



**Contribution remise au groupe de travail chargé d'une
réflexion sur les métiers du greffe**

Audition du 7 février 2022

Vos représentantes SJA :

Maguy Fullana (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 aux métiers du greffe dresse un constat que nous partageons largement : les greffes ont connu de profondes transformations, liées au développement du travail dématérialisé et à l'augmentation des contentieux, notamment de masse et urgents.

Aussi, selon les termes de la lettre de mission, le groupe de travail est-il chargé de mener *« un travail d'analyse et de prospective sur ce que sont les métiers du greffe, afin de mieux identifier les compétences dont nous aurons besoin pour assurer leur fonctionnement optimal à l'avenir, sur la meilleure manière d'organiser les greffes afin (...) d'en améliorer l'efficacité et la résilience, et enfin de construire les indicateurs et outils de pilotage adéquats pour améliorer la gestion des greffes et des agents qui les font vivre. »*.

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 quatre grandes thématiques :

- Le statut du greffe et les perspectives de carrières ;
- La formation ;
- Les missions ;
- La vie de la communauté juridictionnelle.

I. La création d'un véritable statut des agents de greffe des juridictions administratives, avec des perspectives de carrière associées

Le SJA est favorable au **rattachement statutaire du greffe à la juridiction administrative** : ce souhait est rappelé par ses adhérentes et adhérents lors de chaque congrès bisannuel.

Le système dit de « double gestion », régi par des conventions conclues entre le Conseil d'État et le ministère de l'intérieur, notoirement complexe et régi par la circulaire du 23 novembre 1990, ne laisse en réalité qu'un rôle secondaire au vice-président du Conseil d'État et aux chefs et cheffes de juridiction pour assurer la gestion des effectifs du greffe.

Il convient de faire émerger un véritable statut commun à l'ensemble des personnels non magistrats des juridictions administratives, inspiré des statuts actuels des corps des personnels du Conseil d'État, gage d'indépendance de la juridiction administrative et de qualité du service rendu. La mise en place de ce statut pourrait participer à lever certaines barrières invisibles entre greffe et magistrat(e)s, tous et toutes étant géré(e)s par le même employeur.

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 »

Cette réforme paraît en outre nécessaire pour parachever l'autonomisation de l'ordre juridictionnel administratif.

En effet, bien que les conseils de préfectures aient disparu en 1953, l'essentiel de la gestion des tribunaux administratifs est demeuré dans le giron du ministère de l'intérieur jusqu'au 1^{er} janvier 1989. A l'heure actuelle et malgré un transfert partiel au Conseil d'Etat, les personnels de greffe des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel dépendent toujours du ministère de l'intérieur pour toutes les questions statutaires. Ainsi, la majorité du personnel des TA et des CAA dépend de son principal justiciable, puisque le ministère de l'intérieur et les préfectures sont l'une des principales administrations défenderesses devant les juridictions administratives. L'idée qu'une part significative de la communauté juridictionnelle soit dans un lien de dépendance avec une partie n'est plus acceptable.

A ce premier écueil symbolique s'ajoute la complexité de la situation actuelle puisque les personnels de greffe de l'ensemble des juridictions administratives de Paris, du Conseil d'Etat, de la CNDA et des autres juridictions (TA et CAA hors juridictions administratives parisiennes, CCSP) relèvent de quatre situations différentes. Les corps des « agents » de l'ordre administratif doivent dès lors faire l'objet d'une unification et d'une simplification, ce qui permettrait également de développer l'attractivité des juridictions administratives pour ces personnels.

Outre cette diversité des statuts, la gestion quotidienne au niveau des juridictions est compliquée du fait d'interlocuteurs distincts selon les personnels : les interlocuteurs diffèrent selon qu'il s'agit de pourvoir au remplacement d'agents de greffe, de vacataires, d'aides à la décision ou de magistrats, et la juridiction administrative n'est pas particulièrement identifiée comme prioritaire par le ministère de l'intérieur.

Une gestion pleine et entière par le Conseil d'Etat permettrait d'éviter ces écueils.

A cet égard, les pistes ouvertes par le rapport Le Pors de 2003 peuvent servir de guide à une refonte du statut du greffe. La proposition du rapport est celle de corps "typisés" ancrés dans les corps existants du CE qui le sont déjà : corps administratifs et techniques de différentes catégories. Cette structuration devrait s'accompagner d'une redéfinition des missions et des emplois correspondant aux différents corps.

Cela nécessiterait évidemment de redimensionner le CFJA et les services de la DRH du Conseil d'Etat.

L'un des arguments régulièrement opposés à cette proposition est celui de la **mobilité et du déroulement des carrières**. Toutefois, la juridiction administrative peut et doit offrir des perspectives de mobilité et de promotion.

Le recours à la voie classique du détachement permettrait de satisfaire les demandes d'agents désireux d'accomplir une mobilité fonctionnelle. La mobilité fonctionnelle étant souvent contrainte par les possibilités de mobilité géographique, des conventions entre administrations géographiquement proches pourraient être conclues pour permettre une mobilité fonctionnelle dans un périmètre géographique limité.

Une plus grande mobilité interne doit par ailleurs être encouragée puisque les postes et le déroulement des carrières pourraient être plus variés et plus attractifs.

La valorisation du métier de greffier, directement en lien avec le contenu de leurs missions (cf. ci-dessous) serait de nature à fidéliser davantage les personnels et pourrait faciliter leur accès aux fonctions d'assistant(e) du contentieux et de magistrat(e)s, que ce soit par la voie du concours interne ou du tour extérieur, ce qui contribuerait à son attractivité.

De même des postes de débouchés au Conseil d'Etat, facteur de motivation et d'unification de l'ordre administratif, pourraient être identifiés.

II. L'amélioration de la formation, initiale et continue, est indispensable et urgente

Le SJA s'inquiète des conséquences pour la qualité du service public de la justice d'une situation dans laquelle les agents de greffe ne bénéficient souvent d'aucune formation particulière avant leur prise de poste. Il est donc favorable à la structuration et au renforcement de la formation des greffes.

Il s'agit en particulier **de renforcer la formation initiale et de la rendre commune aux différents personnels**, ce qui favoriserait la mise en place d'un réseau et d'une culture de corps spécifique aux juridictions administratives.

Actuellement, la formation lors de la prise de poste repose essentiellement sur les autres agents de greffe de la chambre et les magistrats, notamment les vices président(e)s. La formation est donc très et trop hétérogène et dépend du temps disponible des personnes qui en ont la charge sans que cette tâche de formation ne soit nécessairement reconnue ni organisée. Par ailleurs, elle n'est pas prise en compte dans la charge de travail.

La formation initiale devrait logiquement être placée sous l'égide du CFJA, et permettrait d'offrir aux agent(e)s, grâce à une formation de plusieurs semaines au lieu de quelques jours seulement comme c'est le cas actuellement dans les meilleures hypothèses, une meilleure connaissance de la procédure administrative contentieuse, des méthodes et du fonctionnement des juridictions administratives et des outils-métiers.

Ces formations pourraient leur permettre de mieux comprendre la réalité du travail des magistrat(e)s et leurs contraintes. Elle serait aussi l'occasion de leur transmettre des notions de contentieux et quelques clés leur permettant, pour celles et ceux qui le souhaitent, d'exercer par la suite des missions d'aide à la décision.

En parallèle, la formation initiale des magistrat(e)s au CFJA pourrait contenir un module relatif au rôle et au travail du greffe, afin de mieux comprendre la réalité du travail du greffe au quotidien et les contraintes auxquelles les agents sont confrontés.

La formation initiale pourrait être complétée localement dans les mêmes conditions que la formation continue.

En effet, de **nettes améliorations de la formation continue** sont possibles, en particulier en cas d'évolution des fonctions ou de promotion.

Il serait intéressant de promouvoir les formations délocalisées au niveau de la CAA et au niveau de la juridiction, le cas échéant dispensés par des magistrat(e)s de la juridiction : ce pourrait être le cas pour des modules de perfectionnement, plus adaptés le cas échéant aux problématiques locales. De tels modules pourraient également être organisés en cas de réforme des règles de contentieux général ou de réforme sur des contentieux spécifiques (étrangers, urbanisme, aide sociale).

Là encore, les formations communes magistrat(e)s – agent(e)s doivent être encouragées, notamment dans les cas où ils partagent les mêmes outils : cf. formation sur la fiche navette, foxit, etc.

III. L'évolution des missions du greffe, un enjeu important à moyen terme

La dématérialisation et les modifications majeures du métier de greffe que son développement induit militent pleinement en faveur d'une réflexion sur les métiers de greffe et pour la confection de nouvelles fiches de poste.

Avec la dématérialisation, le greffe est libéré d'une part chronophage de son travail (mise sous pli, envois courriers systématiques) et la mise en œuvre de la récente circulaire relative au travail dématérialisé aura pour conséquence une diminution du travail d'impression ou de reprographie.

La mise en place du Portail contentieux avec, entre autres nouveautés, le téléchargement automatique des dossiers devrait encore alléger les tâches des greffes.

Nous entendons rappeler qu'en dépit de ces évolutions, le SJA est attaché à ce que les moyens et effectifs des greffes soient maintenus, car leur intervention est cruciale notamment pour l'instruction des dossiers et la régularité des jugements.

S'agissant des fonctions, **l'essence du métier des greffes, qui est d'être l'interlocuteur des justiciables d'une part et des magistrats d'autre part, de faire le lien entre eux et de s'assurer de la régularité de la procédure, durant l'instruction et lors de l'audience, doit perdurer**, en dépit des évolutions offertes par la technologie.

Le travail de relecture active et attentive des projets de décision, qui est souvent variable en fonction des juridictions et du temps disponible, pourrait également être systématisé.

Ensuite et ainsi que le relève le rapport sur l'aide à la décision, les personnels des greffes et particulièrement celles et ceux de catégorie B ou de catégorie C souhaitant évoluer professionnellement sont souvent sous-employés par rapport à leur potentiel. Les volontaires pourraient ainsi, sous réserve de bénéficier d'une formation adaptée et en plus de leur cœur de métier, se voir confier des tâches d'aide à la décision de façon plus fréquente. Cela permettrait une plus grande association des agent(e)s en question à l'activité juridictionnelle.

Mieux formés et libérés d'une partie de leurs tâches routinières grâce à la dématérialisation, les **personnels de greffe pourraient pleinement exercer des fonctions**

d'aide à l'instruction et d'aide à la décision, au-delà de la rédaction des projets d'ordonnances de désistement, de non-lieu, ou d'irrecevabilité manifeste. Ils pourraient par exemple également proposer certaines mesures d'instruction et contribuer plus largement à l'instruction active des dossiers.

S'agissant des **fonctions administratives**, le SJA partage le constat d'une tendance à l'évolution des fonctions de greffier en chef vers celles de secrétaire général et considère qu'il est nécessaire de remettre la procédure contentieuse au cœur de leurs attributions ; ce qui suppose des moyens, des effectifs ainsi qu'un appui du Conseil d'Etat et des services du secrétaire général.

IV. La place du greffe au sein de la communauté juridictionnelle

La dématérialisation des relations de travail et le travail à distance, dans le contexte de la crise sanitaire, ne facilitent pas le collectif juridictionnel. Une réunion de dialogue social sur la qualité de vie de travail a eu lieu récemment et a permis d'aborder cette problématique en détail : cf. notre compte rendu de la réunion du 21 janvier 2022 en annexe 1.

Notre sentiment est que cette évolution des modes de travail ne permet plus d'avoir une vision globale du travail de l'autre, et chacun peut avoir l'impression de travailler « dans son couloir ».

Nous avons notamment demandé aux collègues si des temps d'échanges (réunions, groupes de travail) ou de convivialité communs étaient organisés avec les personnels de greffe et l'aide à la décision au niveau de la chambre et/ou de la juridiction. Près de 19 % des collègues ont répondu « oui au niveau de la chambre ET de la juridiction », 40 % ont répondu « oui au niveau de la chambre » seulement et 21 % « oui au niveau de la juridiction » seulement. Cela fait près de 21 % de collègues qui ne partagent aucun temps d'échanges ou moment de convivialité institutionnalisés au niveau de la chambre ou de la juridiction avec les greffes.

Nous proposons donc de **sensibiliser davantage les différents personnels, notamment les encadrant(e)s, sur le travail d'équipe, et d'encourager les temps d'échanges**, ce qui suppose que la charge de travail le permette, **et l'organisation de moments de convivialité** (par l'intermédiaire notamment d'associations locales).

Le SJA avait également transmis une contribution au groupe de travail relatif à l'information, la consultation et la concertation des personnels de greffe présidée par Mme Phémolant et formulé diverses propositions sur ce point, auxquelles nous renvoyons (cf. notre contribution en annexe 2) afin notamment de renforcer les liens entre agent(e)s et greffe et magistrat(e)s. Nous souscrivons pour l'essentiel aux propositions du rapport même si nous rappelons notre attachement à ce que des assemblées générales propres aux magistrat(e)s puissent être maintenues pour les sujets qui le justifient.