



## **CONTRIBUTION USMA AUX TRAVAUX DU GROUPE DE TRAVAIL AIDE A LA DECISION**

La mission d'inspection des juridictions administratives a remis en décembre 2016 un rapport sur « l'aide à la décision dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel ».

Ce rapport soulignait l'importance quantitative de l'aide à la décision. Toutes catégories confondues (assistants de justice, assistants du contentieux, stagiaires et agents de greffe partiellement affectés à l'aide à la décision), l'aide à la décision représentait, en 2015, 721 agents, soit 364 ETP contre 1082 ETP de magistrats.

S'il relevait une certaine corrélation entre le ratio d'aides à la décision et le nombre de décisions rendues par magistrat, il notait une grande hétérogénéité des résultats.

Il faisait également le constat que si les assistants de justice restaient très, voire trop peu de temps en juridiction (avec une ancienneté moyenne de 1 an et 2 mois, dont 45 % ayant moins d'un an d'ancienneté et 15% plus de deux ans) alors que les assistants du contentieux demeuraient très, voire trop, longtemps dans leurs fonctions (plus de 20 ans pour certains).

Ce rapport comportait plusieurs préconisations pour assurer des recrutements de qualité, veiller à la mise en place de formations, assurer un accompagnement adapté et personnalisé.

L'état des lieux auquel nous avons procédé, en interrogeant nos délégués en juridiction, montre qu'elles n'ont guère été systématisées.

En dépit du déploiement quantitatif du dispositif, l'aide à la décision est encore mal intégrée à nos juridictions et à nos processus de décisions. Le caractère essentiel de ces contributeurs de l'ombre à la productivité des juridictions ne peut pourtant plus être nié à l'aune des difficultés auxquelles ont été confrontées de nombreuses juridictions à l'annonce du gel immédiat des recrutements de contractuels, en juin 2019.

La lettre de mission de votre groupe de travail rappelle que le développement quantitatif de l'aide à la décision résulte d'un choix dicté par la nécessité de trouver les moyens d'absorber l'augmentation du contentieux et le phénomène de massification de certains d'entre eux, dans une configuration politique et budgétaire n'envisageant pas une augmentation corrélative des effectifs de magistrats.

\* \* \*

En préambule, relevons tout de suite que le rapport de 2016 traduit une préoccupation productiviste qui n'est pas celle de l'USMA.

Nous adhérons à nombre de ces préconisations, mais en partant de l'hypothèse qu'une aide à la décision mieux accueillie, intégrée et prise en compte se sentira mieux dans ses fonctions et, par ricochet, participera à une meilleure production globale et au rayonnement des juridictions. Les aides à la décision ne doivent pas être exploitées, mais « trouver leur compte » dans une relation qui profite tant à la juridiction qu'à elles-mêmes.

Cela suppose d'avoir conscience des différences de statuts entre toutes les composantes de l'aide à la décision.

**Les assistants de justice** comme les stagiaires, ne viennent pas à nous pour la rémunération, et la principale difficulté réside dans la brièveté de leur passage au sein de la juridiction. Le temps passé avec eux est un investissement à la fois pour leur avenir et celui de la juridiction, puisqu'une bonne formation initiale est la condition *sine qua non* d'un travail utile et de qualité. Il ne faut pas perdre de vue, également, que les assistants de justice constituent le premier vivier des magistrats de demain, et que si certains quittent rapidement la juridiction, à l'instar des avocats stagiaires, leur accueil contribuera au rayonnement de la juridiction administrative.

Bien recrutés, **les assistants du contentieux** doivent pouvoir renforcer leur expertise juridique pour bénéficier de perspectives de carrière, au sein des juridictions ou à travers un retour en administration.

Nommés, à temps complet ou incomplet, pour une durée maximale de trois années, renouvelable une fois, **les juristes assistants** constituent en théorie le complément indispensable aux dispositifs existants. Sans renoncer à former les étudiants qui préparent des concours, il faut se tourner vers des recrutements plus stables. Les efforts consentis pour ceux-ci pourront rejaillir sur des aides plus temporaires, sans être perçus comme démesurés.

Enfin, réfléchir au développement de l'aide à la décision doit conduire à lui donner un cadre général. En dehors des assistants du contentieux, ces personnels se trouvent dans une situation précaire, impliquant une faible rémunération. Souvent inconnus au-delà de leur chambre, ils n'ont ni représentation ni place réelle dans la juridiction. Pour la plupart, sans évaluation et travaillant avec un unique référent, ils ne bénéficient que trop peu de la (re)connaissance de la qualité et de la quantité du travail fourni.

C'est ce qui conduira l'USMA à formuler plusieurs propositions relatives au recrutement (1) à l'accueil et à la formation des aides à la décision (2), avant de s'intéresser à l'organisation du travail (3) et aux perspectives d'intégration et d'évolution (4) qui les concernent.

Nous verrons d'ailleurs qu'aux côtés des deux modèles présentés par l'étude de 2016 comme les deux seuls choix possibles (pôle d'aide à la décision ou intégration des aides à la décision aux chambres), l'USMA explore une troisième piste : celle de véritables cabinets de juges, susceptibles de bénéficier aux magistrats comme aux aides à la décision, quel que soit leur statut.

## **1°) Le recrutement : améliorer la visibilité de nos viviers :**

↗ *Nouer des partenariats pour faire connaître la juridiction.*

Les assistants de justice se recrutent prioritairement dans les universités. Les pratiques tendant à nouer des liens avec l'université afin, par exemple, que certains lauréats puissent, par leurs résultats, « gagner » un stage en TA et CAA doivent être vivement encouragées.

Dans les TA dépourvus d'université proche, des recrutements préférentiels d'assistants du contentieux ou de juristes assistants pourraient être envisagés afin de ne pas abaisser la qualité de recrutement face à un nombre insuffisant de candidats.

Sauf en région parisienne, les assistants du contentieux sont peu recrutés directement à la sortie des instituts régionaux d'administration (IRA). Il conviendrait donc de dresser le bilan des recrutements directs proposés aux élèves des IRA.

Même s'il s'avérait inopportun de recruter directement, il convient en tous les cas de faire connaître les fonctions d'assistant du contentieux aux futurs attachés, durant leur formation. Il pourrait être envisagé que des binômes magistrat – assistant du contentieux présentent ces fonctions. En outre, les tribunaux et cours pourraient davantage s'ouvrir aux attachés dans le cadre de leur stage, sous l'angle de l'assistance au greffier en chef mais avec une découverte à la marge des fonctions d'assistant du contentieux.

↗ *Hors assistants du contentieux, la publicité sur le recrutement est souvent insuffisante.*

Elle doit être systématique sur le site du tribunal. Les sites pourraient comporter de petites interviews des personnes en poste décrivant leur activité. Si les aides à la décision se plaisent dans leurs fonctions, ils sauront le faire savoir et le « vivier » s'en trouvera plus aisément alimenté.

Le site Internet du Conseil d'Etat pourrait également utilement médiatiser les annonces d'offres de postes des juridictions en créant un onglet « bourse aux contractuels », et ce d'autant que de nombreuses aides à la décision présentent la caractéristique de pouvoir se montrer mobiles.

↗ *Rendre obligatoire un bilan d'étape à l'issue de la période d'essai.*

Le recrutement de qualité des aides à la décision implique également la possibilité d'optimiser les performances d'un tel recrutement. Nous avons tous à l'esprit le recrutement de jeunes assistants de justice dont le raisonnement ou le comportement révèle très vite, souvent dès les premières semaines, leur inaptitude à se faire au travail exigé des aides à la décision. Des moyens existent pour éviter qu'une telle situation perdure, à l'instar de l'article R. 227-6 du code de justice administrative instaurant une période d'essai de trois mois pour les assistants de justice avant de pérenniser leur recrutement.

Dans la pratique, ces dispositions sont rarement mises en œuvre. En systématisant un bilan d'étape, rendu obligatoire, nous pourrions assez simplement créer les conditions d'un dispositif d'alerte permettant aux chefs de juridiction de ne pas conserver les recrutements les plus hasardeux.

## 2°) Apprendre à accueillir et à former nos aides à la décision

- ↗ *La remise d'un livret d'accueil permet de se repérer immédiatement dans la juridiction.*
- ↗ *Une formation initiale nécessairement locale pour être adaptée à la date de prise de poste*

A leur arrivée, tous les personnels d'aide à la décision ont les mêmes besoins de formation, concernant les logiciels informatiques, les outils de recherches et base de données, la lecture d'un dossier contentieux et la rédaction de la note de rapporteur et du projet de jugement.

L'USMA préconise que soit prévue l'obligation de mettre en place un module d'accueil, sur quelques jours, le cas échéant scindé en deux temps, au cours duquel seraient :

- expliqués le processus juridictionnel et les modalités de traitement d'un dossier (techniques de lecture d'un dossier contentieux, technique d'élaboration d'une note de rapporteur et de rédaction d'un jugement),
- présentés les outils de recherches et base de données, les logiciels skipper et Télérecours,
- les différentes fonctions au sein de la juridiction,
- corrigé un premier travail de rapporteur, sur un dossier simple, afin de permettre la mise en pratique de la formation théorique.

Cette formation de base est indispensable pour permettre une bonne prise de poste. Elle ne peut être que locale, afin d'être délivrée sans délai, à l'arrivée en juridiction, tout en pouvant être mutualisée entre juridictions proches. Le ressort des cours administratives d'appel pourrait constituer un ressort adapté, de ce point de vue.

La charge de travail qu'elle demande aux magistrats assurant cette formation doit être prise en compte, d'autant qu'elle devra être reconduite plusieurs fois par an. Un formateur performant est en effet un formateur qui a pu rédiger un document à remettre et qui sait l'exposer oralement de façon dynamique en raison d'une pratique ou d'un savoir-faire acquis. Ce ne peut être que quelqu'un qui est déchargé pour ce faire. Le gain de temps au niveau de l'ensemble de la juridiction est sans commune mesure avec la décharge accordée.

- ↗ *Une formation continue sur le fond du droit la plus ouverte possible, mutualisée pour être locale et permettre un certain décloisonnement.*

Au contraire des assistants du contentieux et des juristes assistants, les assistants de justice ne peuvent bénéficier des formations organisées par le CFJA, faute de budget dédié. Cette absence de budget, qui peut se comprendre en raison de la brièveté de leur passage, nuit à leur intégration dans la juridiction. Ce coût devrait être évalué.

S'il était fait choix d'un maintien de la situation actuelle, ses effets néfastes devraient être gommés dans toute la mesure du possible. Lorsque le coût de déplacement est modique voire qu'il peut être recouru à du co-voiturage, les assistants de justice devraient pouvoir être inscrits aux formations organisées par le CFJA, notamment sur l'actualité du contentieux général et le contentieux des étrangers. Les refus opposés par principe sont peu compréhensibles et créent un sentiment de mise à l'écart. Ces refus sont d'autant moins compréhensibles, lorsqu'ils sont opposés pour le suivi d'une formation organisée localement.

Enfin, s'ils ne le sont déjà, il ne coûte rien de convier les assistants de justice à des formations retransmises, telle que les conférences de géopolitique de la CNDA.

Comme les magistrats et plus encore qu'eux, les assistants du contentieux (et les futurs juristes assistants) ne sont pas forcément très mobiles pour se rendre à Montreuil. Il convient de délocaliser et d'inviter les correspondants formation des magistrats à prendre l'habitude d'inclure les aides à la décision dans leurs sondages préalables à l'organisation d'une formation.

### **3°) Et si on repensait l'organisation du travail ?**

L'USMA n'est pas convaincue que soit nécessaire, ni même souhaitable, une définition des dossiers susceptibles d'être confiés, *a priori* et par principe, à l'aide à la décision, considérant qu'il serait peut-être plus judicieux de raisonner par niveau de difficulté de dossiers, en distinguant entre ceux pour lesquels un examen *in extenso* par un magistrat se justifie pleinement, et ceux pour lesquels seule une intervention de contrôle et de révision suffirait.

Certes, cela inclut une bonne part des dossiers relevant des contentieux dits de masse, mais pas seulement, et surtout pas dans leur totalité.

La contrepartie de cette extraction des dossiers considérés comme d'équilibre des stocks des rapporteurs doit résider dans une comptabilisation différente des dossiers traités et attendus des magistrats, au terme d'un raisonnement par temps de travail et non plus par unité.

L'USMA attache en tout état de cause une importance particulière aux préconisations du rapport de 2016 quant à la participation de l'aide à la décision au travail collégial. Elle les fait siennes mot pour mot dans ce premier point :

↗ *L'aide à la décision doit être pleinement associée au travail contentieux.*

Les aides à la décision doivent se voir confier des dossiers choisis en fonction de leurs aptitudes, en les invitant à les présenter en séances d'instruction et à exposer leur solution, en pratiquant à leur égard une véritable révision de leurs projets avec toute la dimension d'échange et de pédagogie qui contribue à la progression des « rapporteurs ». Il est essentiel d'assurer des retours sur la qualité du travail fourni, les difficultés relevées. L'absence de tels retours nuit en effet à la performance et à la qualité de la justice rendue, et par suite à la qualité du service rendu au justiciable, et participe directement des difficultés constatées pour fidéliser les personnels d'aide à la décision, qui sont parfois démotivés par le peu de considération qui est accordée à leur travail et à leur contribution au processus juridictionnel.

↗ *Des entretiens ponctuels et informels avec le magistrat référent*

Au-delà de la révision, l'USMA demande un véritable encadrement avec des entretiens ponctuels, une montée en compétence et une perspective sur l'évolution de la vie professionnelle de l'aide à la décision. S'il n'est pas le supérieur hiérarchique de l'aide à la décision, le président de chambre est son principal référent. Il lui incombe d'insuffler une dynamique.

↗ *Certains choix doivent être « pensés » au niveau de la juridiction.*

L'accès à des dossiers de contentieux général ne doit pas dépendre exclusivement de la relation avec le président de chambre.

Il incombe à la juridiction de mener une réflexion, y compris dans son projet, sur la formation de l'aide à la décision, des bonnes pratiques instaurant une sorte de déroulement de carrière entre les ordonnances, les contentieux de masse, les dossiers simples et, enfin, la diversification des matières. Sans nuire à la souplesse en imposant un parcours, il faut se projeter vers quelque chose de plus cohérent et raisonné, adapté aux situations locales.

#### ↗ *La diversification des expériences auprès de plusieurs référents.*

Le modèle du référent unique, qui présente l'avantage de la stabilité et de la prévisibilité, n'en reste pas moins aléatoire, et peut aboutir à un appauvrissement de la formation et de la vision du métier et de la juridiction, préjudiciable aux deux parties.

Si ce choix peut s'expliquer par la « volatilité » des stagiaires et assistants de justice, les présidents de chambre devraient néanmoins encourager leurs magistrats à avoir ponctuellement recours à cette aide à la décision, au moins pour des recherches juridiques.

Pour les juristes assistants et les assistants du contentieux, qui demeurent en juridiction plusieurs années, il convient d'éviter un parcours en lien avec un seul président de chambre. L'efficacité exige une certaine stabilité, qui ne doit cependant pas être excessive.

#### ↗ *D'autres magistrats référents que les présidents de chambre*

Les magistrats qui ont une expérience contentieuse suffisante et une appétence et des compétences pour cet encadrement ne sont pas nécessairement présidents de chambre. Il convient de les repérer, de leur proposer cette expérience de façon durable, et non sur un dossier de temps en temps. Une telle expérience, sans être un préalable obligatoire, pourrait préparer aux fonctions de président de chambre.

D'autres modes de collaboration peuvent être envisagés. Par exemple, associer un magistrat et un assistant du contentieux pour sortir des dossiers apparentés, même sans constituer une série (ex : PLU comportant de multiples dossiers, contentieux de difficulté moyenne comportant quelques dizaines de dossiers homogènes).

Cette préconisation rejoint la proposition 30 du rapport Massias de « *confier aux premiers conseillers et aux conseillers expérimentés des fonctions d'encadrement des pôles d'aide à la décision* ». L'USMA estime, toutefois, que cette collaboration entre magistrat et aide à la décision peut être bien plus large et ouverte qu'un « encadrement de pôle ».

#### ↗ *Des cabinets de juge, alternatives aux pôles d'aide à la décision*

Rarement prisés par les assistants de justice, les pôles d'aide à la décision, parfois encadrés par un assistant du contentieux, présentent l'avantage de répondre à un contentieux de masse. Il s'avère qu'une telle organisation présente un risque important de dévoiement préjudiciable à l'aide à la décision, à la juridiction et au justiciable, ne présentant pas toujours toutes les garanties requises en termes de contrôle, de révision et de travail sous la responsabilité active

d'un magistrat, permettant seuls d'assurer la qualité de la justice rendue et de limiter le développement d'une justice à deux vitesses.

La rotation des AJ est le principal obstacle à leur montée en compétence et à la volonté des magistrats de participer à leur formation. Il serait intéressant d'évaluer ce niveau de rotation en distinguant entre les juridictions où les AJs peuvent traiter de tous les contentieux en lien avec un ou plusieurs magistrats et celles où ils sont cantonnés à « sortir » des dossiers de contentieux étrangers sans réel retour. Cette rotation préjudicie, à proportion, à la qualité des décisions qui parfois ne sont pas plus guère révisées. L'image d'une aide à la décision groupée autour du magistrat, pourtant intéressante, s'en trouve dégradée.

Au-delà d'une réponse à des impératifs de court terme, créant l'image d'une justice au rabais pour les contentieux de masse, l'USMA propose de réfléchir à entourer les juges, qui le souhaitent, de collaborateurs performants. Au sein de ces « cabinets de juge », qui ne traitent pas que des contentieux dits de masse, chaque forme d'aide à la décision pourrait trouver sa place en fonction de sa durée de présence. Sans instaurer une hiérarchie entre les aides à la décision, il pourrait y avoir une entraide et un « parrainage » par les plus anciens.

Les assistants du contentieux ont là un rôle à jouer. Il est frappant de constater, d'une part, qu'en 2016 peu d'entre eux étaient décrits comme exceptionnels ou irremplaçables et, d'autre part, que perdure un malaise, une « crise d'identité » des différentes aides à la décision, dont les tâches ne sont guère distinguées en pratique (seule la complexité des dossiers confiés diffère, parfois). Une simple logique d'entraide et de parrainage par les plus anciens pourrait permettre de résoudre ces difficultés et d'optimiser le temps passé par le magistrat à former ces collaborateurs.

#### **4°) L'intégration et les perspectives d'évolution pour créer les conditions d'un contrat bénéficiant à tous :**

Souvent bien intégrés et accueillis dans les chambres, les aides à la décision, y compris parfois les assistants du contentieux, demeurent complètement inconnus du reste de la juridiction.

L'USMA demande :

- ↗ *Une réflexion locale sur les modalités de représentation de chaque catégorie d'aide à la décision.*

L'aide à la décision n'a pas de représentation, de réunion dédiée, de vraie place dans une assemblée générale, puisqu'elle relève de celle du greffe, tout en ayant des préoccupations de magistrats. Le projet de juridiction ou un autre document doit envisager ces points.

Il est important que le chef de juridiction réunisse toute l'aide à la décision au moins une fois par an pour lui permettre d'exprimer ses besoins. Un retour sur le contenu de l'assemblée générale à laquelle ils n'ont pas assisté est également opportun.

- ↗ *La transparence sur les postes.*

Il conviendrait que tous disposent d'une information transparente quant aux places susceptibles de se libérer afin que chacun puisse, à tout le moins, émettre des vœux.

### ↗ *Hors stagiaires, une évaluation pour tous*

Il convient de mettre en place une véritable évaluation, uniformisée par catégorie, des aides à la décision. Là encore, il s'agit de mesurer leur association au travail contentieux, de garantir leur progression, ou à tout le moins les conditions de celle-ci, ainsi que la possibilité pour la juridiction de garder les meilleurs d'entre eux et enfin de réfléchir à leur perspective d'évolution professionnelle.

Un assistant de justice présent depuis trois ans et un assistant du contentieux qui demeure vingt ans en juridiction doivent être interrogés sur leurs souhaits et perspectives.

### ↗ *Un tremplin pour devenir magistrat administratif... ou pas*

Les meilleurs assistants du contentieux peuvent prétendre à une intégration au tour extérieur. On peut imaginer qu'il en sera de même, selon un dispositif à déterminer, des juristes assistants restés 6 ans, ayant travaillé avec succès auprès de plusieurs magistrats.

Le concours est l'indispensable perspective de carrière pour les assistants de justice. N'en déplaise aux rédacteurs du rapport Thiriez, il doit être sanctuarisé, sauf à faire disparaître le vivier des assistants de justice. Le concours interne est également une perspective pour les assistants du contentieux.

Dans ces conditions, une préparation au concours organisée par le CFJA à l'attention des aides à la décision rendrait indubitablement les postes plus attractifs.

Si l'expérience en juridiction administrative demeure prisée par les collectivités, il serait aisé de tisser des liens facilitant les recherches de mobilité ou d'emploi des aides à la décision. D'une part, en demandant à ce qu'ils puissent accéder aux formations assurées par les administrations locales ou sur des plateformes. D'autre part, en faisant, auprès des administrations locales, la promotion des compétences types que les assistants de justice, vacataires et stagiaires acquièrent et en incitant ces administrations à informer la juridiction lorsqu'elles ont un poste vacant susceptible d'intéresser les aides à la décision.

\* \* \*

Au final, il apparaît que les principales difficultés liées au recours à l'aide à la décision tiennent à la volatilité de ces personnels, qui décourage nombre de magistrats d'entreprendre un véritable travail de formation et font que ces personnels ne sont pas suffisamment intégrés dans la juridiction.

Le rapport de 2016 révèle la difficulté pour le gestionnaire de définir une stratégie d'allocation de ces ressources alors que le critère du nombre de décisions par magistrat n'est pas vraiment pertinent.

Or, nous avons aujourd'hui, avec la multiplication des formes d'aide à la décision, un panel complet de durée prévisible de collaboration avec la juridiction. Il apparaît à l'USMA qu'il est désormais nécessaire que les juridictions réfléchissent, en se fondant sur ce critère, à leur



besoin et se projettent sur des formes de collaboration transversales, bien plus riches et originales, tout en intégrant mieux tous ces personnels aux statuts si différents.

Les cabinets de juge que nous proposons d'expérimenter, dans les juridictions suffisamment dotées, se fondent sur la même logique de mentorat que celle d'une chambre : la collaboration prévaut sur la hiérarchie. Les plus anciens partagent les techniques contentieuses, les plus jeunes questionnent, progressent et s'autonomisent. Le magistrat est partie prenante de cette dynamique, puisqu'il dirige et échange avec son équipe comme le ferait un président de chambre, révise les dossiers et assure la qualité des décisions qu'il signera. Cette collaboration suppose de quitter une logique hiérarchique administrative pour aller vers une collégialité juridictionnelle. Elle permet d'harmoniser naturellement les différences d'expérience et de faire monter rapidement en compétence les personnels qui resteront peu de temps.