



Syndicat de la juridiction  
administrative

**Entretien avec Mme Sandrine Staffolani, conseillère  
« Fonction publique de l'État et diversité » de la ministre  
de la Transformation et de la Fonction publiques**

**21 avril 2021**

---

**Vos représentants SJA :**

**Maguy Fullana (présidente)**

**Julien Illouz (secrétaire général adjoint)**

**Anne-Laure Delamarre (élue au CSTACAA)**

A la suite des récentes annonces du Président de la République et des précisions apportées par le Vice-président du Conseil d'État, 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, les obligations de mobilité statutaire et les contours de ce qu'il est convenu d'appeler « l'école de guerre ».

A titre liminaire, nous avons insisté tout à la fois sur le maintien du rattachement du corps des magistrats des TA-CAA à l'ENA ou au futur ISP, mais également 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 2019<sup>1</sup>, « 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, et les atteintes à ce principe doivent rester l'exception et tenir compte de l'indépendance inhérente à l'exercice de nos fonctions.

\* \* \*

**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, que ce soit par le mode de droit commun d'entrée dans ce corps ou 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.

Notre voie de recrutement de droit commun est et demeure la voie de l'École nationale d'administration et nous avons salué le maintien du rattachement du corps des magistrats administratifs à l'Institut du service public (ISP) appelé à succéder à l'ENA.

Nous avons également rappelé notre attachement à la conservation de l'équilibre actuel des voies d'accès au corps 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.

En réponse, il nous a été confirmé que ces différentes voies d'accès à notre corps seront maintenues.

---

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

S'agissant de l'accès au Conseil d'État, nous avons indiqué que le corps des magistrats administratifs constituait un vivier d'accueil naturel des futurs membres du Conseil d'État et qu'il paraissait cohérent que la première expérience acquise par les futurs juges administratifs de cassation le soit au sein du corps des magistrats administratifs. Nous avons rappelé que nous sommes au demeurant très favorables également à des détachements de magistrats des TA-CAA au Conseil d'État, en qualité de maîtres des requêtes en service extraordinaire, au titre de la mobilité.

En ce qui concerne la formation initiale, compte tenu du public concerné par la future formation de quelques semaines 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'ENA « nouvelle formule » mais aussi ceux de l'ENM, nous avons estimé qu'il serait logique que les lauréats des concours externe et interne de recrutement de magistrats administratifs 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 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).

Tout en rappelant que la réforme de la formation des hauts fonctionnaires, d'une part, et de leurs parcours professionnels, d'autre part, répondaient à des objectifs distincts que poursuit le Gouvernement, notre interlocutrice ne s'est pas montrée totalement insensible à cette contre-proposition.

## **II – S'agissant du déroulement de la carrière, trois mesures posent, en l'état de leur présentation et faute de connaître à ce jour le contenu du projet d'ordonnance, de graves difficultés.**

La première difficulté tient à l'instauration envisagée d'une obligation de mobilité comme condition pour chaque promotion de grade.

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 est déjà décroché 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.

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.

Organiser une mobilité au premier grade présenterait, en outre, une difficulté particulière pour les magistrats recrutés qui disposent d'une expérience administrative antérieure. Peuvent en effet être recrutés à ce grade, par le concours interne de recrutement direct, le concours interne de l'ENA et le tour extérieur, des agents publics disposant déjà d'une expérience administrative, parfois significative lorsqu'ils sont accueillis après dix ou quinze années de service. Dans cette hypothèse, loin d'être isolée, la pertinence d'une double mobilité apparaît encore moins évidente.

Enfin, 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 de magistrats judiciaires 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.

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 poursuivre leurs missions dans des conditions acceptables, compte tenu de la charge de travail déjà trop lourde et d'une insuffisance structurelle en moyens humains.

En réponse, Madame la conseillère nous a confirmé l'intention exprimée par le Président de la République dans son discours du 8 avril dernier de procéder à une revalorisation générale de la rémunération des corps de la haute fonction publique, ce que nous avons salué. Tout en rappelant la volonté du Gouvernement de favoriser les mobilités entre les différents corps tout au long de la carrière, une dé-corrélation possible entre accomplissement de la première mobilité et promotion au grade de premier conseiller lui a également semblé pouvoir être envisagée, sans toutefois prendre aucun engagement à ce stade alors que de nombreux arbitrages sont encore en cours.

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, à laquelle le SJA a déjà pu manifester son opposition, s'entendrait encore moins si la double mobilité devait être maintenue dans son principe. Les jeunes collègues comme les collègues plus expérimentés prétendant accéder au grade de président peuvent légitimement souhaiter diversifier leur expérience juridictionnelle par la pratique de l'appel, lequel constitue un enrichissement, comme peut l'être une expérience 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.

Sur ces deux points, nous avons attiré l'attention de notre interlocutrice 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.

A ces nombreux obstacles, s'ajoute celui du strict régime des incompatibilités applicable aux magistrats administratifs, prévu à l'article L. 231-5 du code de justice administrative. Nous avons à nouveau fait part de notre proposition d'évolution de ces dispositions de nature à desserrer cet étai et à faciliter les mobilités, et remis cette proposition à Madame la conseillère.

La dernière difficulté tient à la mise en place d'un « rendez-vous de carrière » sur le modèle de l'École de guerre. La nécessité d'une magistrature de carrière, mais aussi et surtout l'indépendance des magistrats administratifs et le rôle central du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, appelé en l'état du droit à émettre un avis conforme sur la nomination des présidents des tribunaux administratifs, ne permettent pas d'inclure la sélection des chefs de juridiction dans ce processus de détachement, formation et sélection des administrateurs appelés à exercer les emplois à la discrétion du Gouvernement. Nous avons précisé que notre opposition était bien entendu formulée sans préjudice de l'inclusion dans ce dispositif des magistrats administratifs qui souhaiteraient, dans le cadre d'un détachement, accéder à des fonctions d'encadrement supérieur au sein de l'administration de l'État.

En réponse, Madame la conseillère nous a indiqué qu'il n'était pas prévu, en l'état, d'inclure la nomination des présidents des tribunaux administratifs au sein du processus conçu sur le modèle de l'École de guerre, lequel ne devrait s'appliquer que pour pourvoir les emplois à la discrétion du Gouvernement. Vos représentants SJA se sont félicités de cette clarification bienvenue.

Enfin, nous avons émis une dernière alerte concernant les conditions d'entrée en vigueur de la réforme, qui seraient susceptibles de porter atteinte à des situations légitimement constituées par des parcours professionnels construits sous l'empire d'un état du droit antérieur pour les magistrats en fonction et au principe d'égalité entre fonctionnaires d'un même corps. Notre interlocutrice nous a assuré que des dispositions transitoires, notamment destinées à éviter qu'un nombre élevé de magistrats déjà nommés ne se trouvent contraints de quitter la juridiction dans les premières années suivant l'entrée en vigueur de la réforme, seraient prévues.