

N° 144

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,*

TOME IV

### JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Par M. Guy BENARROCHE,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. François-Noël Buffet, *président* ; Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Christophe-André Frassa, Jérôme Durain, Marc-Philippe Daubresse, Philippe Bonnacarrère, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Richard, Mmes Cécile Cukierman, Maryse Carrère, MM. Alain Marc, Guy Benarroche, *vice-présidents* ; M. André Reichardt, Mmes Laurence Harribey, Jacky Deromedi, Agnès Canayer, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Philippe Bas, Arnaud de Belenet, Mmes Catherine Belrhiti, Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Valérie Boyer, M. Mathieu Darnaud, Mmes Françoise Dumont, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Pierre Frogier, Mme Françoise Gatel, M. Loïc Hervé, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Mikaele Kulimoetoke, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Jean-Yves Roux, Jean-Pierre Sueur, Mmes Lana Tetuanui, Claudine Thomas, Dominique Vérien, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 3360, 3398, 3399, 3400, 3403, 3404, 3459, 3465, 3488 et T.A. 500

Sénat : 137 et 138 à 144 (2020-2021)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>L'ESSENTIEL.....</b>	<b>5</b>
<b>I. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES.....</b>	<b>5</b>
A. UN DÉFI RÉCURRENT : FAIRE FACE À MOYENS QUASI-CONSTANTS À DES AFFAIRES À TRAITER TOUJOURS PLUS NOMBREUSES.....	6
B. LA QUESTION CENTRALE DU DROIT DES ÉTRANGERS : UNE RATIONALISATION À L'ÉTUDE.....	8
C. DEUX JURIDICTIONS SPÉCIALISÉES FORTEMENT EXPOSÉES .....	9
<b>II. LES JURIDICTIONS FINANCIÈRES .....</b>	<b>10</b>
A. UNE STABILITÉ DES MOYENS HUMAINS QUI ENTRAÎNE UNE PRIORISATION TOUJOURS PLUS ACCRUE DES CONTRÔLES .....	10
B. LE PROJET « FJ 2025 » : LA NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER LES MISSIONS TRADITIONNELLES DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES .....	11
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>13</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES, DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES ET DES DÉPLACEMENTS .....</b>	<b>19</b>



## L'ESSENTIEL

La commission des lois a examiné, mercredi 18 novembre 2020, le rapport de M. Guy Benarroche (groupe Écologiste - Solidarité et Territoires - Bouches-du-Rhône) sur les crédits des programmes 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » et 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » de la mission « Conseil et contrôle de l'État », inscrits au projet de loi de finances pour 2021.

**Les moyens alloués à ces deux programmes - constitués à plus de 80 % de dépenses de personnel (titre 2) - seraient en augmentation en 2021, mais dans une moindre mesure que l'année dernière.**

Le programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » présente une hausse des crédits de paiement de 2,7 % (à comparer à +4,6 % entre 2019 et 2020), soit 12 millions d'euros supplémentaires, et un schéma d'emplois en augmentation de 28 équivalents temps plein (ETP). Les moyens du programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » sont stables avec une légère augmentation des crédits de paiement de 0,3 % (+0,2 % l'année dernière) et un schéma d'emplois prévoyant la création de 10 équivalents temps plein (ETP).

Progression des crédits de paiement des programmes 165 et 164

	Exécution 2017	Exécution 2018	Exécution 2019	LFI 2020	PLF 2021	Progression 2020/2021	
						(en millions d'euros)	(en %)
Programme 165	388,0	404,2	417,7	439,7	451,7	12,0	2,7
dont CNDA	24,8	27,8	34,7	44,9	45,3	0,4	0,9
Programme 164	215,1	218,0	220,7	220,4	221,1	0,7	0,3

Source : Commission des lois, sur la base des documents budgétaires

### I. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Contrairement aux années précédentes, le projet de loi de finances pour 2021 ne prévoit pas d'attribuer la majorité des moyens supplémentaires mobilisés pour le programme 165 à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Aucune création d'emploi de magistrat ou d'agent n'est en effet prévue en 2021, alors que 59 emplois avaient été budgétés en 2020.

Cette année, les crédits supplémentaires sont principalement destinés à financer **28 ETP pour renforcer les effectifs des tribunaux administratifs (6 magistrats et 4 agents de greffe) et créer la nouvelle cour administrative d'appel de Toulouse (1 membre du Conseil d'État, 6 magistrats et 11 agents de greffe).**

Les crédits hors titre 2 sont en augmentation de 6,1 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2020, principalement en raison de la hausse des frais de justice (+ 6,2 % par rapport à la LFI 2020), qui est mécaniquement due à l'accroissement des entrées contentieuses, et des dépenses immobilières du programme (en particulier, l'opération de désamiantage du site où doivent être relogés la CNDA et le tribunal administratif de Montreuil ainsi que la création de la cour administrative d'appel de Toulouse).

#### **A. UN DÉFI RÉCURRENT : FAIRE FACE À MOYENS QUASI-CONSTANTS À DES AFFAIRES À TRAITER TOUJOURS PLUS NOMBREUSES**

La création de postes - 28 ETP, soit 13 équivalents temps plein travaillé (ETPT) - pour renforcer les effectifs des tribunaux administratifs (TA) et des cours administratives d'appel (CAA) est en progression par rapport au budget de l'année dernière qui avait prévu la création de 13 ETP en juridictions (2 membres du Conseil d'État, 7 magistrats et 4 agents de greffe). Celles-ci avaient également été autorisées à recruter 21 juristes assistants en 2020, mais à la condition d'un autofinancement grâce à un moindre recours aux vacataires (non comptabilisés dans le plafond d'emplois).

Cette hausse d'effectifs reste toutefois modeste au regard du plafond des emplois affectés dans ces juridictions qui est de 2 534 ETPT. Elle équivaut à un **renfort de 0,3 % par rapport à l'année dernière, ce qui est sans commune mesure par rapport à la hausse des entrées auxquelles les juridictions administratives sont confrontées.**

**Nombre d'affaires enregistrées en données nettes  
par les juridictions administratives<sup>1</sup>**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2018-2019
<b>CE</b>	9 456	8 727	9 620	9 864	9 563	10 216	+ 6,8 %
<b>CAA</b>	29 857	30 597	31 308	31 283	33 773	35 684	+ 5,7 %
<b>TA</b>	195 625	192 007	193 532	197 243	213 029	231 280	+ 8,6 %

Source : Commission des lois à partir des données du Conseil d'État

<sup>1</sup> Les données nettes excluent les affaires dites de « séries », c'est-à-dire celles qui présentent une question qui a déjà fait l'objet d'une décision juridictionnelle, sans appeler de nouvelle appréciation ou qualification des faits.

Comment faire face à ces entrées toujours plus nombreuses, sans dégrader ni la qualité des décisions ni les délais de jugement ?

**Une réflexion est actuellement en cours, sous l'égide de la mission d'inspection des juridictions administratives, sur l'aide à la décision afin de mieux utiliser cette ressource** désormais largement déployée. Il s'agit, selon le Conseil d'État, de généraliser les bonnes pratiques permettant de donner une meilleure visibilité aux chefs de juridiction sur leur capacité d'aide à la décision et d'accorder une meilleure attention aux agents chargés de l'aide à la décision.

Le Conseil d'État mène également une **politique active de développement de la médiation**. Dans ce cadre, une expérimentation de médiation obligatoire est menée jusqu'au 31 décembre 2021 dans les domaines suivants : différends entre les fonctionnaires et leur employeur, requêtes relatives aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi. Cette voie de résolution des litiges vient souvent **à rebours de la culture administrative** (refus de principe pour certaines administrations ou manque d'intérêt à écourter une instance). Elle peut de surcroît apporter un supplément de travail aux magistrats et greffiers chargés de sa mise en œuvre compte tenu de la longueur du processus. **Seules 1 040 médiations, dont 66 % à l'initiative des juridictions, ont abouti à un accord en 2019.**

Ces deux voies ne semblent **pas pouvoir apporter d'effets perceptibles en 2021 ou même à moyen terme**. Cela confirme qu'il semble exister peu de solutions en dehors du renforcement des équipes - magistrats, greffiers et agents d'aide à la décision - affectées au traitement des dossiers.

**Cette année encore, les performances des juridictions administratives reposeront donc avant toutes choses sur l'engagement individuel des personnels des juridictions administratives et leur sens du service public.**

Cette situation ne peut être pérenne et le programme 165 ne pourra échapper à un questionnement sur le renforcement des moyens humains et la revalorisation indemnitaire des personnels.

**Une dégradation des indicateurs de performance  
du fait de la crise sanitaire**

En 2020, la crise sanitaire a fortement bouleversé l'activité des juridictions administratives, déjà affectée par la grève des transports et la mobilisation des avocats contre la réforme des retraites en début d'année.

Sur les huit premiers mois de l'année, les tribunaux administratifs (TA) ont ainsi connu une baisse des entrées de 15 % et des sorties de 17 %. Dans les cours administratives d'appel (CAA), la baisse s'est établie à 22 % pour les entrées et à 16 % pour les sorties. La CNDA a quant à elle été confrontée à une baisse de 33 % de ses entrées et de 54 % de ses sorties.

Sans surprise, le délai moyen constaté de jugement des affaires, qui sert d'indicateur de performance, a été allongé devant les TA, les CAA (12 mois au lieu de l'objectif anticipé de 11 mois) et surtout la CNDA (11 mois contre 5 prévus pour les procédures en formation collégiale, 20 semaines au lieu de 5 pour les procédures à juge unique). Un allongement des procédures au regard de la réalisation 2019 est également attendu en 2021 (1 an devant les CAA et TA, 7 mois et 7 semaines devant la CNDA). Il est rappelé qu'en février 2020, à la veille du confinement, la CNDA avait presque atteint l'objectif légal de 5 mois de traitement des dossiers en formation collégiale.

Le stock d'affaires anciennes est également en hausse : selon les prévisions actualisées, en 2020, 25 % des affaires enregistrées devant la CNDA auront plus de 1 an (à comparer aux 5 % prévus initialement) et respectivement, 7 et 10 % des affaires enregistrées devant les CAA et les TA auront plus de 2 ans (contre 4 et 7,5 % en prévision initiale). Là encore, les prévisions pour 2021 restent en deçà de leur réalisation en 2019.

Cette dégradation de deux indicateurs de performance importants est due aux annulations d'audience pendant les huit semaines du confinement<sup>1</sup>, puis aux difficultés à organiser celles-ci compte tenu des perturbations causées par la pandémie de la covid-19 (jauge dans les salles d'audience, report pour cause de suspicion de contamination ou cas contacts etc...). Elle n'est pas liée aux moyens matériels des juridictions administratives, par ailleurs plutôt adaptés au travail à distance.

## **B. LA QUESTION CENTRALE DU DROIT DES ÉTRANGERS : UNE RATIONALISATION À L'ÉTUDE**

Le contentieux des étrangers a pris au fil des ans une place centrale dans le contentieux administratif. Il représente **en 2019 51 % des affaires enregistrées dans les cours administratives d'appel (CAA) et 41 % de celles enregistrées dans les tribunaux administratifs (TA)**. Depuis 2015, le nombre des entrées dans cette matière a crû de 31 % devant les CAA et de 63 % devant les TA.

Au-delà de la masse qu'il représente, ce contentieux est très exigeant pour les magistrats et les greffes qui assurent des permanences 365 jours sur 365. Il complique singulièrement la gestion des juridictions.

Conscient de ces enjeux, le Premier ministre a commandé une étude au Conseil d'État. Faisant le constat de « *procédures excessivement complexes, partiellement inadaptées et inutilement répétées* », le groupe de travail présidé par Jacques-Henri Stahl propose, d'une part, de **passer d'une douzaine à trois procédures contentieuses**, applicables en fonction du degré réel d'urgence de l'action administrative et, d'autre part, de **prévoir que l'administration se prononce, dès la première demande de titre de séjour, au regard de l'ensemble des hypothèses d'attribution d'un tel titre**, seuls des éléments nouveaux pouvant être présentés à l'appui de demandes ultérieures.

La nécessité d'une réforme d'ordre procédural semble faire consensus. Aucune concrétisation législative n'est annoncée.

---

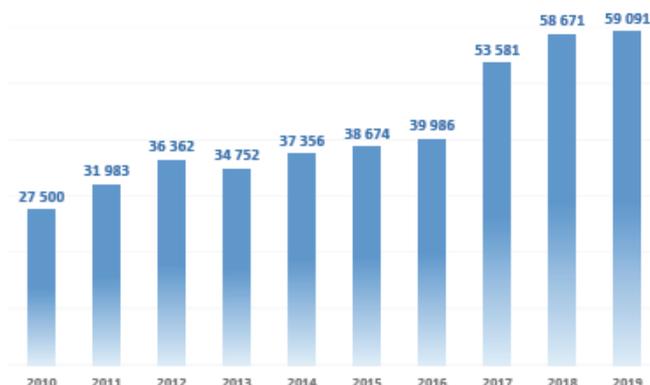
<sup>1</sup> Hors référés urgents qui ont augmenté sur la période, les juridictions administratives étant appelées à juger de nombreux décrets et arrêtés préfectoraux ou municipaux pris dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

### C. DEUX JURIDICTIONS SPÉCIALISÉES FORTEMENT EXPOSÉES

La Cour nationale du droit d'asile (CNDA), juridiction d'appel des décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), est confrontée à une hausse très importante de ses entrées depuis plusieurs années<sup>1</sup>. Le nombre de décisions rendues a atteint un pic historique de 66 464 affaires en 2019, en augmentation de 40,5 % par rapport à l'année précédente.

L'activité de la CNDA a été fortement touchée par la grève des transports et la mobilisation des avocats contre la réforme des retraites, début 2020, puis par la crise sanitaire<sup>2</sup> ; seules environ 50 000 requêtes seront jugées en 2020.

Évolution des recours 2010 - 2019



Source : Extrait du rapport annuel 2019 de la CNDA

En 2021, l'OFPRA va reprendre son activité et il est important d'en tirer les conséquences pour la CNDA, à laquelle il reviendra également de résorber son stock d'affaires enregistrées. La CNDA a organisé l'ouverture de 4 salles d'audiences supplémentaires en février 2021, année au cours de laquelle elle planifie de rendre 80 000 décisions si les conditions sanitaires le permettent.

**C'est la raison pour laquelle le rapporteur est favorable à un report sur l'année 2021 de la vingtaine d'emplois qui n'ont pu être pourvus en 2020 en raison de la crise sanitaire.** Il s'agit d'une mesure *a minima* compte tenu de l'absence de création d'emplois en faveur de la CNDA dans le PLF 2021.

**La Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP), qui prend en charge les recours en matière de stationnement des véhicules sur voirie, connaît également une activité en progression.** En 2018, première année d'activité, elle a enregistré 72 367 requêtes. En 2019, il est attendu entre 130 000 et 140 000 entrées.

<sup>1</sup> Cette hausse s'est élevée à 34 % en 2017, 9,5 % en 2018 et 0,7 % en 2019.

<sup>2</sup> Toutes les audiences ont été annulées pendant le confinement, puis les salles d'audience ont rouvert progressivement, empêchant une reprise à plein de l'activité juridictionnelle qui reste, par ailleurs, fortement touchée par la diminution du trafic ferroviaire (80 % des demandeurs d'asile résident hors d'Ile-de-France, ainsi que de nombreux juges vacataires).

**Toutefois, cette prévision risque d'être révisée à la hausse.** Par décision du 9 septembre 2020<sup>1</sup>, le Conseil constitutionnel a censuré, avec effet immédiat, la disposition du code général des collectivités territoriales subordonnant la recevabilité du recours contentieux devant la CCSP au **paiement préalable du montant de l'avis de paiement du forfait post-stationnement.**

Cette situation est préoccupante pour la CCSP qui pourrait faire face à une augmentation très importante de son contentieux, la suppression de l'obligation de paiement préalable étant de nature à favoriser les recours dilatoires. Pour mémoire, en 2019, l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) a émis 8,1 millions d'avis de paiement de forfait de post-stationnement.

L'article 54 *quater* adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative du rapporteur spécial, se propose d'encadrer l'obligation de paiement préalable - en fixant un plafond maximum et en prévoyant des exceptions - afin de se conformer à la décision du Conseil constitutionnel. Cette tentative de solution ne semble pas destinée à prospérer : une disposition similaire adoptée en PLF 2020 a déjà été censurée comme « cavalier budgétaire » par le Conseil<sup>2</sup>. C'est la raison pour laquelle, Christian Bilhac, rapporteur spécial de la commission des finances du Sénat, propose un amendement de suppression.

## II. LES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Les crédits du programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » prévoient des dépenses de personnel (titre 2) à hauteur de 196,2 millions d'euros, soit une augmentation de 0,7 million d'euros. Ces crédits supplémentaires sont destinés à **la création de 10 ETP** : 5 ETP pour renforcer **les fonctions de contrôle et d'appui** selon le schéma d'emplois révisé en 2019 ; 5 ETP pour **préparer le mandat 2022-2028 de la Cour des comptes au Comité des commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations Unies (ONU)**, correspondant au recrutement d'auditeurs financiers.

Les crédits de paiement, hors titre 2, qui visent à assurer aux juridictions financières les moyens informatiques, immobiliers et humains leur permettant d'exercer leurs missions, sont stables avec un montant de 24,9 millions d'euros.

### **A. UNE STABILITÉ DES MOYENS HUMAINS QUI ENTRAÎNE UNE PRIORISATION TOUJOURS PLUS ACCRUE DES CONTRÔLES**

Le périmètre des compétences des juridictions financières s'est étendu de manière importante au cours des dernières années et le nombre des

<sup>1</sup> Décision n°2020-855 QPC du 9 septembre 2020.

<sup>2</sup> Décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019 - Loi de finances pour 2020.

organismes soumis à leur contrôle s'est multiplié<sup>1</sup>. Parallèlement, les dossiers se sont complexifiés et les organismes contrôlés sont montés en compétence.

Dans ces conditions, la stabilité des moyens humains consacrés aux juridictions financières induit *de facto* **une priorisation toujours plus forte des contrôles des comptes et de la gestion**, contrôles qui sont l'occasion pour la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) d'exercer la fonction juridictionnelle qui justifie leur statut, celle de « juges des comptes ». Il est à craindre que le contrôle budgétaire et la mission de conseil qui en découle soient également évincés.

Ce phénomène est accentué pour les CRTC qui participent aux travaux des formations interjuridictions (FIJ) prévues par l'article L. 141-13 du code des juridictions financières, dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques. Au 1<sup>er</sup> juillet 2020, 23 FIJ sont en cours, ce qui ne peut manquer de prendre une part importante de la programmation des CRTC.

La baisse d'intensité des contrôles est une vraie question. Elle peut à terme entraîner une érosion de la confiance des citoyens envers leurs décideurs publics.

### ***B. LE PROJET « FJ 2025 » : LA NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER LES MISSIONS TRADITIONNELLES DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES***

Pierre Moscovici, nommé le 3 juin 2020 Premier président de la Cour des comptes, a lancé le chantier de réflexions stratégiques des juridictions financières « JF 2025 » autour de 6 ateliers thématiques.

Atelier 1 : Être une juridiction financière : garantir les enjeux de responsabilité et les impératifs de probité.

Atelier 2 : Accompagner et éclairer la décision et la transformation de l'action publique.

Atelier 3 : La place et le rôle des juridictions financières au plan territorial.

Atelier 4 : La place et le rôle des juridictions financières au plan européen et international.

Atelier 5 : Développer les capacités prospectives et quantitatives des juridictions financières pour conforter nos travaux d'évaluation.

Atelier 6 : Les juridictions financières et le citoyen : informer, consulter, faire participer.

<sup>1</sup> Dernièrement, l'article 109 de la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a étendu la compétence de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) aux personnes morales de droit privé à caractère sanitaire, social ou médico-social et financées par l'État, par ses établissements publics ou par les organismes de Sécurité sociale.

Dans le cadre de la réforme envisagée, le rapporteur considère important :

- que les CRTC maintiennent l'indépendance de leur programmation ;
- qu'elles puissent conserver au sein de celle-ci une **place suffisante pour les missions traditionnelles qu'elles exercent auprès des collectivités territoriales**, à savoir le contrôle organique, le jugement des comptes et le contrôle budgétaire ;
- que les contrôles puissent s'exercer sur **un temps suffisamment long pour permettre la collégialité et la contradiction** ; dans ce domaine, « aller plus vite », ne semble pas être un objectif prioritaire.

Enfin, le rapporteur serait favorable, pour une meilleure lisibilité, à **une ventilation des crédits entre la Cour des comptes et les CRTC**, à l'instar de ce qui est fait en programme 165 entre le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs (actions séparées) ou avec le Haut conseil des finances publiques (programme 340).

\*

\* \*

**La commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » et 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » de la mission « Conseil et contrôle de l'État » inscrits au PLF pour 2021.**

La mission « Conseil et contrôle de l'État » sera examinée en séance publique le 29 novembre.

## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 18 NOVEMBRE 2020

**M. Guy Benarroche, rapporteur pour avis.** - Nous examinons pour avis deux programmes de la mission « *Conseil et contrôle de l'État* », dont le responsable est le Premier ministre : le programme 165 « *Conseil d'État et autres juridictions administratives* » et le programme 164 « *Cour des comptes et autres juridictions financières* ».

Les moyens alloués à ces programmes sont prévus en augmentation en 2021, mais dans une moindre mesure que l'année dernière.

Le programme 165 « *Conseil d'État et autres juridictions administratives* » présente une hausse des crédits de paiement de 2,7 %. Par comparaison, celle-ci était de 4,6 % entre 2019 et 2020. Cela représente 12 millions d'euros supplémentaires et un schéma d'emplois en augmentation de 28 équivalents temps plein (ETP).

Les moyens du programme 164 « *Cour des comptes et autres juridictions financières* » sont stables avec une légère augmentation des crédits de paiement de 0,3 % et un schéma d'emplois prévoyant la création de 10 ETP.

Contrairement aux années précédentes, le projet de loi de finances pour 2021 (PLF 2021) ne prévoit pas de mobiliser la majorité des moyens supplémentaires du programme 165 en faveur de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) qui traite des recours contre les décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). Entre 2018 et 2020, la CNDA a obtenu la création de 260 postes et ouvert dix chambres pour augmenter ses capacités de jugement. Aucune création d'emploi de magistrat ou d'agent n'est prévue en 2021.

Cette année, les crédits supplémentaires sont principalement destinés à financer 28 ETP pour renforcer les effectifs des tribunaux administratifs (TA), avec six magistrats et quatre agents de greffe, et créer la nouvelle cour administrative d'appel (CAA) de Toulouse, avec un membre du Conseil d'État, six magistrats et onze agents de greffe.

Les crédits hors titre 2 sont en augmentation de 6,1 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2020, principalement en raison, d'une part, de la hausse de 6,2 % des frais de justice qui est mécaniquement due à l'accroissement des entrées contentieuses et, d'autre part, des dépenses immobilières du programme, en particulier de l'opération de désamiantage du site où doivent être relogés la CNDA et le TA de Montreuil et de la création de la CAA de Toulouse.

Les juridictions administratives sont confrontées à un défi récurrent : faire face à moyens quasi-constants à des requêtes enregistrées toujours plus nombreuses. Les entrées devant les TA ont ainsi augmenté de 8,6 % en 2019, avec près de 231 000 dossiers enregistrés. Devant les CAA, cette progression est de 5,7 % avec 35 700 entrées.

La création de postes - vingt-huit ETP, soit treize équivalents temps plein travaillés (ETPT) - pour renforcer les effectifs des juridictions, reste très modeste au regard du plafond des emplois affectés dans ces juridictions qui est de 2 534 ETPT. Elle équivaut à un renfort de 0,3 % par rapport à l'année dernière, ce qui est sans commune mesure par rapport à la hausse des entrées auxquelles les juridictions administratives sont confrontées.

Comment faire face à ces entrées toujours plus nombreuses, sans dégrader ni la qualité des décisions ni les délais de jugement ?

Je vous avoue que les pistes évoquées par le Conseil d'État, sur l'aide à la décision qu'il s'agirait de mieux mobiliser, ou sur le développement de la médiation, ne me semblent pas très convaincantes. Elles ne paraissent pas pouvoir apporter d'effets perceptibles en 2021, ou même à moyen terme, la médiation en particulier. Celle-ci vient souvent à rebours de la culture administrative et peut de surcroît apporter un supplément de travail aux magistrats et greffiers chargés de sa mise en œuvre compte tenu de la longueur du processus. 1 040 médiations, dont 66 % à l'initiative des juridictions, ont abouti à un accord en 2019. C'est une goutte d'eau dans l'océan des requêtes déposées devant les juridictions administratives ...

Il semble exister peu de solutions en dehors du renforcement des équipes - magistrats, greffiers et agents d'aide à la décision - affectées au traitement des dossiers.

Cette année encore, les performances des juridictions administratives reposeront avant toute chose sur l'engagement individuel des personnels des juridictions administratives et leur sens du service public. Cette situation ne peut être pérenne et le programme 165 ne pourra pas échapper à mon avis à un questionnement sur le renforcement des moyens humains et la revalorisation indemnitaires des personnels.

Parmi les contentieux traités par les juridictions administratives, le contentieux des étrangers a pris au fil des ans une place centrale. Il représente, en 2019, 51 % des affaires enregistrées dans les CAA, soit 18 086 requêtes, et 41 % de celles enregistrées dans les TA, soit 94 260 requêtes. Depuis 2015, le nombre des entrées dans cette matière a crû de 31 % devant les CAA et de 63 % devant les TA.

Au-delà de la masse qu'il représente, ce contentieux est très exigeant pour les magistrats et les greffes qui assurent des permanences 365 jours sur 365. Il complique singulièrement la gestion des juridictions.

Une étude a été commandée par le Premier ministre au Conseil d'État. Le groupe de travail présidé par Jacques-Henri Stahl suggère une simplification des procédures, en réduisant le type de procédure d'une douzaine à trois, et en prévoyant que l'administration se prononce, dès la première demande de titre de séjour, au regard de l'ensemble des hypothèses d'attribution d'un tel titre, seuls des éléments nouveaux pouvant être présentés à l'appui de demandes ultérieures. Si tous les intervenants ne sont pas d'accord sur la manière de mener cette réforme procédurale, sa nécessité semble faire consensus. Aucune concrétisation législative n'est annoncée et là encore, il n'y a pas de perspective d'amélioration proche.

Les juridictions administratives comprennent également deux juridictions spécialisées qui sont fortement exposées : la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et la Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP).

La CNDA est confrontée à une hausse très importante de ses entrées depuis plusieurs années. Le nombre de décisions rendues a atteint un pic historique de 66 464 affaires en 2019, en augmentation de 40,5 % par rapport à l'année précédente, grâce à l'importance des moyens mobilisés les années précédentes.

Son activité a été fortement touchée par la grève des transports et la mobilisation des avocats contre la réforme des retraites, début 2020, puis par la crise sanitaire ; seules environ 50 000 requêtes seront jugées en 2020. Et les délais de jugement, qui avaient presque atteint l'objectif légal de 5 mois pour les formations collégiales en février 2020, à la veille du confinement, ont été fortement dégradés en passant à une moyenne de 11 mois sur l'année 2020.

Sa présidente, Mme Dominique Kimmerlin, m'a indiqué avoir organisé l'ouverture en février 2021 de quatre salles d'audiences supplémentaires et estime que la CNDA pourrait rendre 80 000 décisions si les conditions sanitaires le permettent.

Il est important d'accompagner sa reprise d'activité et de l'aider à résorber son stock d'affaires enregistrées. C'est la raison pour laquelle je suis favorable à un report sur l'année 2021 de la vingtaine d'emplois qui n'ont pu être pourvus en 2020 en raison de la crise sanitaire. Il s'agit d'une mesure *a minima* compte tenu de l'absence de création d'emplois en faveur de la CNDA dans le PLF 2021.

La CCSP prend en charge les recours en matière de stationnement des véhicules sur voirie. Elle a enregistré plus de 72 000 requêtes en 2018, sa première année d'activité, et le double en 2019.

Toutefois, en 2020, la prévision risque d'être révisée à la hausse. Par décision du 9 septembre 2020, le Conseil constitutionnel a censuré, avec effet immédiat, la disposition du code général des collectivités territoriales subordonnant la recevabilité du recours contentieux devant la CCSP au

paiement préalable du montant de l'avis de paiement du forfait post-stationnement.

Cette situation est préoccupante pour la CCSP qui pourrait faire face à une augmentation très importante de son contentieux du fait de la suppression de l'obligation de paiement préalable, ce qui risque de favoriser les recours dilatoires. Pour mémoire, en 2019, l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) a émis 8,1 millions d'avis de paiement de forfait de post-stationnement ...

L'article 54 *quater* adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative du rapporteur spécial, se propose d'encadrer l'obligation de paiement préalable en fixant un plafond maximum et en prévoyant des exceptions afin de se conformer à la décision du Conseil constitutionnel. Cette tentative de solution ne semble toutefois pas destinée à prospérer puisqu'une disposition similaire adoptée en PLF 2020 a déjà été censurée comme « cavalier budgétaire » par le Conseil. C'est la raison pour laquelle, notre collègue Christian Bilhac, rapporteur spécial de la commission des finances, propose un amendement de suppression.

Avant d'en terminer avec les juridictions administratives, je voudrais vous communiquer quelques éléments sur le contentieux électoral en 2020, année « doublement électorale » avec les élections municipales et sénatoriales.

La singularité de l'année 2020 est que la crise sanitaire a modifié le calendrier des élections et les dossiers contentieux ont été enregistrés sur une période beaucoup plus longue. Le nombre de recours est quant à lui tout à fait comparable à celui de l'année 2014, avec 4 978 requêtes enregistrées au 31 juillet 2020.

Pour le premier tour qui a eu lieu le 15 mars, le délai de recours a été prolongé jusqu'au 25 mai. La grande majorité des recours ont été enregistrés en mars, avec 2 700 dossiers environ. En juin et juillet, 1 200 dossiers ont été enregistrés, soit 23 % des entrées qui correspondent au second tour.

Pour le contentieux des sénatoriales qui concerne les élections des délégués des conseils municipaux et déclarations de candidatures, au 31 juillet, 1 843 dossiers ont été enregistrés. Là encore, ce nombre est comparable à celui de 2014.

J'aborderai à présent le programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières ».

Ses crédits prévoient des dépenses de personnel (titre 2) à hauteur de 196,2 millions d'euros, soit une augmentation de 0,7 million d'euros. Ces crédits supplémentaires sont destinés à la création de dix ETP. Cinq ETP renforceraient les fonctions de contrôle et d'appui selon le schéma d'emplois révisé en 2019. Les cinq autres seraient créés pour préparer le mandat 2022-2028 de la Cour des comptes au Comité des commissaires aux comptes

de l'Organisation des Nations Unies et correspondraient au recrutement d'auditeurs financiers.

Les crédits de paiement, hors titre 2, qui visent à assurer aux juridictions financières les moyens informatiques, immobiliers et humains leur permettant d'exercer leurs missions, sont stables avec un montant de 24,9 millions d'euros.

Deux questions me semblent importantes. Tout d'abord, le périmètre des compétences des juridictions financières s'est étendu de manière importante au cours des dernières années et le nombre des organismes soumis au contrôle des comptes et de la gestion s'est multiplié. Je pense notamment aux établissements et services médico-sociaux du secteur privé que la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a ajouté à l'escarcelle des juridictions financières. Parallèlement, les dossiers se sont aussi complexifiés et les organismes contrôlés sont montés en compétence.

Dans ces conditions, la stabilité des moyens humains consacrés aux juridictions financières entraîne *de facto* une priorisation toujours plus forte des contrôles des comptes et de la gestion. Ces contrôles, je le rappelle, sont l'occasion pour la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) d'exercer la fonction juridictionnelle qui justifie leur statut, celle de « juges des comptes ».

Ce phénomène est accentué pour les CRTC qui participent aux travaux des formations interjuridictions (FIJ) dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques. Au 1<sup>er</sup> juillet 2020, 23 FIJ sont en cours, ce qui ne peut manquer de prendre une part importante de leur programmation.

La baisse d'intensité des contrôles est une vraie question. Elle peut à terme entraîner une érosion de la confiance des citoyens envers leurs décideurs publics.

Mon deuxième point est lié au chantier de réflexions stratégiques des juridictions financières « JF 2025 » qu'a lancé Pierre Moscovici, sitôt après sa nomination comme Premier président de la Cour des comptes, en juin dernier.

Dans le cadre de la réforme envisagée, il me semble important de dégager d'ores et déjà quelques lignes de force. La première est, à mes yeux, que les CRTC maintiennent l'indépendance de leur programmation. La deuxième est qu'elles puissent conserver au sein de celle-ci une place suffisante pour les missions traditionnelles qu'elles exercent auprès des collectivités territoriales, à savoir le contrôle organique, le jugement des comptes et le contrôle budgétaire. La troisième est que les contrôles puissent s'exercer sur un temps suffisamment long pour permettre la collégialité et la contradiction ; dans ce domaine, « aller plus vite », ne me semble pas être un objectif prioritaire.

Enfin, pour une meilleure lisibilité des crédits alloués, il me semblerait utile qu'une ventilation des crédits soit opérée entre la Cour des comptes et les CRTC, à l'instar de ce qui est fait en programme 165 où des actions distinctes sont consacrées au Conseil d'État, aux CAA et aux TA ou avec le Haut conseil des finances publiques qui figure dans le programme 340.

Avant de conclure, je souhaite rappeler que les deux programmes 165 et 164 sont constitués à 80 % de dépenses de personnel. Ils reposent sur le savoir-faire, l'expérience et l'engagement des agents. Les difficultés liées à la crise sanitaire ont été surmontées grâce à eux et un soin particulier doit être apporté à leur reconnaissance et à leurs conditions de travail pour conserver cette « richesse humaine ». Mes auditions avec les syndicats ou associations de magistrats et les contributions que j'ai reçues des personnels de greffe m'en ont convaincu.

En conclusion, et malgré les réserves exprimées sur certains points, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de ces deux programmes.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Comme vous l'avez évoqué, un rapport récent remis au Premier ministre porte sur la situation des tribunaux administratifs et du contentieux des étrangers. La loi Asile et immigration de 2018 n'a pas favorisé la simplification de ce contentieux. Je suis pour la simplification mais tout dépend de la manière dont elle est mise en œuvre. Un certain nombre de propositions du rapport soulèvent des problèmes de fond.

En outre, j'émetts de sérieux doutes quant au caractère suffisant des moyens alloués à la CNDA au vu du grand nombre de décisions rendues par l'OFPRA. En effet, 85 % d'entre elles donnent lieu à un recours devant la CNDA. Il est important qu'elle puisse agir dans de bonnes conditions et la collégialité en fait partie. Je vous rappelle que le Conseil d'État a suspendu la disposition de l'ordonnance du 13 mai 2020 qui autorisait pendant l'état d'urgence sanitaire le jugement de l'ensemble des affaires de la CNDA par juge unique. Le Sénat avait d'ailleurs averti sur les risques liés à l'élargissement du recours au juge unique en dehors des procédures accélérées.

**M. François-Noël Buffet, président.** – En l'absence d'autres observations, nous suivons l'avis favorable du rapporteur.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits des programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » et 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » de la mission « Conseil et contrôle de l'État ».*

## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES, DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES ET DES DÉPLACEMENTS**

### **AUDITIONS**

#### **Cour des comptes**

**M. Pierre Moscovici**, Premier président

**M. Xavier Lefort**, secrétaire général

**Mme Marie-Laure Berbach**, secrétaire générale adjointe

#### **Union syndicale des magistrats administratifs (USMA)**

**M. Emmanuel Laforêt**, président

**Mme Sophie Edert**, secrétaire générale

**Mme Anne Triolet**, secrétaire générale adjointe

#### **Association des présidents et vice-présidents des chambres régionales des comptes**

**Mme Marie-Christine Dokh lar**, présidente

**M. Frédéric Advielle**, vice-président

#### **Syndicat des juridictions financières unifié (SJF)**

**M. Yves Roquelet**, président

**Mme Isabelle François**, membre du bureau

#### **Syndicat de la juridiction administrative (SJA)**

**M. Julien Illouz**, trésorier

**Mme Anne Lecard**, membre du conseil syndical

#### **Association des magistrats et anciens magistrats de la Cour des comptes**

**Mme Anne Mondoloni**, présidente

**M. Vincent Feller**, membre du conseil d'administration

**M. Jean-François Guillot**, membre du conseil d'administration

**DÉPLACEMENTS**

**Conseil d'État**

**M. Bruno Lasserre**, Vice-président

**M. Thierry-Xavier Girardot**, secrétaire général

**M. Sylvain Humbert**, secrétaire général adjoint

**M. Jean-Noël Bruschini**, directeur de la prospective et des finances

**Cour nationale du droit d'asile (CNDA)**

**Mme Dominique Kimmerlin**, présidente

**M. Philippe Caillol**, secrétaire général

**CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

**CFDT - Interco**

**CGT Intérieur**

**Force ouvrière (FO) - Préfectures et des services du ministère de l'intérieur**