



Syndicat de la juridiction
administrative

**Entretien avec Mme Hélène Davo, conseillère justice du
Président de la République, Mme Aurélia Lecourtier-
Gegout, conseillère budget, fonction publique, réforme
de l'État du Premier ministre et M. Stéphane Hardouin,
conseiller justice du Premier Ministre**

3 mai 2021

Vos représentantes SJA :

Maguy Fullana (présidente)

Clotilde Bailleul (trésorière)

Anne-Laure Delamarre (élue au CSTACAA)

À la suite des annonces du vice-président du Conseil d'État le 27 avril et de la communication du projet d'ordonnance le 30 avril, vos représentants SJA ont souhaité revenir sur les points saillants de la réforme concernant le corps de magistrats administratifs, à savoir la suppression de l'ENA et son remplacement par l'ISP ainsi que les obligations de mobilité statutaire.

À titre liminaire, nous avons insisté tout à la fois sur l'importance du maintien du rattachement du corps des magistrats des TA-CAA à l'ENA ou au futur ISP, et sur la spécificité des fonctions juridictionnelles et la nécessité de tenir compte du cadre constitutionnel et européen garantissant notre indépendance. Nous avons en particulier souligné que, contrairement aux autres corps de l'ENA qui ont vocation à exercer des fonctions d'administration, de conception et de contrôle, le corps des magistrats administratifs est dédié à des fonctions quasi-exclusivement juridictionnelles, ce qui justifie un traitement spécifique dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique.

En outre, et comme le Conseil constitutionnel l'a rappelé dans sa décision du 21 mars 2019¹, « les fonctions de magistrat de l'ordre administratif doivent en principe être exercées par des personnes qui entendent y consacrer leur vie professionnelle ». Autrement dit, la magistrature administrative est principalement et doit demeurer une magistrature de carrière. C'est dans cette perspective que doit être envisagée la réforme nous concernant : les atteintes à ce principe doivent rester l'exception, et tenir compte de l'indépendance inhérente à l'exercice de nos fonctions.

Nous avons également rappelé que le SJA souhaite que la justice administrative conserve sa spécificité et son autonomie par rapport à la justice judiciaire. Sur ce point, il demande, à titre principal, la mise en place, à terme et consécutivement à la constitutionnalisation de l'ensemble de la juridiction administrative, d'un statut unitaire de l'ensemble des magistrats des juridictions administratives, soit ceux du Conseil d'Etat, des cours administratives d'appel, des tribunaux administratifs et des juridictions administratives spécialisées. Cette réforme, qui répond à plusieurs objectifs, serait notamment de nature à favoriser davantage la fluidité et la progression des carrières entre les trois niveaux de juridiction : la connaissance des juridictions du fond constitue un préalable naturel et pertinent à l'exercice de fonctions contentieuses en cassation, la pratique de l'appel enrichit le regard sur les trois niveaux d'instance, l'affectation temporaire au Conseil d'État pourrait contribuer à diversifier le parcours et les expériences des juges de fond, tandis qu'une nomination au Conseil d'État pourrait parachever une carrière de qualité, comme le sont actuellement une nomination comme chef de juridiction ou l'accès aux quelques postes ouverts au Conseil par la voie du tour extérieur.

Dans la même logique et dans l'immédiat, nous avons réitéré notre conviction que le corps des tribunaux et cours administratives d'appel devrait constituer le vivier naturel de recrutement au Conseil d'État et déploré que la réforme en cours ne soit pas l'occasion de procéder à une telle rationalisation, ce qui est difficilement compréhensible.

* * *

¹ [Cons. const., déc. n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, point 116.](#)

I – Le corps des magistrats administratifs, dont le recrutement est d’ores et déjà diversifié, doit conserver un lien étroit avec les autres corps de la haute fonction publique, tant par le mode de droit commun d’entrée dans ce corps que par la formation initiale.

La spécificité de notre statut tient à ce que les magistrats des TA-CAA sont des hauts fonctionnaires chargés de missions particulières, de nature juridictionnelle. Nous avons rappelé que les deux qualités – hauts fonctionnaires et magistrats – n’étaient pas incompatibles.

Nous avons salué le maintien du recrutement de magistrats administratifs à l’issue de leur formation à l’Institut du service public (ISP), appelé à succéder à l’ENA, ainsi que le maintien des autres voies d’accès au corps (concours, tour extérieur et détachement) qui assurent sa diversité et sa richesse, en accord avec les objectifs de la réforme, et qui permet déjà, bien plus que dans d’autres corps de la haute fonction publique, d’assurer la complémentarité des profils, des âges et des parcours professionnels antérieurs des magistrats. Nous nourrissons toutefois quelques inquiétudes quant à la réalité du rattachement du corps des magistrats administratifs au futur ISP, inquiétudes alimentées tant par la perspective évoquée que soit encore réduit le nombre, déjà faible actuellement, de postes offerts en sortie d’ISP, que par le recentrage très net du système des recrutements autour des concours directs externe et interne.

Nous avons donc attiré l’attention des cabinets sur la nécessité que ce rattachement se traduise concrètement par le maintien d’un volume minimum de postes de magistrats administratifs offerts à la sortie de l’ISP, et sur l’impératif que cette affectation ait lieu directement à la fin de la scolarité et moyennant le bénéfice de la formation dispensée par le CFJA, l’éventuelle obligation de mobilité pouvant quant à elle être remplie ensuite. Sur ce point, les dispositions du projet d’ordonnance ne permettent une affectation directe dans le corps des magistrats administratifs que des élèves de l’ISP qui justifient d’une expérience professionnelle dans le secteur public ou privé d’au moins quatre ans. En réponse, il nous a été indiqué qu’aucune affectation directe d’élèves de l’ISP n’ayant pas une telle expérience professionnelle préalable ne serait admise afin de maintenir une forme de cohérence dans la gestion des corps issus de l’ISP. Nous déplorons très vivement cette absence de prise en compte de la spécificité de nos fonctions et cette rupture regrettable entre la formation initiale et la prise de poste, laquelle constitue en réalité un parachèvement de la formation initiale des nouveaux magistrats.

En ce qui concerne la formation initiale, compte tenu du public concerné par la formation de quelques jours correspondant au tronc commun dispensé par l’ISP, lequel inclut notamment, en l’état des informations portées à notre connaissance, les lauréats du concours de l’ISP mais aussi ceux de l’ENM, nous avons demandé que les lauréats des concours externe et interne de recrutement de magistrats administratifs, de même que ceux recrutés dans le corps par la voie du tour extérieur ou les détachés qui n’en auraient pas bénéficié précédemment, suivent également ce tronc commun. Il nous a été répondu que cette participation ne devrait a priori pas poser de difficultés.

Nous avons également évoqué l’hypothèse que la formation actuellement dispensée par le CFJA, d’une durée de six mois, soit allongée (à un an par exemple) afin d’y inclure des stages plus longs en administration, ce qui constituerait une alternative plus satisfaisante et pertinente à l’obligation de double mobilité, dans la logique du développement d’une culture administrative commune en amont de la prise officielle de fonctions qui sous-tend la réforme (cf. ci-dessous). Cette solution est considérée comme non pertinente au regard des objectifs poursuivis par la réforme.

II – S’agissant du déroulement de la carrière, plusieurs mesures soulèvent de graves difficultés.

Après avoir relevé les exceptions prévues à l’obligation de première mobilité en faveur des magistrats disposant d’une expérience de quatre ans dans le secteur public ou privé en catégorie A ou équivalent, nous avons rappelé que le principe même de cette **double obligation de mobilité** présentait de sérieuses difficultés.

En premier lieu, nous avons rappelé que les magistrats administratifs sont des hauts fonctionnaires soumis, du fait des fonctions juridictionnelles qu’ils exercent, à des règles déontologiques particulières. Sans remettre en cause la pertinence, pour des magistrats qui le souhaitent, d’une expérience en administration, une double mobilité imposée constitue un obstacle sérieux à la magistrature de carrière, conçue, par le Conseil constitutionnel lui-même pour préserver l’impartialité des magistrats. Cette double obligation de mobilité est d’ailleurs de nature à entretenir une forme de méfiance envers les juges administratifs de la part des justiciables et auxiliaires de justice qui interroge dans un État de droit.

En deuxième lieu, la progression de carrière des magistrats de l’ordre administratif est organisée pour que le temps passé au grade de conseiller soit limité (3 à 6 ans environ), compte tenu notamment de la rémunération allouée à ce grade, comparativement faible par rapport aux corps équivalents, ce que nous n’avons d’ailleurs pas manqué de dénoncer (2 400 euros nets mensuels au premier échelon, 3 100 euros en moyenne avant de passer au grade de PC).

Cette obligation entraînerait dès lors nécessairement un retard dans le passage au grade de premier conseiller, et donc un retard de rémunération particulièrement dommageable dans un contexte où le corps des TA-CAA subit déjà un décrochage par rapport aux grilles indiciaires des autres corps de la fonction publique, sans d’ailleurs que les sujétions inhérentes aux fonctions exercées par les membres d’autres corps mieux lotis ne justifient ce décrochage, contrairement à ce que nos interlocuteurs, manifestant en cela une regrettable méconnaissance de notre métier et de nos conditions de travail, ont semblé estimer.

En outre, le principe d’une mobilité entre le grade de conseiller et celui de premier conseiller ne se justifie aucunement au regard de l’absence de différence substantielle entre les fonctions exercées à chacun de ces grades.

En dernier lieu, cette mesure entraînerait très vraisemblablement un départ rapide du corps de jeunes collègues pour lesquels les juridictions auront engagé des efforts de formation tout en perdant rapidement le bénéfice des avantages escomptés : à cet égard, l’arrivée en détachement de fonctionnaires issus d’autres corps et qui devront à leur tour être formés, ne devrait pas, notamment en raison du décrochage en termes de rémunération ci-dessus dénoncé, augmenter dans des proportions considérables et ne permettra donc pas de compenser les rapides départs en mobilité des conseillers. En outre, si de telles différences de rémunérations devaient subsister, il est à craindre que l’obligation d’effectuer une seconde mobilité n’ait pour conséquence une absence de retour des magistrats dans les juridictions où leur rémunération est sensiblement inférieure à celles dont ils peuvent bénéficier en administration.

L’impact sur l’activité juridictionnelle des tribunaux et cours administratives d’appel ne doit donc pas être de notre point de vue sous-estimé, dans un contexte où les juridictions administratives rencontrent déjà des difficultés pour faire face à une augmentation du contentieux bien plus rapide que celle de leurs effectifs, et assumer leurs missions dans des conditions acceptables,

compte tenu de la charge de travail déjà trop lourde et d'une insuffisance structurelle en moyens humains.

Face à la position très fermée de nos interlocuteurs, nous avons proposé, à titre subsidiaire, compte tenu de la structuration de nos grades et des objectifs poursuivis par la réforme, que cette double obligation de mobilité soit déconnectée du passage du premier au second grade. Une double obligation imposée pour l'accès au grade de président aurait le mérite d'éviter que des carrières ne soient bloquées au grade de conseiller et que ne se produisent des départs nombreux et rapides après la prise de fonctions. Une telle solution n'apparaît pas davantage envisageable par le Gouvernement, pour des raisons que nous peinons à comprendre.

Nous avons également demandé, si cette double obligation de mobilité devait être maintenue, que les possibilités de mobilité soient les plus larges possibles, afin d'offrir des débouchés adaptés, en quantité et en qualité, aux besoins des conseillers qui se voient imposer cette obligation. Nous avons notamment fait valoir qu'une mobilité dans le privé, comme avocat ou avocat aux Conseils, ou encore dans le tiers secteur au sein d'associations ou organismes d'intérêt général, le cas échéant dans le cadre d'une mise à disposition, pourrait contribuer, tout autant qu'une mobilité dans l'administration, à la diversité et l'enrichissement des parcours professionnels des magistrats. Les conseillers se sont dits favorables à ces propositions, sans toutefois prendre d'engagements fermes.

La deuxième difficulté tient à la suppression envisagée de la dispense de mobilité par l'affectation durant trois années en cour administrative d'appel. La suppression de cette dispense s'entendrait encore moins si l'obligation d'une double mobilité devait être maintenue dans son principe. Les jeunes collègues comme les collègues plus expérimentés prétendant accéder au grade de président peuvent en effet légitimement souhaiter diversifier leur expérience juridictionnelle par la pratique de l'appel, laquelle constitue un enrichissement qu'il est impossible de trouver à l'extérieur du corps. Le maintien d'une justice administrative de qualité passe aussi par la mobilité interne, compte tenu de la spécificité et la haute technicité des fonctions juridictionnelles.

A fortiori, pour les magistrats qui justifient antérieurement à leur entrée dans le corps d'une expérience administrative, il apparaît conforme à l'intérêt commun qu'ils approfondissent leurs connaissances contentieuses, par exemple en changeant de fonctions contentieuses ou de juridiction, plutôt que de retourner dans l'administration.

La suppression de la « mobilité » en cour a été présentée, de manière très surprenante, comme un point incontournable de la réforme. Nous déplorons que l'expérience dans des fonctions juridictionnelles n'apparaisse pas comme la priorité pour un magistrat, notamment un futur président de chambre ou un président assesseur en cour, dont la réalité des fonctions est manifestement ignorée.

Sur ces deux points, nous avons attiré l'attention de nos interlocuteurs sur les difficultés majeures rencontrées par les magistrats affectés en dehors de la région parisienne, dans les territoires métropolitains et ultramarins, pour pouvoir répondre effectivement à des offres de mobilité. Le corps des magistrats administratifs est l'un des rares de son niveau qui soit déconcentré, et il existe un déséquilibre marqué des possibilités de mobilité entre la région parisienne, dans laquelle se concentrent une large majorité des emplois des futurs administrateurs de l'État, et les régions. En outre, la proportion de femmes dans le corps ne cesse, et nous nous en félicitons, d'augmenter, et s'établissait en 2019 à plus de 45 %. Or, nous ne pouvons ignorer certaines réalités concrètes et encore hélas observables à ce jour, qui conduisent à penser que les deux mesures

combinées (double mobilité et suppression de la dispense de mobilité par une affectation en appel) nuiront davantage aux femmes.

Selon les conseillers, l'équilibre du dispositif reposerait, notamment et sans nier la responsabilité qui incombe à notre gestionnaire, sur le travail des chefs de juridiction qui devraient rechercher des débouchés pour les magistrats affectés en région et deviendraient, ainsi, responsables du bon déroulement de la carrière des conseillers et premiers conseillers, ce que nous avons fermement contesté comme traduisant, une nouvelle fois, une méconnaissance regrettable de la réalité des fonctions de chef de juridiction.

A ces nombreux obstacles s'ajoute celui du très strict régime des incompatibilités applicables aux magistrats administratifs, prévu à l'article L. 231-5 du code de justice administrative. Nous avons salué le fait que le projet d'ordonnance prévoie une réforme de ces incompatibilités, même si elle reste en-deçà des propositions du SJA et ne tient pas totalement compte de la diversité des situations ni des difficultés rencontrées. Sur ce point, les conseillers se sont montrés ouverts et ont été rendus destinataires d'une proposition de rédaction alternative de l'article L. 231-5 rédigée par nos soins.