



**Contribution remise au groupe de travail chargé d'une
réflexion sur le rôle et l'organisation de l'aide à la
décision**

Audition du 3 juin 2020

Vos représentants SJA :

Robin Mulot (président)

Muriel Le Barbier (vice-présidente)

Gabrielle Maubon (secrétaire générale)

La lettre du vice-président confiant à Monsieur le président de la mission d'inspection des juridictions administratives¹ la préparation et la remise d'un rapport relatif au rôle et à l'organisation de l'aide à la décision dresse un triple constat que nous partageons au moins en grande partie :

- l'augmentation exponentielle des contentieux à fort volume, au premier rang desquels le contentieux des étrangers, a provoqué un recours accru à l'aide à la décision, compte-tenu du refus des gouvernements successifs d'allouer les emplois supplémentaires de magistrats pourtant nécessaires au traitement de ces dossiers, le plus souvent dans des délais contraints ;

- l'extension, par la loi du 23 mars 2019, du statut de juriste assistant à la juridiction administrative, sans que soit menée la réflexion qui aurait été préalablement nécessaire, a conduit à bousculer un équilibre déjà précaire ;

- l'importance prise par l'aide à la décision, s'agissant tant du volume d'emplois concernés que de la place qui lui est accordée dans l'organisation du travail juridictionnel, selon des modalités qui plus est fort différentes d'une juridiction à l'autre.

Ce document a pour objet de présenter les réflexions et les propositions du SJA sur le thème de l'aide à la décision. La liste de nos propositions figure à la fin de la présente contribution, et est directement accessible par [ce lien](#). Il nous semble utile de préciser que le champ de la présente contribution se limite, pour respecter celui du groupe de travail, à l'aide à la décision au sens de l'emploi de personnel humain, et ne traite pas de celle fondée sur le recours aux nouvelles technologies de l'information^{2 3}.

Avant toute chose, le SJA considère que le développement de l'aide à la décision ne doit pas se faire au détriment de celui, indispensable et prioritaire, du nombre d'emplois de magistrats. Pire, le « gel des emplois » qui a rythmé le second semestre 2019 et le premier

¹ Qui peut être chargée, en application de l'article R. 112-1 du code de justice administrative, de « mener des études sur un thème intéressant plusieurs juridictions »

² Le SJA a toutefois consacré des développements à ces sujets d'avenir dans les actes adoptés lors de son dernier congrès (janvier 2020)

³ La présente contribution entend également exclure de son champ le cas spécifique de la Cour nationale du droit d'asile et notamment du statut des rapporteurs qui, sans être membres de la formation de jugement, lisent en audience un rapport « qui analyse, en toute indépendance, l'objet de la demande et les éléments (...) exposés par les parties (...) sans prendre parti sur le sens de la décision » (art R. 733-25 CESEDA). Les caractéristiques spécifiques de cette juridiction nécessiteraient qu'y soient consacrés des développements dédiés

trimestre 2020 a engendré localement, en dépit d'efforts sans doute réels du secrétariat général pour atténuer les disparités entre juridictions, de sérieuses difficultés. Dans ces conditions, il apparaît préférable de transformer des emplois actuellement pourvus au titre de l'aide à la décision en emplois de magistrats.

Proposition n° 1 : Transformer certains des emplois actuellement pourvus au titre de l'aide à la décision en emplois de magistrats

Faute d'avoir été précédé d'une réflexion préalable d'ensemble sur les besoins auxquels il visait à répondre ainsi que sur les formes statutaires qu'il convenait de lui donner, le recours à l'aide à la décision s'est développé par sédimentation de statuts et de rémunérations divers, dont les disparités importantes sont porteuses de réelles difficultés pour les intéressés (I). Ce développement désordonné de l'aide à la décision, exclusivement motivé par des impératifs statistiques, s'est par ailleurs accompagné de la quasi-institutionnalisation, dans bon nombre de juridictions, de « pôles d'aide à la décision » dont les contours de l'utilisation comme adjuvant du travail juridictionnel n'ont pour autant pas davantage été préalablement pensés (II).

* * *

I. **La multiplicité des statuts et des rémunérations révèle un développement désordonné de l'aide à la décision, de nature à porter atteinte à la qualité du travail juridictionnel et au collectif des tribunaux et cours**

A l'heure actuelle, on dénombre pas moins de huit catégories de personnels susceptibles d'apporter leur aide aux travaux préparatoires des magistrats :

- Les magistrats honoraires qui peuvent, sur le fondement de l'article [L. 222-2-3 du code de justice administrative](#), être chargés de fonctions d'aide à la décision au profit des magistrats⁴ ;
- Les assistants du contentieux, fonctionnaires de catégorie A rattachés au ministère de l'intérieur ;
- Les assistants de justice, dont le statut et les missions sont mentionnés à l'article [L. 227-1 du code de justice administrative](#) ;
- Les juristes assistants, innovation importée de la juridiction judiciaire, introduits au nouvel article [L. 228-1 du code de justice administrative](#) ;
- Les agents de greffe, de catégorie B ou C, notamment pour la rédaction de propositions d'ordonnances à la signature des présidents de chambre ;
- Les vacataires juridiques ;
- Les stagiaires avocats qui, dans le cadre de leur formation, effectuent un stage en juridiction ;
- Les stagiaires universitaires.

La multiplicité de ces statuts, et des rémunérations qui y sont associées, est source de nombreuses difficultés.

Au premier rang de ces difficultés figure **le recrutement** du personnel d'aide à la décision.

S'agissant du personnel du ministère de l'intérieur, le SJA rappelle qu'il prône le rattachement du greffe au Conseil d'Etat, afin que les recrutements des personnels et leur gestion soient mieux maîtrisés. Ce rattachement permettra en outre de répondre aux

⁴ Bien que les magistrats honoraires soient à ce jour très peu nombreux, la loi du 23 mars 2019 a expressément introduit cette possibilité à la demande du Conseil d'Etat ; le SJA s'y était opposé.

difficultés, juridiques ou pratiques, qui empêchent les chefs de juridiction d'exercer une véritable influence dans le processus de choix.

S'agissant des autres personnels, il n'existe aucune harmonisation des procédures et critères qui président à leur sélection. Cette absence de cadre suscite des interrogations de deux ordres :

- la première a trait à la compatibilité des pratiques actuelles avec le principe constitutionnel d'égal accès aux emplois publics, faute notamment de publicité systématique des emplois vacants ou à pourvoir, ou à tout le moins du fait que cette publicité est au mieux laissée, dans son principe et ses modalités, à l'appréciation des juridictions ;
- la seconde est relative aux modalités totalement disparates d'évaluation des aptitudes et mérites des candidats⁵, de sorte que les recruteurs que sont les chefs de juridiction ne sont pas pleinement en mesure d'exercer leur compétence en toute connaissance de cause.

Il convient également de porter à la connaissance des membres du groupe de travail les disparités territoriales fortes qui existent de ce point de vue : les juridictions se trouvent confrontées à des difficultés diverses, liées notamment au bassin universitaire dans lequel elles sont implantées, au dynamisme de leur territoire ou encore à leur desserte en transports en commun et leur éloignement géographique. La combinaison de ces différents paramètres influe notablement sur le nombre des candidatures potentielles et a par ailleurs un impact certain sur l'attractivité des juridictions.

Enfin, le SJA réitère ses préoccupations relatives aux difficultés anticipées de recrutement des juristes assistants, même s'il se satisfait de constater que leur rémunération est plus adaptée que celle, au SMIC, initialement envisagée.

⁵ Certaines juridictions organisent des épreuves écrites, d'autres seulement des entretiens, parfois menés par le seul chef de juridiction, ou associant d'autres magistrats, notamment des présidents de chambre

Propositions n° 2 et 3 :

- Supprimer les fonctions d'aide à la décision dévolues aux magistrats honoraires⁶ et cesser le recrutement de vacataires juridiques ;
- Harmoniser et améliorer les processus de recrutement de tous les personnels d'aide à la décision, notamment :
 - en rattachant le greffe de la juridiction administrative au Conseil d'Etat
 - en assurant la publication systématique des emplois vacants avec une fiche de poste
 - en appuyant les chefs de juridiction dans la méthodologie de recrutement, notamment par la systématisation des entretiens par un comité de sélection collégial⁷
 - en apportant un appui aux juridictions rencontrant le plus de difficultés de recrutement⁸

La **formation initiale et continue** du personnel d'aide à la décision constitue par ailleurs un chantier qui doit impérativement être ouvert dans les meilleurs délais.

A l'heure actuelle, les personnels d'aide à la décision ne bénéficient pas, ou alors très exceptionnellement, d'une formation initiale assurée par le CFJA. La charge de la formation se reporte donc sur les magistrats, et au premier chef sur les présidents des chambres des tribunaux et cours, qui voient s'ajouter à leurs missions juridictionnelles propres et au pilotage de la chambre, des tâches requérant de réelles compétences en matière de formation de fond mais aussi d'utilisation de nos outils et notamment des applicatifs métiers. Quant à la formation continue, exception faite de celle des agents titulaires de l'Etat, elle est inexistante.

Sans méconnaître les bienfaits, en matière de formation, de l'expérience acquise sur le terrain, le SJA estime que la situation actuelle n'est, de ce point de vue, pas satisfaisante. Cette charge représente, pour les collègues concernés, un poids souvent disproportionné

⁶ En effet, comme nous l'indiquions dans nos contributions précédant l'adoption de la loi par le Parlement, il nous semble particulièrement délicat de demander à des magistrats de réviser le travail de collègues qui, par définition, bien plus anciens et expérimentés et qui peuvent avoir, par exemple, occupé des fonctions de chef de juridiction. Le SJA estime que s'il est fait appel à des magistrats honoraires, il convient de leur laisser exercer les fonctions de magistrats qu'ils ont occupées durant leur carrière

⁷ La décision de recrutement devant, en revanche, être laissée aux chefs de juridiction

⁸ Il pourrait notamment être envisagé, en région parisienne, de recruter de manière centralisée les élèves avocats souhaitant effectuer leur stage dans une juridiction administrative et, en tenant compte de leurs vœux sans se sentir liés par eux, de leur désigner une juridiction d'affectation

par rapport aux avantages obtenus en retour, surtout compte-tenu du taux de rotation (ou « *turn over* ») important des personnels concernés, qui oblige à un réinvestissement permanent dans ces actions de formation.

Ces actions de formation indispensables à la prise de poste devraient logiquement relever du CFJA, éventuellement *via* des modules à suivre à distance. Une sensibilisation aux obligations déontologiques fortes, et spécifiques, qui sont attachées à la participation à l'exercice de fonctions juridictionnelles et notamment à l'assistance au délibéré que permet l'article [R. 731-4 du CJA](#), serait également opportune.

Proposition n° 4 : Prévoir, dans le cadre du CFJA, une formation initiale obligatoire lors de la prise de poste des personnels d'aide à la décision et ouvrir et améliorer la formation continue, notamment aux obligations déontologiques

Les difficultés énoncées ci-dessus sont en effet aggravées par **l'incapacité à fidéliser** les personnels non titulaires d'aide à la décision⁹. Au moins deux séries de raisons permettent de l'expliquer.

D'une part, la faiblesse des rémunérations¹⁰ n'encourage pas ces agents à envisager de faire profiter la juridiction qui les accueille de leurs compétences durant une longue période.

Proposition n° 5 : Harmoniser et améliorer la rémunération du personnel non-titulaire

D'autre part, le SJA regrette l'absence de perspectives professionnelles pour les assistants de justice et juristes assistants. Certes, la première catégorie constitue un vivier naturel, et jamais démenti, du recrutement de magistrats administratifs par la voie des concours directs, principalement le concours externe depuis la réforme de 2013. Mais, au-delà des initiatives individuelles de présidents de chambre ou de juridiction, rien n'est

⁹ Exception faite des assistants du contentieux pour lesquels le rapport de la mission d'inspection des juridictions administratives de décembre 2016 relaie une préoccupation des chefs de juridiction relative, au contraire, à une mobilité estimée insuffisante

¹⁰ Hormis celle des magistrats honoraires, correcte, et les gratifications des stagiaires, qui répondent à une logique différente

structurellement aménagé ou organisé pour les accompagner dans la préparation du concours.

Proposition n° 6 : Appuyer le personnel d'aide à la décision non titulaire dans la préparation du concours direct de recrutement des magistrats administratifs, notamment grâce à des aménagements horaires et par l'accès à préparation interne proposée par le CFJA

Ensuite, **le SJA porte des propositions permettant d'accroître l'intérêt des travaux de l'aide à la décision** et, par suite, la fidélité du personnel qui exerce ces missions.

Il semble notamment essentiel de développer des lignes directrices, via une doctrine nationale d'emploi de l'aide à la décision, qui, outre des bonnes pratiques qui seront plus particulièrement abordées dans la seconde partie de cette contribution, permettrait de préconiser, via un acte de droit souple – auquel les chefs de juridiction doivent pouvoir déroger si les circonstances le justifient –, les solutions les mieux à mêmes de préserver les intérêts respectifs des personnels d'aide à la décision et des juridictions au sein desquelles ils sont appelés à exercer. Il apparaît à ce titre nécessaire que soient clairement et uniformément définies les tâches susceptibles de figurer dans la fiche de poste d'un personnel d'aide à la décision et que son travail s'inscrive pleinement dans le processus d'élaboration de la décision de justice. Dans cette perspective, il importe par ailleurs que soit reconnu et valorisé le nécessaire encadrement des personnels d'aide à la décision par le ou les magistrats qu'ils ont vocation à seconder.

Proposition n° 7 : Doter les juridictions, dont Conseil d'Etat, d'une doctrine d'emploi de l'aide à la décision, prévoyant :

- les tâches susceptibles d'être attribuées
- un processus de « montée en charge » au fur et à mesure de l'apprentissage
- des modalités de révision du travail préparé et d'audiencement et/ou de signature par un magistrat
- une participation fréquente du personnel d'aide à la décision aux séances d'instruction voire exceptionnellement, dans le respect des dispositions du code de justice administrative, à tout ou partie du délibéré
- la formation des magistrats chargés d'encadrer du personnel d'aide à la décision au travail de révision lorsqu'ils n'exercent pas des fonctions de président

Le SJA tient enfin à relever l'existence d'un **risque de dégradation du climat social**, pour deux raisons. La première tient à l'écueil consistant à confier à des personnels disposant de statuts et de rémunérations différents, sans distinction claire des tâches attribuées aux uns et aux autres, qui ne peut que conduire à des sentiments de rupture d'égalité et à des crispations. La seconde tient au fait que les assistants de justice et juristes assistants ne disposent, en tout cas localement, d'aucune représentation syndicale et du personnel clairement identifiée, de sorte qu'aucun dialogue social ne peut se nouer.

Proposition n°8 : Améliorer la représentation syndicale et du personnel de l'aide à la décision

II. L'utilisation des « pôles » d'aide à la décision : une solution trop facilement généralisée, qui nécessite un cadre protecteur afin de pallier les risques de dégradation de la qualité de la justice administrative

Le rapport de la mission d'inspection des juridictions administratives de décembre 2016, qui évoque l'existence des pôles d'aide à la décision, indique que l'affectation au sein d'une structure de ce type était alors « exceptionnelle ». Aujourd'hui, la pratique s'est largement répandue dans les juridictions, notamment en appel en vue de la préparation des ordonnances de rejet de requêtes « manifestement mal fondées ». Sans la remettre en cause dans son principe, le SJA estime nécessaire que soit menée rapidement la réflexion qui s'impose afin que le recours à ces structures d'aide à la décision s'inscrive dans un cadre et des principes définis par la mission d'inspection des juridictions administratives.

A l'heure actuelle, ces pôles se sont développés de manière désordonnée et sans cohérence entre les juridictions, et plusieurs points requièrent une vigilance accrue afin de s'assurer du strict respect du principe selon lequel la mission de juger doit rester dévolue aux magistrats. Sans en contester le principe, qui peut constituer une modalité d'organisation du travail juridictionnel à la fois innovante et satisfaisante dans ses résultats, le SJA souhaite présenter au groupe de travail ce qu'il envisage comme constituant de bonnes pratiques dans l'encadrement de l'organisation et du fonctionnement de ces pôles.

Les **risques et dévoiements** de ces structures sont clairement identifiés :

- temps de révision incertain voire insuffisant des projets préparés par les pôles ;
- atteinte à l'image de la juridiction administrative, considérée comme une justice « d'abattage » ;
- renforcement d'une justice à deux vitesses : l'une consacrée aux contentieux dits « nobles » (urbanisme, commande publique, fiscalité...), l'autre aux contentieux dits

« de masse »¹¹, notamment le contentieux des étrangers en situation irrégulière et les contentieux sociaux, et les inégalités qui en découlent en termes d'accès au juge ;

- faible intérêt des fonctions dévolues aux personnels exerçant au sein de ces pôles, qui sont facteurs d'isolement au sein-même des juridictions et aggravation du phénomène de « *turn over* » ci-dessus déploré.

Face à ces constats, le SJA estime indispensable de rationaliser et d'encadrer l'utilisation des « pôles d'aide à la décision ».

Il convient tout d'abord de s'interroger sur la pertinence même de la généralisation de telles structures, dont l'existence ne se justifie pas nécessairement dans toutes les juridictions. À ce titre, les pôles pourraient probablement être supprimés ou singulièrement réduits au profit d'une diversification des types de postes et de fonctions ouverts à l'aide à la décision, en particulier dans le cadre d'une affectation auprès de vice-présidents ou premiers vice-présidents, voire d'une chambre. Une telle solution permettrait en effet une meilleure intégration des personnels d'aide à la décision au sein des structures existantes de la juridiction.

Proposition n° 9 : Réduire le nombre de pôles d'aide à la décision en privilégiant l'affectation des personnels d'aide à la décision auprès de présidents ou premiers vice-présidents

Là où l'existence de tels pôles aurait vocation à se pérenniser et à s'institutionnaliser, il apparaît indispensable au SJA que soit mis en place un encadrement par un magistrat, rompu à la révision et à l'encadrement ce qui conduit à désigner le plus naturellement le grade de président comme étant le plus adapté, avec pour corollaire la création d'autant de postes de débouchés. La supervision de ces pôles par des magistrats ayant le grade de premier conseiller doit être également être envisagée pour des magistrats détenteurs d'une forte expérience et de compétences ou d'une appétence pour l'encadrement, avec comme corollaire nécessaire une décharge d'activité correspondant au temps passé à ces fonctions.

¹¹ Que le SJA préfère d'ailleurs qualifier de « contentieux à fort volume »

Proposition n° 10 : Instituer un encadrement des pôles d'aide à la décision par des magistrats chargés du management de l'équipe et de la révision des travaux ayant le grade de président ou des premiers conseillers expérimentés

Il importe ensuite et surtout de **garantir que le recours à l'aide à la décision s'opère dans le respect des contours de la mission de juger, dont seuls les magistrats sont investis**. Le SJA entend que soit rappelé par le Conseil d'Etat le principe selon lequel les personnels d'aide à la décision n'ont pas vocation à se substituer aux magistrats et ne doivent pas être amenés à exercer des compétences qui demeurent réservées aux seuls magistrats.

A cet égard, le SJA indique ne pas partager¹² la notion de « cœur de métier » telle qu'elle est conçue, entre autres, par la garde des sceaux et le vice-président du Conseil d'Etat.

En effet, s'il peut être entendu, sur le principe, que les magistrats soient appelés à consacrer l'essentiel de leur énergie au traitement de dossiers présentés comme les plus complexes (urbanisme, fiscalité, commande publique, responsabilité hospitalière...), ce discours nous apparaît pernicieux en ce qu'il conduit, sinon vise, à construire une justice à deux vitesses. Aux contentieux nobles, seront conservées les garanties d'une justice administrative de qualité : collégialité, conclusions du rapporteur public. Aux autres contentieux, et au premier chef ceux des étrangers et des prestations sociales, on réserve ou réserverait un traitement par un juge unique, sans rapporteur public, les dossiers étant pour l'essentiel examinés et traités par des personnels d'aide à la décision organisés « en batterie », mal considérés et dont le juge superviseur ne serait pas en mesure de corriger, amender, et désavouer lorsqu'il le faudrait, le travail préparatoire. Le SJA entend combattre cette évolution.

Si le SJA est sensible à la nécessité, pour chaque magistrat, de savoir adapter son effort à la difficulté des dossiers – ce qui requiert, au demeurant, de l'expérience – il estime que **le cœur du métier de juge, c'est de trancher tous les litiges, après avoir examiné tous les dossiers et porté sur chacun d'eux une appréciation, qui ne peut être assumée que par un magistrat**.

¹² Cf notamment [l'interview du président du SJA](#) à fildp du 23 janvier 2019

Dans cette logique, la participation des personnels d'aide à la décision aux activités juridictionnelles ne saurait s'envisager que sous la supervision d'un magistrat, avec pour corollaire que soit exclu le traitement intégral par des personnels d'aide à la décision de dossiers qui ont vocation à être au rapport des magistrats. Dans la mesure où le magistrat est bien systématiquement appelé à examiner des dossiers qui ne sauraient avoir été que « préparés », de sorte qu'un travail de révision et d'appréciation, intrinsèque à l'acte de juger, quel que soit le type de contentieux, continue de s'imposer, le recours à l'aide à la décision ne doit pas se traduire par un durcissement des exigences statistiques imposées aux magistrats, dont la charge de travail ne s'en trouve pas singulièrement ni même nécessairement allégée, en tout cas lorsque les personnels débutent.

Proposition n° 11 : Garantir que soient respectés les contours de la mission de juger, qui revient exclusivement aux magistrats, en cantonnant l'aide à la décision à la préparation en amont de l'acte de juger.

Propositions du SJA :

Proposition n° 1 : Transformer certains des emplois actuellement pourvus au titre de l'aide à la décision en emplois de magistrats

Proposition n° 2 : Supprimer les fonctions d'aide à la décision dévolues aux magistrats honoraires et cesser le recrutement de vacataires juridiques

Proposition n° 3 : Harmoniser et améliorer les processus de recrutement de tous les personnels d'aide à la décision, notamment en :

- rattachant le greffe de la juridiction administrative au Conseil d'Etat
- assurant la publication systématique des emplois vacants avec une fiche de poste
- appuyant les chefs de juridiction dans la méthodologie de recrutement, notamment par la systématisation des entretiens par un comité de sélection collégial¹³
- apportant un appui aux juridictions rencontrant le plus de difficultés de recrutement¹⁴

Proposition n° 4 : Prévoir, dans le cadre du CFJA, une formation initiale obligatoire lors de la prise de poste des personnels d'aide à la décision et ouvrir et améliorer la formation continue, notamment aux obligations déontologiques

Proposition n° 5 : Harmoniser et améliorer la rémunération du personnel non-titulaire

Proposition n° 6 : Appuyer le personnel d'aide à la décision non titulaire dans la préparation du concours direct de recrutement des magistrats administratifs, notamment grâce à des aménagements horaires et par l'accès à la préparation proposée par le CFJA

Propositions n° 7 : Doter les juridictions, Conseil d'Etat compris, d'une doctrine d'emploi de l'aide à la décision, prévoyant :

- les tâches susceptibles attribuées
- un processus de « montée en charge » au fur et à mesure de l'apprentissage
- des modalités de révision du travail préparé et d'audiencement et/ou de signature par un magistrat
- une participation fréquente du personnel d'aide à la décision aux séances d'instruction voire exceptionnellement, dans le respect des dispositions du code de justice administrative, à tout ou partie du délibéré
- la formation des magistrats secondés par du personnel d'aide à la décision au travail de révision lorsqu'ils n'exercent pas des fonctions de président

Proposition n° 8 : Améliorer la représentation syndicale du personnel de l'aide à la décision

Proposition n° 9 : Réduire le nombre de pôles d'aide à la décision en privilégiant l'affectation des personnels d'aide à la décision auprès de présidents ou premiers vice-présidents

¹³ La décision de recrutement devant, en revanche, être laissée aux chefs de juridiction

¹⁴ Il pourrait notamment être envisagé, en région parisienne, de recruter de manière centralisée les élèves avocats souhaitant effectuer leur stage dans une juridiction administrative et, en tenant compte de leurs vœux sans se sentir liés par eux, de leur désigner une juridiction d'affectation

Proposition n° 10 : Instituer un encadrement des pôles d'aide à la décision par des magistrats chargés du management de l'équipe et de la révision des travaux ayant le grade de président ou des premiers conseillers expérimentés

Proposition n° 11 : Garantir que soient respectés les contours de la mission de juger, qui revient exclusivement aux magistrats, en cantonnant l'aide à la décision à la préparation en amont de l'acte de juger.