



**Audition du SJA par la mission relative à la réforme du
recrutement, de la formation et des carrières de la haute
fonction publique, présidée par M. Frédéric THIRIEZ**

16 juillet 2019

Vos représentants SJA :

Robin Mulot (président)

Yann Livenais (vice-président)

Gabrielle Maubon (secrétaire générale)

I- Le corps des magistrats administratifs, dont le recrutement est d'ores et déjà assez largement diversifié, doit conserver un lien étroit avec le reste de la haute fonction publique et en premier lieu avec le Conseil d'Etat, que ce soit par le mode de droit commun d'entrée dans ce corps ou par la formation initiale.

Si le recrutement des magistrats administratifs est assuré, de droit commun, par la voie de l'Ecole nationale d'administration, cette filière ne représente que 11,4 % de recrutement constatés sur les dix dernières années¹, la majorité des nouveaux magistrats étant issus du concours spécifique de recrutement, dit « concours direct » (44,2 %)², et dans une moindre mesure du détachement (27,1 %) ou du tour extérieur (15,4 %) et de la reconversion des officiers militaires (1,9 %)³.

L'ensemble des magistrats recrutés au titre d'une année suivent, quelle que soit leur voie de recrutement, la même formation spécialisée commune, de six mois, au Centre de formation de la juridiction administrative (CFJA), service du Conseil d'État.

Nous sommes attachés à cette diversité des modes de recrutement qui, d'une part, maintient le principe du concours comme voie normale d'accès aux fonctions de magistrat et, d'autre part permet, plus que dans d'autres corps de la fonction publique, d'assurer une variété des profils, des âges et des parcours professionnels antérieurs des magistrats.

Pour autant, nous souhaitons également que la réforme à venir maintienne le lien, à la fois statutaire, fonctionnel et culturel, actuellement assuré par le recrutement par l'ENA entre les magistrats administratifs et les autres corps de la haute fonction publique, en premier lieu avec les membres du Conseil d'Etat, avec lesquels ils forment un ordre juridictionnel distinct du corps judiciaire et unique dans sa connaissance de l'administration. Nous ne souhaitons pas que ces deux caractéristiques soient affectées par la disparition d'une formation commune aux uns et aux autres, qu'il serait d'ailleurs souhaitable, au contraire, d'élargir et de généraliser.

En outre, si nous sommes favorables à la plus grande diversité dans le recrutement des magistrats administratifs, celui-ci, ainsi que leur formation, devra assurer un équilibre entre l'acquisition d'une culture commune à l'ensemble des acteurs de la haute fonction publique, dont nous estimons qu'elle est d'ailleurs indispensable à l'exercice de nos

¹ L'ensemble de ces chiffres est issu du bilan social 2018 établi par le secrétariat général du Conseil d'Etat

² A la fois externe (environ 2/3) et interne (1/3)

³ Il s'agit ici du dispositif prévu à l'article L. 4139-2 du code de la défense

fonctions, et les particularités de l'exercice des fonctions du magistrat, notamment les principes d'impartialité et d'indépendance.

Les membres de la commission nous ont plus particulièrement interrogés sur le concours de recrutement direct, qui selon eux ne répond qu'imparfaitement aux objectifs de la lettre de mission. Nous avons manifesté notre attachement à son maintien dans son principe comme voie d'accès complémentaire à l'ENA, en nous montrant ouverts à une réflexion sur ses modalités.

* * *

II- Le SJA, s'il est favorable à un partage des formations, notamment continues, avec la haute fonction publique et les magistrats judiciaires, est attaché au respect de la dualité de juridiction, dès le stade de la formation.

Le SJA estime que des échanges, notamment par le biais de formations communes au cours de l'ensemble de la carrière avec les autres ordres juridictionnels (magistrats judiciaires et financiers) ainsi qu'avec le reste de la haute fonction publique – en ouvrant par exemple aux magistrats administratifs l'accès, aujourd'hui non proposé, aux formations continues de l'ENA – sont de nature à favoriser le partage de bonnes pratiques.

En revanche, sans se prononcer sur la participation des magistrats judiciaires à un éventuel tronc commun regroupant l'ensemble des agents de catégorie A+ en formation initiale, nous sommes défavorables à un regroupement des modalités de recrutement et de formation initiale des magistrats judiciaires et administratifs, isolé du reste de la haute fonction publique. Les membres de la mission nous ayant plus particulièrement interrogés sur ce point, vos représentants SJA ont exposé qu'un tel regroupement, compte tenu des fonctions et des compétences distinctes de la justice judiciaire et de la justice administrative, n'apparaît ni nécessaire, ni utile, et serait en outre de nature à fragiliser le dualisme juridictionnel que la réforme envisagée n'entend pas remettre en cause.

* * *

III- Le parcours des carrières des magistrats administratifs doit tenir compte des principes d'indépendance et d'inamovibilité des magistrats ; le rôle central du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel doit être garanti.

Le SJA, partisan de la création de « points d'étape » d'appréciation des aptitudes et compétences des magistrats administratifs à intervalles réguliers au cours de la carrière et d'une plus grande fluidité des trajectoires professionnelles, n'est pas hostile à une réflexion relative à une meilleure prise en compte de la diversification des parcours, notamment par le passage en administration active, quant à l'accès aux fonctions d'encadrement supérieur du corps (chef de juridiction). Il n'est pas davantage opposé à ce que le processus de sélection des personnes à haut potentiel puisse faire intervenir, entre autres avis, une expertise extérieure possédant des qualifications en matière de management public et privé.

Il rappelle toutefois qu'au contraire des administrations dites « actives » et des corps techniques et à l'instar des autres ordres juridictionnels, les magistrats administratifs bénéficient de garanties constitutionnelles et internationales, d'ailleurs incomplètes, propres à protéger leur indépendance. Celles-ci, en matière de nomination aux emplois supérieurs, passent en particulier par le rôle du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTACAA) qui, dans le cadre de ses compétences actuelles, émet des avis sur toutes les questions intéressant la carrière individuelle des magistrats et, s'agissant des présidents des tribunaux administratifs, un avis conforme. Le SJA est particulièrement attaché au maintien des prérogatives de cette instance, qui joue le rôle de garant de l'indépendance de la justice administrative, et se montrerait très défavorable à tout projet de réforme du déroulement des carrières qui réduirait son rôle et ses pouvoirs.

Sans se prononcer enfin sur les carrières des membres du Conseil d'Etat, le SJA rappelle qu'il est favorable à des échanges plus poussés et plus larges entre les deux corps, notamment en ouvrant, à défaut de fusion, la possibilité aux magistrats administratifs d'effectuer une mobilité au Conseil d'Etat en qualité de maître des requêtes en service extraordinaire.

* * *

IV- Le SJA est favorable, enfin, au développement des échanges d'expériences et de profils avec les autres corps de fonctionnaires par le truchement d'une politique de détachements dynamique et simplifiée.

De manière à garantir la formation pluridisciplinaire des magistrats administratifs au cours de leur carrière, les possibilités de mener des carrières fluides, à la fois dans des positions en administration « active » et au sein des juridictions, et dans le but de permettre aux cadres des fonctions publiques qui le souhaitent d'enrichir leurs propres compétences par l'exercice de fonctions contentieuses, le SJA défend le maintien de la mobilité statutaire (décret n° 2008-15 du 4 janvier 2008), ainsi que de détachements tout au long de la vie professionnelle des magistrats, dont il souhaite voir le principe facilité. En outre, il est favorable à ce que ces détachements soient ouverts, plus qu'actuellement, aux emplois et de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière.

S'ils doivent être possibles, les passages entre le secteur privé et les juridictions administratives devraient en revanche tenir compte des règles déontologiques particulières aux juridictions et, en tout état de cause, conduire à un choix à moyen terme des intéressés entre l'exercice d'une activité professionnelle privée, salariée ou libérale, et le retour (ou le cas échéant l'intégration) au sein des juridictions administratives.