

N° 114

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

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 pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Par M. Michel DELEBARRE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, Jean-René Lecerf, Alain Richard, Jean-Patrick Courtois, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, vice-présidents ; MM. François-Noël Buffet, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, secrétaires ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Vincent Dubois, Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Hiest, Mlle Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, François Pillet, Hugues Portelli, André Reichardt, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LE MAINTIEN DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE EN FAVEUR DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	8
A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 165 « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »	8
1. <i>Des crédits en légère augmentation</i>	8
2. <i>Un effort de recrutement maintenu pour 2015</i>	10
B. UNE DYNAMIQUE D'AMÉLIORATION DES PERFORMANCES DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES QUI A ATTEINT SES LIMITES.....	13
1. <i>Les bonnes performances des juridictions administratives mises en péril par la pression contentieuse</i>	13
2. <i>Les outils de procédure mis en place pour faire face à la progression du contentieux</i>	20
a) <i>La rationalisation du parcours contentieux</i>	20
b) <i>Le recours au juge unique, un levier procédural limité</i>	21
c) <i>La nécessité de limiter l'intervention du juge pour certains contentieux</i>	24
II. LA RELATIVE STABILITÉ DES MOYENS ALLOUÉS AUX JURIDICTIONS FINANCIÈRES	28
A. UN BUDGET EN LÉGÈRE DIMINUTION	28
B. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER L'EFFICACITÉ DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES FACE À L'ÉVOLUTION DE LEURS MISSIONS	30
1. <i>La multiplication des compétences des juridictions financières</i>	30
2. <i>Une nécessaire rationalisation du fonctionnement des juridictions</i>	37
a) <i>Le regroupement des CRC en juridictions de « taille critique »</i>	37
b) <i>La rénovation des méthodes de travail des juridictions financières</i>	41
EXAMEN EN COMMISSION.....	45
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	49

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

La commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 12 novembre 2014¹ sous la présidence de **M. Philippe Bas**, président, a examiné, sur le **rapport pour avis de M. Michel Delebarre**, les crédits du programme 165 « *Conseil d'État et autres juridictions administratives* » et les crédits du programme 164 « *Cour des comptes et autres juridictions financières* », au sein de la mission « *Conseil et contrôle de l'État* », inscrits au projet de loi de finances pour 2015.

Le rapporteur a tout d'abord observé que, **malgré un contexte budgétaire contraint, les moyens alloués** par le projet de loi de finances pour 2015 à ces deux programmes étaient **sanctuarisés**, avec une progression de 2,2 % des crédits ainsi que la création de 35 emplois pour le programme 165 et une diminution de 0,9 % des crédits liée à un ajustement technique et un plafond d'emplois stable pour le programme 164.

Il a ensuite constaté que la stabilité des moyens avait permis aux juridictions administratives et financières d'afficher des **performances satisfaisantes**. Cependant, il a estimé que **le levier budgétaire ne serait pas suffisant** pour préserver ces bonnes performances.

Dans les juridictions administratives, ces résultats sont menacés par la **pression constante des contentieux** traditionnels et la montée en puissance des contentieux spécifiques.

Pour faire face à ces évolutions, il a rappelé que, ces dernières années, des **réformes procédurales** avaient été mises en œuvre pour **proportionner le traitement des affaires aux difficultés qu'elles présentent** (suppression de l'appel ou recours au juge unique), tout en s'interrogeant néanmoins sur leurs limites et leur éventuel impact sur la qualité de la justice rendue.

Il a considéré ensuite que la situation des juridictions financières pourrait se trouver fragilisée par la **multiplication des missions** confiées aux juges financiers.

Dans cette perspective, il a rappelé que des **gains d'efficience ont été recherchés** dans le **regroupement des chambres régionales des comptes** en vingt unités et dans l'évolution des méthodes de travail des juridictions. Il a estimé que ces réformes avaient donné une nouvelle dynamique aux juridictions financières.

Au bénéfice de ces observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » et des crédits du programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » inscrits au projet de loi de finances pour 2015.

¹ Le compte rendu de la réunion de commission est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>.

Mesdames, Messieurs,

Cette année, pour la première fois, nous examinons ensemble les crédits du programme 165 « *Conseil d'État et autres juridictions administratives* » et les crédits du programme 164 « *Cour des comptes et autres juridictions financières* », au sein de la mission « *Conseil et contrôle de l'État* », dont le responsable est le Premier ministre.

Avec 60,2 % des crédits de paiement demandés, le programme 165 constitue le plus important de la mission, suivi par le programme 164 qui représente 33,7 % des crédits demandés¹.

Ces deux budgets ont en commun de présenter une certaine stabilité permettant aux juridictions administratives et financières de disposer de conditions relativement favorables à l'accomplissement de leurs missions.

Alors que les dépenses de l'État sont globalement stabilisées en valeur, le programme 164 affiche une diminution de 0,9 % liée à des ajustements techniques ainsi qu'une stabilité de son plafond d'emplois, et le programme 165 voit ses crédits progresser de 2,2 % et ses effectifs augmenter de 35 emplois.

Les juridictions administratives comme les juridictions financières sont parvenues jusqu'à présent, grâce aux efforts budgétaires consentis, mais également grâce à la forte mobilisation des magistrats et des personnels, à maintenir leurs performances à un niveau tout à fait satisfaisant, malgré la forte pression contentieuse à laquelle doivent faire face les juridictions administratives et la multiplication des missions confiées aux juridictions financières.

Cependant, aujourd'hui, alors que les marges de manœuvre budgétaires sont limitées, se pose la question des outils procéduraux ou organisationnels qui peuvent être mis en œuvre pour éviter la dégradation de la situation des juridictions administratives et financières.

¹ Le programme 126 « *Conseil économique, social et environnemental* » représente 6 % des crédits de la mission et le programme 340 « *Haut Conseil des finances publiques* » 0,1 % des crédits.

I. LE MAINTIEN DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE EN FAVEUR DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

A. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 165 « CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES »

1. Des crédits en légère augmentation

Le programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'État » regroupe les moyens affectés au Conseil d'État, aux huit cours administratives d'appel, aux quarante-deux tribunaux administratifs et, depuis le 1^{er} janvier 2009, à la Cour nationale du droit d'asile.

Ce programme a pour finalité de garantir le respect du droit par l'administration. Cette mission inclut le jugement des différends opposant l'administration et les administrés, le conseil aux autorités publiques dans l'élaboration des projets de loi et d'ordonnance ainsi que des principaux décrets, et enfin la réalisation d'études et d'expertises juridiques au profit des administrations.

Malgré un contexte de fortes contraintes budgétaires, **les crédits** alloués à ce programme par le projet de loi de finances pour 2015 **sont en progression de 2,2 %** en crédits de paiement (383 millions d'euros). Cette augmentation est plus importante que celle observée lors de l'exercice précédent (+ 1,5 %). Les autorisations d'engagement (387 millions d'euros) sont également en légère progression : + 0,2 % par rapport à l'année précédente.

Évolution des crédits du programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » (en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	ouvertes en 2014	Demandées pour 2015	Évolution (en %)	ouverts en 2014	Demandés pour 2015	Évolution (en %)
165 - Conseil d'État et autres juridictions administratives	386,5	387,4	+ 0,23	375	383,3	+ 2,20
01 - Fonction juridictionnelle : Conseil d'État	25,5	26,3	+ 3,14	25,5	26,3	+ 3,14
02 - Fonction juridictionnelle : Cours administratives d'appel	49,4	49,8	+ 0,80	49,4	49,8	+ 0,80
03 - Fonction juridictionnelle : Tribunaux administratifs	148,2	153,5	+ 3,58	148,2	153,5	+ 3,58
04 - Fonction consultative	10,8	11,2	+ 3,70	10,8	11,2	+ 3,70
05 - Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités	16	16	0	16	16	0
06 - Soutien	114,4	107,7	- 5,86	102,9	103,6	+ 0,68
07 - Cour nationale du droit d'asile	22,2	22,9	+ 3,15	22,2	22,9	+ 3,15

Source : commission des lois à partir du projet annuel de performances pour 2015.

Le budget 2015 s'inscrit dans la continuité des exercices précédents. Il ne présente pas d'évolution significative.

Avec 318,68 millions d'euros (contre 310,15 millions d'euros pour 2014), **les crédits destinés au personnel** (titre 2) augmentent de 2,75 %. Ils **constituent le plus gros poste de dépenses** de ce budget : 83,13 %. L'essentiel de la hausse (6,05 millions d'euros) est cependant dû aux cotisations sociales. Les rémunérations d'activité ne progressent, elles, que de 2,16 millions d'euros (+ 1,08 %).

Avec 57,06 millions d'euros, les dépenses de fonctionnement courant progressent également de 1,25 million d'euros (+ 2,24 %).

Les dépenses d'investissement se réduisent d'1,22 million d'euros (- 13,83 %).

Évolution des crédits par titre et catégorie
(en millions d'euros)

	Crédits de paiement			
	ouverts en 2014	Demandés pour 2015	Progression (millions d'euros)	Progression (%)
165 - Conseil d'État et autres juridictions administratives	375,08	383,34	+ 8,26	+ 2,20 %
Titre 2 - Dépenses de personnel	310,15	318,68	+ 8,53	+ 2,75 %
Rémunération d'activité	199,83	201,99	+ 2,16	+ 1,08 %
Cotisations et contributions sociales	109,13	115,18	+ 6,05	+ 5,55 %
Prestations sociales et allocations diverses	1,19	1,50	+ 0,31	+ 26,25 %
Titre 3 - Dépenses de fonctionnement	55,81	57,06	+ 1,25	+ 2,24 %
Titre 5 - Dépenses d'investissement	8,82	7,60	- 1,22	- 13,83 %
Titre 6 - Dépenses d'intervention	0,30	0	- 0,30	- 100 %

Source : commission des lois à partir du projet annuel de performances pour 2015.

Quant aux autorisations d'engagement, elles suivent la même tendance pour les dépenses de personnel. En revanche, elles diminuent de près de 10 % pour les autres dépenses (fonctionnement, investissement et intervention).

La plus forte baisse des autorisations d'engagement est observée pour les dépenses d'investissement : - 51,8 % entre l'exercice 2014 (15,67 millions d'euros) et l'exercice 2015 (7,55 millions d'euros). Cette diminution s'explique par le fait que les opérations de travaux tels que le relogement du tribunal administratif de Basse-Terre (5 millions d'euros affectés en 2014) et la restauration du tribunal administratif de Paris (4,5 millions d'euros affectés en 2014) sont lancées.

Globalement, le programme 165 bénéficie ainsi de conditions relativement favorables, compte tenu du contexte économique morose. Depuis 2005, il n'est généralement pas affecté par les mises en réserve de crédits en début d'exercice.

Toutefois, dans les réponses au questionnaire budgétaire qui leur a été adressé par votre rapporteur, les services du Conseil d'État soulignent que les juridictions administratives ne sont pas exonérées de l'obligation de solidarité gouvernementale. Ainsi, lorsqu'il est sollicité, le programme n'exclut pas par principe les annulations budgétaires en cours d'année. Par exemple, la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 avait conduit à une annulation de crédits de 10 000 euros sur le programme. Début 2013, ensuite, un gel d'un million d'euros de crédits hors titre 2 a été appliqué à la dotation prévue en loi de finances initiale pour le programme 165.

2. Un effort de recrutement maintenu pour 2015

Au total, le plafond d'autorisation d'emplois pour 2015 est fixé à 3 784 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit quarante-six emplois de plus que pour 2014, dont **trente-cinq créations d'emplois**.

Répartition par catégorie d'emplois (en ETPT)

Catégorie d'emplois	Plafond autorisé 2014	Impact des schémas d'emplois pour 2015	Plafond demandé pour 2015	Crédits demandés pour 2015 (millions d'€)
Membres du Conseil d'État	219	+ 3	222	39,04
Magistrats de l'ordre administratif	1 156	+ 20	1 176	154,10
Catégorie A	835	+ 10	845	47,05
Catégorie B	371	+ 7	378	22,65
Catégorie C	1 157	+ 6	1 163	55,84
Total	3 738	+ 46	3 784	318,68

Source : projet annuel de performances 2015.

Le projet de budget triennal 2013-2015, dans le prolongement de la loi de programmation pour la justice (LOPJ) du 9 septembre 2002, avait prévu la création de quarante emplois par an sur cette période : dix-sept postes de magistrats et vingt-trois emplois d'agents de greffe.

Cependant, pour participer à l'effort budgétaire général, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015 comme pour l'exercice 2014,

seuls trente-cinq emplois seront créés en 2015 : quatorze magistrats et vingt-et-un agents de greffe.

Créations d'emplois dans les juridictions administratives
(en ETPT)

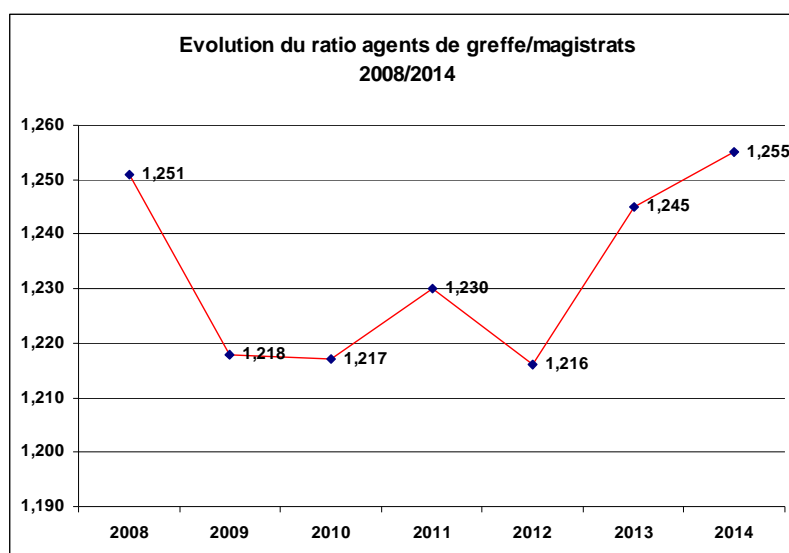
	2010	2011	2012	2013	2014	PLF 2015
Magistrats	20	30	5	17	14	14
Fonctionnaires	30	40	35	23	21	21
Total	50	70	40	40	35	35

Source : projets annuels de performances.

Ces créations d'emplois sont prioritairement destinées à renforcer les effectifs de la Cour nationale du droit d'asile (neuf ETPT). Les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs bénéficieront également d'un accroissement d'effectif à hauteur de vingt-six ETPT.

Les créations d'emplois pour 2015 confortent néanmoins le **ratio du nombre d'agents de greffe par magistrat**.

Votre rapporteur souligne l'importance qu'il y a à préserver ce ratio, **dans un contexte de multiplication des activités des juridictions administratives**, qui font la part belle à la gestion budgétaire et des ressources humaines, mobilisant les agents de greffe, et les laisse peu disponibles pour assister les magistrats.



Source : Secrétariat général du Conseil d'État.

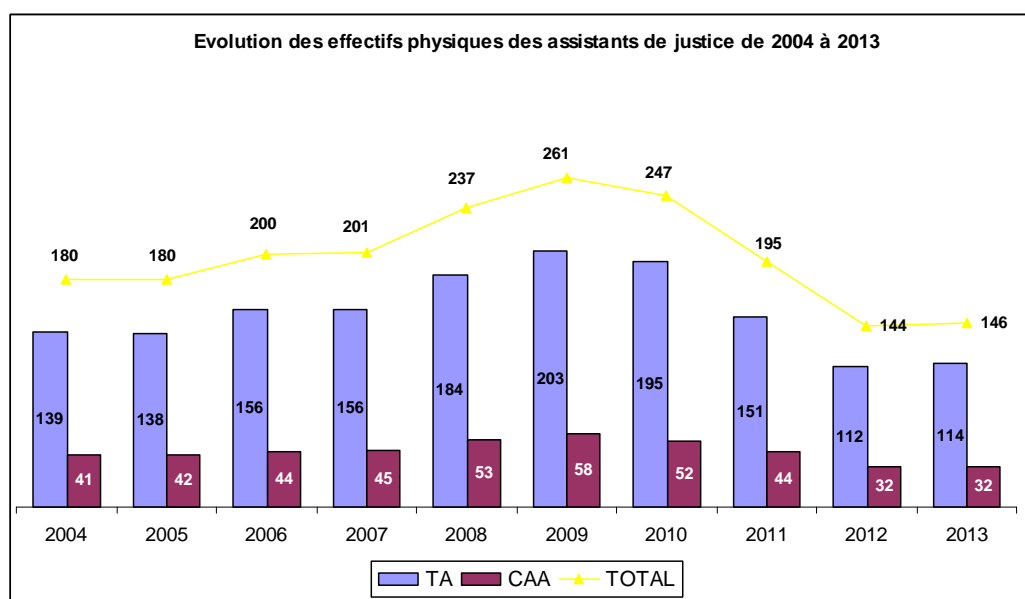
Entre 2002 et 2007, des moyens importants ont été alloués aux juridictions pour résorber avec succès l'afflux du contentieux.

L'amélioration de la situation contentieuse des juridictions et **la diminution des moyens accordés**, compte tenu des contraintes budgétaires actuelles, ont conduit le Conseil d'État à opérer, en 2012, **des redéploiements**

d'effectifs sans augmentation du nombre de postes. Ainsi une nouvelle chambre a été créée dans les cours administratives d'appel de Nantes et de Versailles en 2012 et de Marseille en 2013. Les tribunaux administratifs de Melun, Montreuil, Nantes, Nancy, Lyon et Strasbourg ont également fait l'objet de renforcements structurels ou conjoncturels.

Afin de permettre à la juridiction administrative d'augmenter significativement le nombre de décisions rendues, de nouveaux modes de collaboration se sont développés, permettant de confier à des assistants le soin de préparer, sous le contrôle des magistrats, soit des projets de décisions simples (des ordonnances notamment), soit des éléments d'analyse d'un dossier. Ces effectifs d'aide à la décision sont comptabilisés dans le schéma d'emplois des juridictions.

Les assistants qui apportent leur concours aux magistrats relèvent de deux catégories : les **assistants du contentieux** (fonctionnaires titulaires de catégorie A) et les **assistants de justice** (agents contractuels, exerçant à temps partiel, recrutés pour une durée maximale de deux ans renouvelable deux fois¹).



Au 31 décembre 2013 les juridictions administratives comptaient 146 assistants de justice, soit un effectif en hausse par rapport à l'année 2012 (144). Près de deux-tiers de ces emplois sont exercés dans les tribunaux administratifs.

¹ Les assistants de justice sont recrutés dans les conditions prévues par les articles L. 122-2 et L. 227-1 du code de justice administrative et par les articles R. 227-1 et suivants du même code.

B. UNE DYNAMIQUE D'AMÉLIORATION DES PERFORMANCES DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES QUI A ATTEINT SES LIMITES

1. Les bonnes performances des juridictions administratives mises en péril par la pression contentieuse

Depuis 2011, l'objectif de ramener à **un an en moyenne les délais de jugement** devant le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs est atteint¹.

Délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock

	2012	2013	2014	2014	2015	2017
	Réalisation	Réalisation	(prévision PAP)	(prévision actualisée)	(prévision)	(cible)
Au Conseil d'État	8 mois et 26 jours	7 mois et 25 jours	9 mois	8 mois et 15 jours	8 mois et 15 jours	8 mois
Dans les CAA	11 mois et 11 jours	11 mois et 12 jours	10 mois et 15 jours	11 mois	10 mois	10 mois
Dans les TA	9 mois et 28 jours	9 mois et 25 jours	10 mois	10 mois	10 mois	10 mois
À la CNDA	8 mois et 7 jours	6 mois et 24 jours	6 mois et 15 jours	6 mois et 10 jours	6 mois	6 mois

Source : projet annuel de performances 2015.

Ces résultats satisfaisants ont été obtenus grâce aux créations d'emplois dont ont bénéficié les juridictions administratives ces dernières années, mais également grâce à la mobilisation des magistrats et personnels, dont les efforts de productivité consentis ont facilité l'absorption du contentieux. Rappelons qu'en 2000, ce délai se situait à un an et six mois devant les tribunaux administratifs, deux ans et un mois devant les cours administratives d'appel et à neuf mois devant le Conseil d'État.

Ces résultats peuvent également être mis en relation avec la multiplication au cours des dernières années de procédures enserrées dans des délais extrêmement contraints, applicables à certains contentieux de masse comme le droit des étrangers² par exemple, qui représente 32 % du contentieux devant les tribunaux administratifs. En effet, l'indicateur « *délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock* » **ne distingue pas selon les types de décisions**. Sont donc comptabilisées de la même manière, toutes les affaires, y compris les ordonnances et les procédures d'urgence ou les procédures enfermées dans un délai déterminé.

¹ Objectif fixé par la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice.

² Par exemple, lorsqu'un étranger en situation irrégulière est placé en rétention aux fins d'exécution d'une mesure d'éloignement, le juge administratif statue, dans les 72 heures sur la légalité de la mesure d'éloignement et, le cas échéant, des mesures qui en sont l'accessoire.

Le juge administratif étant contraint de traiter en priorité ces contentieux de l'urgence, il peut en résulter une éviction des contentieux ordinaires, devenus non prioritaires.

Cet effet d'éviction pouvait être étudié grâce à l'indicateur « *délai moyen constaté pour les affaires ordinaires* » qui présentait les délais de jugement des juridictions administratives hors référés-procédures d'urgence, hors affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers, et compte non tenu des ordonnances.

Délai moyen constaté pour les affaires ordinaires

	2011	2012	2013	2015
	Réalisation	Réalisation	Réalisation	(cible PAP 2013)
Au Conseil d'État	1 an, 5 mois et 15 jours	1 an, 4 mois et 5 jours	1 an 3 mois et 9 jours	1 an et 4 mois
Dans les CAA	1 an, 2 mois et 13 jours	1 an, 2 mois et 1 jour	1 an 2 mois et 11 jours	1 an et 2 mois
Dans les TA	2 ans et 18 jours	1 an, 10 mois et 6 jours	1 an, 10 mois et 2 jours	1 an et 6 mois
À la CNDA	11 mois et 10 jours	9 mois et 29 jours	8 mois et 25 jours	8 mois

Source : projet annuel de performances 2015.

Or, en projet de loi de finances pour 2015, l'indicateur délai moyen constaté pour les affaires ordinaires a été supprimé « *pour des raisons de simplification des documents budgétaires* »¹.

Votre rapporteur juge particulièrement regrettable la suppression de cet indicateur qui lui semblait tout à fait pertinent.

En effet, communiquer sur un délai de jugement inférieur à un an risque d'induire le justiciable en erreur, puisque **le délai de jugement des affaires ordinaires** (hors référés-procédures d'urgence, hors affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers et hors ordonnances) s'établissait devant les tribunaux administratifs, en 2013, à **un an, dix mois et deux jours**.

En tout état de cause, quel que soit l'indicateur utilisé, les délais de jugement des affaires, toutes juridictions confondues, se sont nettement améliorés ces dernières années.

L'effort de « *rajeunissement* » du stock s'est également poursuivi. Dans les tribunaux administratifs, la part des **affaires enregistrées depuis plus de deux ans** représente en 2014, selon les prévisions actualisées, 10 % du total des affaires en stock dans les tribunaux administratifs (contre 11,6 % en 2013 et 13 % en 2012). La cible pour 2015 et 2017 a été fixée à 8 %.

¹ L'indicateur « *délai moyen de l'instance pour les affaires en cassation devant le Conseil d'État* » a également été supprimé pour les mêmes raisons.

Dans les cours administratives d'appel, la cible de 4,5 % pour 2015 et 2017 a d'ores et déjà été atteinte en 2014. Devant le Conseil d'État, cette proportion a légèrement augmenté, passant de 4,6 % en 2013 à 6 % en 2014.

Quant à la **qualité des décisions juridictionnelles**, elle est mesurée par le taux d'annulation des décisions.

Taux d'annulation des décisions

	2012	2013	2013	2014	2015	2017
	Réalisation	Réalisation	Réalisation	Prévision actualisée	(cible)	(cible)
Taux d'annulation par les CAA des jugements des TA	16,4 %	16 %	16,8 %	15 %	< 15 %	< 15 %
Taux d'annulation par le CE des arrêts des CAA.	17,9 %	19,6 %	17,1 %	17,3 %	< 15 %	< 15 %
Taux d'annulation par le CE des jugements des TA	17,7 %	25,6 %	20,1 %	20,8 %	< 15 %	< 15 %
Taux d'annulation par le CE des décisions de la CNDA	6,2 %	5,8 %	5,3 %	4,7 %	< 5 %	< 5 %

Source : projet annuel de performances 2015.

Contrairement aux prévisions pour 2013, le taux d'annulation n'a finalement pas connu d'augmentation notable ces deux dernières années, attestant ainsi de la qualité des décisions rendues.

Enfin, le renforcement de **l'efficacité des juridictions** est mesuré par deux indicateurs : le nombre d'affaires réglées par magistrat et le nombre d'affaires réglées par agent de greffe. Il est étroitement lié aux types de contentieux traités, certains (marchés publics, responsabilité hospitalière, urbanismes, fiscalité..) étant plus lourds et plus complexes que d'autres. Il est également dépendant de la politique menée par la juridiction dans le domaine du déstockage des dossiers anciens, dont le traitement est plus difficile et plus long, et du pourcentage d'affaires traitées en formation collégiale. Après une légère baisse en 2013, ces deux indicateurs devraient enregistrer une hausse en 2014, malgré la diminution des affaires réglées par ordonnance ou par juge unique et la complexification des contentieux traités.

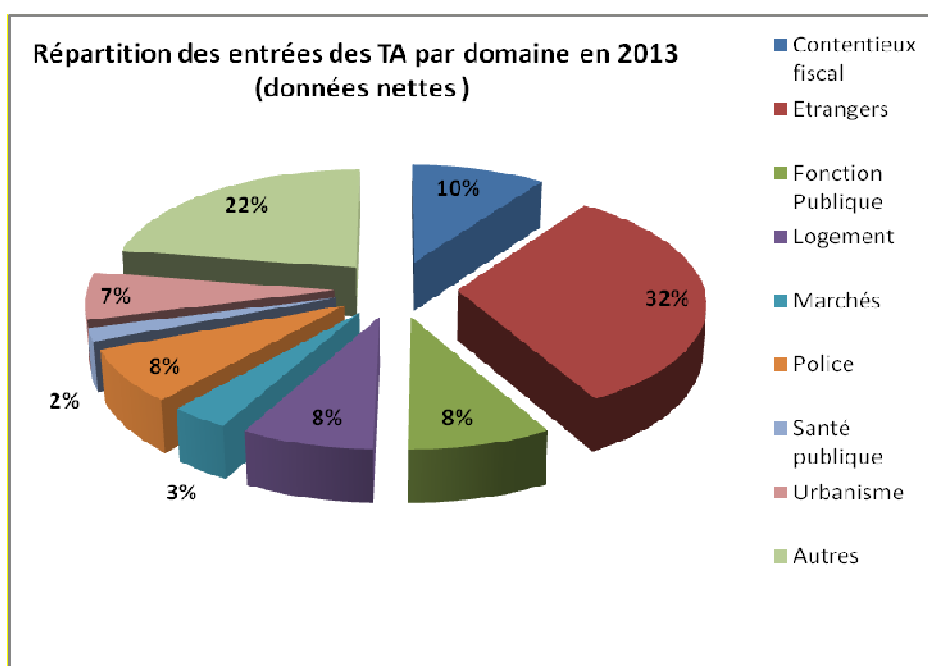
Nombre d'affaires réglées par magistrat et par agent de greffe

	Unité	Magistrat			Agent de greffe		
		2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Prévision actualisée	2012 Réalisation	2013 Réalisation	2014 Prévision actualisée
CE	Nbre	74	76	96	138	140	180
CAA	Nbre	111	107	110	96	94	97
TA.	Nbre	248	232	240	193	183	190
CNDA	Nbre	287	296	296	275	280	280

Source : projet annuel de performances pour 2015.

Cependant, après une phase de stabilisation de ces performances à un niveau satisfaisant, **la situation commence à se dégrader** selon Mme Catherine Bergeal, secrétaire générale du Conseil d’État, entendue par votre rapporteur.

Ces résultats sont fragilisés par la poursuite de la montée en puissance des contentieux de masse, tels que celui du droit au logement opposable (DALO), du revenu de solidarité active (RSA) ou des étrangers, qui ont progressé respectivement de 44 %, 77 % et 25 % de 2010 à 2013.



La progression du contentieux a atteint **6 % en moyenne annuelle depuis près de quarante ans**. Les six premiers mois de l’année 2014 confirment cette tendance, avec une augmentation de 16 % des affaires enregistrées dans les tribunaux administratifs et de 7 % des affaires enregistrées dans les cours administratives d’appel.

L’activité des juridictions administratives

	Affaires enregistrées 2012		Affaires enregistrées 2013		Affaires réglées 2012		Affaires réglées 2013	
	Données brutes	Données nettes	Données brutes	Données nettes	Données brutes	Données nettes	Données brutes	Données nettes
CE	9 450	9 035	9 480	9 235	9 835	9 131	10 019	9 685
CAA	28 557	28 494	29 034	28 885	29 545	29 169	29 172	29 015
TA	182 244	178 491	181 200	175 762	196 935	190 380	188 205	183 182

Source : commission des lois à partir du rapport d’activité du conseil d’État 2014.

Devant les **tribunaux administratifs**, 175 762 affaires nouvelles ont été enregistrées en données nettes¹ en 2013, soit - **1,5 %** par rapport à 2012. Les contentieux des étrangers et du logement ont augmenté alors que les autres principales matières (contentieux fiscal, de la fonction publique, de la police, de l'urbanisme) sont en diminution. Le nombre d'**affaires jugées** est lui aussi en léger recul avec 183 182 affaires jugées en 2013, soit une **baisse de - 3,8 %** par rapport à 2012. Le taux de couverture (affaires jugées sur affaires enregistrées) se maintient à un niveau élevé : 104,2 % en 2013 (106,6 % en 2012), permettant ainsi une diminution du stock des dossiers en instance.

Les **cours administratives** d'appel ont enregistré 28 885 affaires en données nettes en 2013, soit une **augmentation modérée de 1,4 %**. Elles ont jugé 29 015 dossiers (- 0,5 %). Les cours ont donc, elles aussi, jugé plus d'affaires qu'elles n'en ont enregistrées. Le taux de couverture est de 100,5 % (102,4 % en 2012).

Au **Conseil d'État**, 9 235 affaires ont été enregistrées en données nettes, soit une **progression de 2,2 % par rapport à 2012**. 9 685 affaires ont été réglées (+ 6,1 %). Le taux de couverture est de 104,9 %.

La **Cour nationale du droit d'asile** est également confrontée à une **hausse régulière et importante des entrées**. Cette hausse qui s'est élevée à près de 30 % entre 2010 et 2013 et à 11 % durant les six premiers mois de l'année 2014, devrait se poursuivre dans les années à venir.

**Les réformes récentes qui ont eu un impact notable
sur la charge de travail des juridictions administratives**

Le **contentieux du revenu de solidarité active (RSA)** a été transféré des tribunaux des affaires de sécurité sociale aux juridictions administratives par la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2009. Le contentieux du RSA, qui s'élevait à 1 325 affaires en 2009, a augmenté d'environ 200 % en quatre ans pour atteindre près de 2 750 dossiers en 2010 et 2011 et 4 847 en 2013. Le 1^{er} semestre de l'année 2014 marque une progression de 30 % comparé à la même période de l'année dernière. Le « contentieux RSA » dont la proportion, dans les entrées globales, était de 2,3 % en 2012 et 2,8 % en 2013, représentent 3 % de celles-ci depuis le début de l'année 2014.

En 2011, les juridictions administratives ont eu à connaître de la réforme des procédures contentieuses relatives à **l'éloignement des étrangers en situation irrégulière** contenues dans la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité et immédiatement mise en œuvre par le décret n° 2011-819 du 8 juillet 2011.

¹ Les données nettes excluent les affaires dites de « série », c'est à dire celles qui présentent à juger en droit, sans appeler de nouvelle appréciation ou qualification des faits, une question qui a déjà fait l'objet d'une décision juridictionnelle.

Cette loi a notamment inversé l'ordre d'intervention du juge des libertés et de la détention et celle du juge administratif. Lorsqu'un étranger en situation irrégulière est placé en rétention aux fins d'exécution d'une mesure d'éloignement, le dispositif est désormais conçu pour que le juge administratif statue, dans les soixante-douze heures, sur la légalité de la mesure d'éloignement et, le cas échéant, des mesures qui en sont l'accessoire, avant que le juge des libertés et de la détention ne soit saisi de la prorogation de la rétention. Cette inversion a eu un impact très significatif pour le juge administratif. Elle a d'abord contribué à l'accroissement du nombre de recours dont il a été saisi, le requérant étant ainsi incité à saisir le premier juge « utile », notamment dans le souci de contester la légalité de la mesure de rétention, sans attendre l'échéance de l'intervention obligatoire du juge des libertés et de la détention.

Le contentieux des étrangers a atteint un niveau record de 56 433 dossiers, soit plus de 32 % du total des requêtes enregistrées devant les tribunaux administratifs en 2013 (toutes mesures confondues¹, en données nettes). Au cours du premier semestre 2014, ce mouvement s'est poursuivi avec une hausse de près de 8 %.

La loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 **relative à la sécurité de l'emploi**, qui a confié à l'administration le contrôle des plans de sauvegarde de l'emploi élaborés par les entreprises, a créé une nouvelle voie de recours devant le juge administratif, régie par l'article L. 1235-7-1 du code du travail, pour contester les décisions de validation ou d'homologation de l'autorité administrative, assortie d'un délai de jugement réduit de trois mois devant chaque degré de juridiction. Il s'agit d'une compétence nouvelle pour le juge administratif portant sur un contentieux complexe.

La loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 **relative à la consommation** a procédé à la dépenalisation d'un nombre important de sanctions visant à réprimer les infractions au droit de la consommation, transformées en sanctions administratives dont le contentieux est confié au juge administratif. Ces sanctions visent notamment les manquements aux dispositions des livres I^{er} et III du code de la consommation (manquements des opérateurs à leurs obligations d'information sur les prix, présence dans les contrats de consommation de clauses abusives, sanctions de pratiques restrictives de concurrence).

Enfin, le **projet de loi relatif à la réforme de l'asile** et le **projet de loi relatif au droit des étrangers en France**, déposés le 23 juillet 2014 à l'Assemblée nationale, réforment à nouveau les procédures contentieuses applicables en matière d'asile et d'éloignement des étrangers. Ils prévoient l'institution de nouvelles voies de recours et l'extension de la compétence du magistrat statuant seul en matière de contentieux des étrangers.

De plus, en 2014, le conseil d'État a eu à connaître en premier et dernier ressort d'un contentieux inédit sous la V^e République, le **contentieux du découpage des circonscriptions cantonales**. 2 626 affaires ont été enregistrées à ce titre.

7 318 affaires ont également été enregistrées au titre du **contentieux des élections** devant les tribunaux administratifs et 445 affaires devant le Conseil d'État.

¹ Un même dossier peut induire cinq séries de contestation portant sur :

- le principe même de l'éloignement de l'étranger ;
- le cas échéant, l'absence de délai de retour volontaire qui lui est laissé ;
- le choix du pays de destination ;
- le bien-fondé du placement en rétention ;
- l'interdiction de retour.

Par ailleurs, la **suppression**, par la loi de finances pour 2014, **de la contribution pour l'aide juridique** pour l'ensemble des requêtes enregistrées peut expliquer pour partie la hausse sensible des affaires enregistrées par les tribunaux administratifs depuis le 1^{er} janvier 2014, en particulier dans les matières concernant des justiciables se trouvant dans des situations précaires, pour lesquels l'acquittement de la contribution pouvait constituer un obstacle à l'exercice d'un recours contentieux, tels que les contentieux sociaux.

Depuis les années 1980, la justice administrative s'est profondément réformée. Les justiciables y ont trouvé une réponse efficace, raison pour laquelle de plus en plus de nouveaux contentieux ont été confiés à cette « bonne élève » de la justice.

Or, de l'avis unanime des personnes entendues par votre rapporteur, représentants des magistrats administratifs comme représentants des services du Conseil d'État, compte tenu de la multiplication et de la progression des contentieux, à moyens constants, la situation des juridictions administratives risque de se dégrader sérieusement, avec des répercussions potentielles sur la qualité de la justice rendue.

À l'activité contentieuse s'ajoute, pour le Conseil d'État, **une activité consultative** importante. En 2013, il a examiné un total 967 textes dont quatre-vingt-seize projets de loi, six propositions de loi, vingt-trois projets d'ordonnance, 556 décrets réglementaires et 230 décrets individuels, en moins de deux mois dans plus de 90 % des cas.

Enfin, concernant **les questions prioritaires de constitutionnalité** (QPC), entre 2012 et 2013, leur rythme a décru sensiblement pour atteindre un « *rythme de croisière* ». Les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel ont enregistré 469 QPC (contre 479 en 2012) et le Conseil d'État 157 (185 en 2012). Trente-huit QPC ont ensuite été transmises au Conseil constitutionnel (trente-neuf en 2012).

Si la part du contentieux fiscal reste prédominante elle ne représente plus que 17 % en 2013 contre 33 % en 2010. Les autres matières concernées sont principalement la fonction publique (9 %), les collectivités territoriales (7 %), le droit des personnes et des libertés publiques (6 %) et les pensions (6 %).

Depuis le 1^{er} mars 2010, le taux global de transmission des QPC au Conseil constitutionnel est de 24 %. En moyenne pour 2013, dans 85,7 % des cas, le Conseil constitutionnel a rendu des décisions de conformité à la Constitution.

2. Les outils de procédure mis en place pour faire face à la progression du contentieux

a) La rationalisation du parcours contentieux

Le décret n° 2013-730 du 13 août 2013 portant modification du code de justice administrative (partie réglementaire), applicable aux requêtes enregistrées après le 1^{er} janvier 2014, a révisé la liste des contentieux relevant de **la compétence des tribunaux administratifs en premier et dernier ressort** (article R. 811-1 du code de justice administrative), au regard du critère de **l'importance de l'enjeu concret du litige pour le justiciable**.

La seule voie de recours possible pour le justiciable comme pour l'administration est désormais le pourvoi en cassation, qui ne revient pas sur les faits jugés, mais permet de faire corriger d'éventuelles erreurs de droit commises par le tribunal administratif, susceptibles d'avoir une incidence de principe dépassant l'enjeu même du litige.

Ainsi, l'appel a été supprimé pour les contentieux sociaux et le contentieux du permis de conduire.

Pour le contentieux en matière de permis de conduire, l'an dernier, notre collègue Yves Détraigne, rapporteur pour avis des crédits du programme 165, avait estimé que la diminution du flux des recours (réduction de moitié du nombre des entrées en trois ans et apurement du nombre de dossiers en stock), mais surtout le fait que cette matière ne soulevait plus désormais de questions juridiques délicates ou non tranchées, pouvaient effectivement justifier cette réforme.

S'agissant des contentieux sociaux, il s'était posé la question de la pertinence de la suppression de l'appel. Compte tenu du faible taux d'appel (plus de quatre fois inférieur au taux d'appel moyen), ce qui laissait supposer un bénéfice très faible du double degré de juridiction, et du recours massif aux ordonnances de rejet par les cours, il avait estimé que la mise en place d'un régime procédural spécifique pour ces contentieux (régularisation possible du défaut de motivation et renforcement de l'oralité), également prévue par le décret, permettait effectivement un traitement plus adapté de ce type de contentieux.

Enfin, l'appel a également été supprimé par le décret n° 2013-879 du 1^{er} octobre 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme pour les affaires concernant les **permis autorisant la construction** d'une surface de logement supérieure à 1 500 m² dans les communes visées à l'article 232 du code général des impôts c'est-à-dire celles qui sont caractérisées par un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements. Cette réforme, dont l'objectif était de réduire la durée moyenne des procédures contentieuses, devrait permettre de faciliter la réalisation de programmes de logements dans un marché en tension.

S'il a parfaitement saisi l'intérêt de ces réformes, votre rapporteur estime qu'une **prudence particulière** est de mise, car **la dispense d'appel est susceptible de porter atteinte aux droits du justiciable**, puisque, une fois l'affaire en cassation, le Conseil d'État ne revient plus sur l'appréciation des faits. De plus, le pourvoi en cassation est plus coûteux pour le justiciable qui doit alors être représenté par un avocat au Conseil.

Compte tenu de leur entrée en vigueur très récente, votre rapporteur n'est pas en mesure de réaliser un premier bilan de l'application de ces dispositions. **Il apportera donc une attention particulière, l'an prochain, à leur évaluation.**

b) Le recours au juge unique, un levier procédural limité

Alors même qu'en principe le juge administratif statue en formation collégiale, certains contentieux qui se caractérisent par leur facilité technique¹, peuvent relever de la compétence d'un **juge statuant seul**. Cette procédure n'est jamais obligatoire. Le juge en charge de l'affaire peut toujours décider de la renvoyer à une formation collégiale. Cette procédure s'applique principalement devant les tribunaux administratifs².

Les affaires réglées par juge unique

Les affaires jugées par un juge unique relèvent de quatre catégories différentes :

- **les affaires instruites et jugées selon la procédure de droit commun**, la seule dérogation apportée tenant à la composition de la formation de jugement. Leur liste est fixée à l'article R. 222-13 du code de justice administrative (CJA)³.

Relèvent notamment de cette procédure : les contentieux sociaux⁴, le contentieux de la notation ou de l'évaluation professionnelle des fonctionnaires ou agents publics ainsi que celui des sanctions disciplinaires prononcées à leur encontre, les litiges en matière de pensions, les litiges relatifs au permis de conduire, ainsi que le contentieux des contraventions de grande voirie en application de l'article L. 774-1 du CJA ;

¹ Le recours à un magistrat statuant seul est réservé aux matières caractérisées par leur facilité technique, alors que la compétence de premier et dernier ressort des tribunaux administratifs (cf. supra, a du 2) est déterminée par l'importance de l'enjeu concret du litige pour le justiciable.

² Ce n'est qu'en matière d'ordonnances que la compétence des présidents de cour administrative d'appel est plus large qu'en première instance.

³ Le décret n° 2013-730 du 13 août 2013 modifiant le code de justice administrative a révisé la liste des contentieux relevant de la compétence d'un magistrat statuant seul, fixée par l'article R. 222-13 du code de justice administrative. Cette réforme s'applique aux requêtes enregistrées depuis le 1^{er} janvier 2014.

⁴ Les contentieux sociaux sont définis comme les litiges relatifs 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.

- **les affaires instruites et jugées selon une procédure dérogatoire du droit commun**, essentiellement en raison de l'urgence comme le contentieux des obligations de quitter le territoire français lorsque l'étranger fait l'objet d'une mesure de surveillance (articles R. 776-15 et suivants), le contentieux du refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile (article L. 777-1), le contentieux du stationnement des résidences mobiles des gens du voyage (articles R. 779-1 et suivants) ou le contentieux du droit au logement opposable (articles R. 778-1 et suivants) ;

- **les ordonnances** : les articles R. 122-12 et R. 222-1 du code de justice administrative confèrent respectivement aux présidents des sous-sections du Conseil d'État et aux présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel la possibilité de régler par ordonnance, sans instruction contradictoire et sans audience, des affaires appelant une solution évidente et simple.

Réservée à l'origine aux hypothèses de désistement, de non-lieu et d'irrecevabilité manifeste, puis, en 1995, aux hypothèses d'incompétence de la juridiction administrative et d'affaires relevant d'une série, cette possibilité a été élargie par le décret n° 2006-1708 du 23 décembre 2006 aux hypothèses des requêtes qui ne comportent « *que des moyens de légalité externe manifestement infondés, des moyens irrecevables, des moyens inopérants ou des moyens qui ne sont assortis que de faits manifestement insusceptibles de venir à leur soutien ou ne sont manifestement pas assortis des précisions permettant d'en apprécier le bien-fondé* ».

En matière de contentieux sociaux, l'article R. 772-6 du CJA, créé par le décret n° 2013-730 du 13 août 2013 portant modification du code de justice administrative entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014, subordonne désormais le pouvoir du président de la formation de jugement de rejeter une requête par voie d'ordonnance lorsque celle-ci n'est pas ou est insuffisamment motivée, à l'envoi préalable au justiciable d'une invitation à régulariser sa requête, accompagnée d'une information sur le rôle du juge administratif. Cette possibilité nouvelle de régularisation permettra aux justiciables qui auront complété la motivation de leur requête de bénéficier d'une instruction contradictoire et du passage à l'audience de leur dossier ;

- **les procédures de référé** (articles L. 511-1 et suivants).

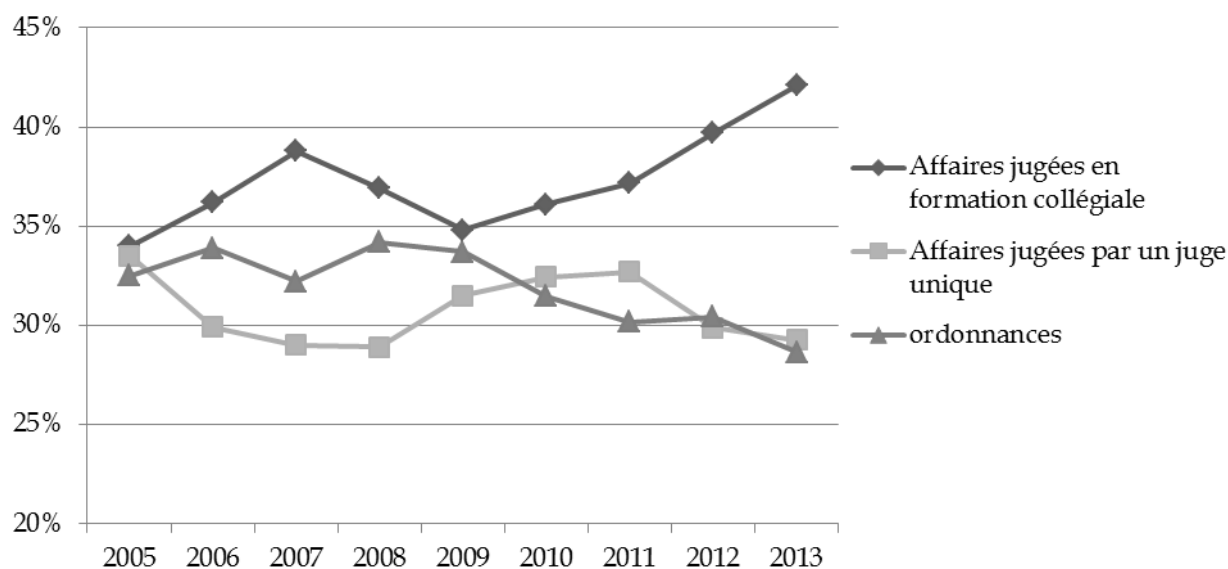
Au total, **environ 60 % des affaires jugées devant les tribunaux administratifs l'ont été par un juge unique ou par ordonnance en 2013, le reste l'a été en formation collégiale**. Ces procédures se caractérisant par leur grande rapidité, elles ont largement contribué à l'apurement du stock des affaires en instance devant les juridictions administratives et à la maîtrise des délais de jugement, en particulier du délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock, qui ne distingue pas entre affaires ordinaires et affaires réglées selon une procédure spécifique (urgence, référés, ordonnances...).

**Évolution de la part des affaires traitées par juge unique
ou formation collégiale dans les tribunaux administratifs**

TA (données brutes)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Affaires jugées en formation collégiale	56 519	62 923	70 901	70 867	68 152	70 045	71 378	78 115	79 254
	34,0%	36,2%	38,8%	36,9%	34,8%	36,10%	37,15%	39,68 %	42,1 %
Affaires jugées par un juge unique	55 833	52 040	52 893	55 498	61 671	62 933	62 800	58 847	55 063
	33,5%	29,9%	29,0%	28,9%	31,5%	32,44%	32,69%	29,89 %	29,25 %
ordonnances	54 100	58 930	58 753	65 667	66 028	61 029	57 951	59 913	53 888
	32,5%	33,9%	32,2%	34,2%	33,7%	31,46%	30,16%	30,43 %	28,65 %

Source : Secrétariat général du Conseil d'État.

**Part respective des affaires jugées par ordonnances, à juge unique
ou en formation collégiale de 2005 à 2013 dans les tribunaux administratifs**



Source : commission des lois à partir des données fournies par le Secrétariat général du Conseil d'État.

S'agissant spécifiquement des ordonnances, leur volume est passé de 34,2 % des affaires réglées en 2008 à 28,7 % en 2013, ce qui peut s'expliquer par l'achèvement de l'apurement des stocks entrepris au cours de la dernière décennie. Les affaires enregistrées depuis plus de deux ans ne représentaient plus que 11,6 % du stock des tribunaux au 31 décembre 2013, contre 29 % au 31 décembre 2004. L'impact de l'article R. 772-6 du CJA (*cf.* encadré *supra*) sur le volume des ordonnances n'est pas encore mesurable, compte tenu de son entrée en vigueur récente, le 1^{er} janvier 2014.

Quant au nombre d'affaires réglées par juge unique (hors ordonnances), il a connu ces dernières années une diminution et le nombre d'affaires jugées en formation collégiale, une progression¹.

Cette tendance pourrait cependant ne pas se confirmer. Entre 2012 et 2013, le nombre d'affaires jugées en formation collégiale n'a progressé que d'1,5 %, contre 9,4 % entre 2011 et 2012, et l'extension du champ des matières pouvant relever du juge unique par le décret du 13 août 2013 (*cf.* encadré *supra*), pourrait entraîner l'an prochain une nouvelle augmentation du nombre d'affaires réglées par un juge statuant seul.

En tout état de cause, si ces procédures de simplifications contentieuses ont permis à la juridiction administrative de **faire face à l'augmentation du contentieux et de réduire ses délais de jugement, votre rapporteur s'interroge néanmoins sur leur impact sur la qualité de la justice rendue**. En effet, certains contentieux qui concernent en particulier les publics les plus fragiles, comme par exemple les contentieux sociaux, cumulent, d'une part la suppression de l'appel, d'autre part le règlement par juge unique et, enfin, la dispense de conclusions du rapporteur public².

c) La nécessité de limiter l'intervention du juge pour certains contentieux

Le rôle limité du juge dans le cadre du droit au logement opposable

Comme lors des deux exercices précédents, votre rapporteur a pu constater un véritable **sentiment d'impuissance des magistrats** face à certains contentieux.

Tel est le cas en particulier du contentieux spécifique **en matière de droit au logement opposable** (DALO), pour lequel, le juge ne peut qu'enjoindre l'État, éventuellement sous astreinte, de trouver un logement à la personne déclarée prioritaire. Le juge ne tranche aucune question de droit, il ne règle pas non plus la situation du justiciable, puisqu'il ne peut qu'adresser à l'administration une injonction, sous astreinte, de lui délivrer un logement qu'elle n'a pas.

¹ À titre d'exemple, en application du décret n° 2013-730 du 13 août 2013, depuis le 1^{er} janvier 2014, relèvent de la compétence d'une formation collégiale les litiges relatifs aux déclarations de travaux et les litiges relatifs aux taxes syndicales ainsi que l'essentiel du contentieux de la situation individuelle des agents publics.

² En application de l'article 188 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, qui a inséré dans le code de justice administrative un article L. 732-1, le rapporteur public peut, à sa demande, être dispensé par le président de la formation de jugement d'exposer publiquement ses conclusions à l'audience, en considération de la nature des questions à juger et de la pertinence, pour le délibéré de la formation de jugement ou pour les parties, de l'éclairage qu'il est oralement susceptible d'apporter. La liste des matières susceptibles de faire l'objet de cette dispense a été fixée à l'article R. 732-1-1 du code de justice administrative. Elle concerne notamment les contentieux répétitifs et factuels comme le contentieux des étrangers ou les contentieux sociaux comme le DALO.

Les différents types de recours en matière de droit au logement opposable

Créé par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, le DALO permet aux personnes mal logées, sans domicile ou en demande de logement social adapté à leurs besoins depuis un temps anormalement long, et répondant aux conditions d'accès à un logement social, de déposer une demande auprès d'une commission départementale de médiation.

En cas de réponse positive de la commission, l'administration est alors tenue de fournir au demandeur un logement adapté à ses besoins, dans un délai de trois mois, porté à six mois en Ile-de-France.

Si l'administration n'a pu loger le demandeur dans les délais, celui-ci peut saisir le juge administratif pour qu'il enjoigne, le cas échéance sous astreinte, à l'administration de s'exécuter. Le montant des astreintes alimentent le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement.

Le juge administratif est donc susceptible d'être saisi de quatre types d'actions différentes.

En amont, **les décisions des commissions départementales de médiation** sont susceptibles de faire grief et peuvent donc faire l'objet d'un recours de droit commun, devant le tribunal administratif. Ce recours est dirigé contre les décisions de refus de reconnaître le caractère prioritaire et urgent de la demande ou contre les décisions de réorienter une demande de logement vers une demande d'hébergement. Il doit être exercé dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de la commission et peut être assorti d'un référé.

En aval, un **recours spécifique** est prévu par l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation. Le demandeur, déclaré prioritaire par la commission de médiation, mais qui n'a pas reçu, dans le délai fixé par décret (trois mois ou six mois en Ile-de-France), une offre de logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités, peut saisir le juge pour qu'il ordonne de le loger ou de le reloger, au besoin sous astreinte.

Enfin, **la liquidation de l'astreinte** suppose une nouvelle intervention du juge, sur saisine du demandeur d'un logement. Elle n'est pas touchée par le requérant, mais abonde le Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement. Cette liquidation est définitive lorsque l'État a honoré son obligation et, partielle, dans les autres cas, une nouvelle liquidation intervenant alors à une échéance ultérieure, une fois le logement attribué.

À ces recours s'ajoutent **les actions indemnitaires**, qui tendent à mettre en jeu la responsabilité de l'État. L'indemnité éventuellement accordée est, cette fois, directement touchée par le requérant.

Cette procédure génère **un contentieux important** devant les juridictions administratives, particulièrement **devant les tribunaux administratifs**. **L'appel et la cassation** restent **marginiaux** dans ce domaine.

Le contentieux généré par le DALO a connu une montée en puissance rapide et continue de progresser. Entre 2009 et la fin 2013, le DALO a en effet été à la source de 40 762 requêtes (hors contentieux des liquidations).

	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Requêtes DALO	4 816	7 512	8 459	9 160	10 815	40 762

Ce contentieux a progressé de 125 % en cinq ans, passant d'environ 4 816 recours en 2009 à 10 815 recours en 2013.

Quant aux demandes de liquidation présentées par les requérants au profit desquels une injonction assortie d'astreinte a été décidée, elles constituent une charge de travail importante pour les greffes.

	2010	2011	2012	2013	Total
Demandes de liquidation	3 077	4 214	4 372	3 288	14 951

Enfin, le contentieux indemnitaire, s'il est moins développé, affiche néanmoins une progression constante. Quasiment inexistant au cours des deux premières années, ils ont représenté 786 affaires en 2013 (532 en 2012, 259 en 2011 et 123 demandes en 2010).

Depuis 2008, le territoire francilien concentre à lui seul 83 % du total des recours. Hormis, les tribunaux administratifs de Marseille, Nice, Montpellier, Toulon et Lille, tous les autres tribunaux administratifs hexagonaux ont enregistré moins de 300 affaires. En outre-mer, le contentieux généré par le DALO est relativement important à Cayenne (313 affaires enregistrées depuis 2009).

Un premier bilan de cette procédure avait été dressé par nos collègues Claude Dilain et Gérard Roche¹. Leurs conclusions sont, à cet égard, éclairantes. L'utilité réelle du DALO « *soulève question [...] les juges, qui assurent une charge de travail très importante, peinent à percevoir leur réelle plus-value et font face à l'incompréhension des requérants, déçus de ne pas obtenir de logement ou de relogement à l'issue directe de leur recours.* »

Ce contentieux est donc particulièrement coûteux en moyens financiers et humains, pour un résultat très limité. **Votre rapporteur pose donc à nouveau la question de la nécessité d'un traitement juridictionnel du problème social du logement.**

¹ Rapport fait au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois sur l'application de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, n° 621 (2011-2012).

La mise en place des recours administratifs préalables obligatoires

Entendus par votre rapporteur, les représentants du Conseil d'État ont également mis en avant la nécessité de **développer la procédure précontentieuse, à travers** le recours administratif préalable au recours contentieux, pour que l'administration à l'origine de la décision réexamine le dossier en cause et opère ainsi un premier filtre avant la saisine du juge.

Le principe du recours administratif préalable obligatoire (RAPO) a été fixé par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. En 2008, le Conseil d'État a rendu un rapport très favorable à l'extension de cette procédure, notamment en matière de fonction publique et de permis de conduire. Or, celui-ci a peu progressé ces dernières années.

L'utilisation du recours administratif préalable obligatoire (RAPO)

La loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit fixe un cadre pour ces recours préalables obligatoires et notamment les règles à respecter lors de leur instauration ainsi que les mentions à faire figurer dans les décisions.

Cette loi a également prévu l'expérimentation, pendant une durée de trois ans, de la procédure des recours administratifs préalables obligatoires pour **les recours contentieux formés par certains fonctionnaires à l'encontre d'actes relatifs à leur situation personnelle**, à l'exception de ceux concernant le recrutement ou l'exercice du pouvoir disciplinaire¹.

Deux autres mécanismes de recours administratif préalable obligatoire ont également été mis en place.

En matière d'**allocation du revenu de solidarité active (RSA)**, la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 a subordonné « *toute réclamation dirigée contre une décision relative au revenu de solidarité active* » à un recours administratif auprès du président du conseil général « *préalablement à l'exercice d'un recours contentieux* ». Le président du conseil général bénéficie pour l'instruction de ces recours du concours de la commission de recours amiable instituée auprès des caisses d'allocations familiales.

En matière d'**acquisition de la nationalité française**, la déconcentration du traitement des demandes de naturalisation et de réintégration dans la nationalité française présentées par les ressortissants étrangers résidents sur le territoire français auprès des préfets décidée, à titre expérimental, par le décret n° 2009-1671 du 28 décembre 2009, puis, à titre définitif, par le décret n° 2010-725 du 29 juin 2010, s'est accompagnée de l'instauration d'un mécanisme de recours administratif préalable obligatoire devant le ministre chargé des naturalisations.

¹ Les conditions et le champ de cette expérimentation ont été définis par le décret n° 2012-765 du 10 mai 2012. Aux termes de ce texte, elle est limitée au contentieux d'un certain nombre de décisions intéressant la carrière des agents des services du Premier ministre, du ministère de la justice ainsi que de l'académie de Lyon.

Sensible à cette question, votre rapporteur s'est néanmoins interrogé sur le **réalisme d'une telle proposition, dans un contexte de juridictionnalisation croissante de nos sociétés.**

La mise en place généralisée d'une telle procédure supposerait, en outre, un renforcement des moyens des administrations sur lesquelles reposeraient cette phase précontentieuse, mais également un véritable changement de mentalité des justiciables.

II. LA RELATIVE STABILITÉ DES MOYENS ALLOUÉS AUX JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Le programme 164 « *Cour des comptes et autres juridictions financières* » concerne la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes, désormais au nombre de vingt¹.

A. UN BUDGET EN LÉGÈRE DIMINUTION

Le montant des crédits prévus par le projet de loi de finances pour la Cour des comptes et les autres juridictions financières est en légère diminution pour 2015 (- 0,90 %) avec **213,14 millions d'euros en autorisations d'engagement** (contre 215,08 millions d'euros pour 2014) et **214,47 millions d'euros en crédits de paiement** contre 216,42 millions d'euros en 2014 (- 0,90 %).

La légère diminution du budget par rapport au projet de loi de finances pour 2014 est due pour l'essentiel à un ajustement technique de la dotation au titre de la contribution employeur au compte d'affectation spéciale (CAS) « *pensions* ». Les crédits hors CAS « *pensions* » demeurent stables par rapport à 2014.

¹ Le décret n° 2012-255 du 23 février 2012 relatif au siège et au ressort des CRC a fixé le siège et le ressort des vingt CRC, en application de la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles. Quatorze ont leur siège en métropole, cinq en outre-mer et une en Corse.

Évolution des crédits du programme 164
« Cour des comptes et autres juridictions financières »
(en millions d'euros)

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	PLF 2014	PLF 2015	Progression (en %)	PLF 2014	PLF 2015	Progression (en %)
Titre 2. Dépenses de personnel	187 955 383	186 010 609	- 1,03 %	187 955 383	186 010 609	- 1,03 %
Autres titres	27 125 381	27 130 000	+ 0,02 %	26 464 840	28 460 000	+ 7,54 %
<i>Dont titre 3. Dépenses de fonctionnement</i>	26 230 732	24 280 000	- 7,44 %	27 459 218	24 830 000	- 9,57 %
<i>Dont titre 5. Dépenses d'investissement</i>	594 649	2 800 000	+ 370,87 %	705 622	3 580 000	+407,35 %
<i>Dont titre 6. Dépenses d'intervention</i>	300 000	50 000	- 83,33 %	300 000	50 000	- 83,33 %
TOTAL	215 080 764	213 140 609	- 0,90 %	216 420 223	214 470 609	- 0,90 %

Source : commission des lois à partir des données du projet annuel de performances 2015.

Le budget du programme 164 présente une **forte concentration des crédits en dépenses de personnel**. Ainsi, près de 87 % des dépenses du programme sont consacrés au titre 2.

Ces dépenses représentent 186 millions d'euros pour 2015 et baissent de 1,03 % par rapport au projet de loi de finances pour 2014. Pour 2015, **le plafond d'emplois reste stable à 1 840 ETPT** et les juridictions financières poursuivent leur **politique de requalification des emplois en faveur de la fonction de contrôle**, en concentrant le recrutement sur les catégories A+ et A. Les autres catégories voient leurs effectifs, dont une part importante dans la « *fonction support* », décroître sensiblement. Ce mouvement de requalification, permis par les départs d'agents de catégories B et C intervenus consécutivement à la réforme des juridictions financières de 2012, accompagne notamment l'effort conduit pour résorber les vacances de postes de magistrats et d'assistants de vérification au sein des chambres régionales et territoriales des comptes.

Évolution du plafond d'emplois du programme 164
(en ETPT)

Catégorie d'emplois	Plafond d'emplois 2012	Plafond d'emplois 2013	Plafond autorisé 2014	Plafond demandé pour 2015
Catégorie A + et A	1 087	1 098	1200	1263
Catégorie B	379	377	350	317
Catégorie C	374	365	290	260
TOTAL	1 840	1 840	1 840	1 840

Source : services de la Cour des comptes.

Les moyens humains théoriques des juridictions financières s'établissent donc à un niveau constant par rapport aux exercices précédents, alors même qu'elles font face à une multiplication de leurs missions.

Enfin, votre rapporteur rappelle que **les conditions d'exécution** du présent programme sont **relativement favorables**. En effet, pour garantir l'indépendance de la Cour des comptes, aucune mise en réserve de précaution en début de gestion n'affecte les crédits ouverts au titre du programme 164. De même, les mesures d'annulation des crédits ouverts en loi de finances initiale doivent recueillir l'accord préalable de la cour. Ainsi, en 2013, le budget du programme a connu des annulations et transferts de crédits à hauteur de 11,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP).

B. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER L'EFFICACITÉ DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES FACE À L'ÉVOLUTION DE LEURS MISSIONS

1. La multiplication des compétences des juridictions financières

L'examen des comptes publics, le contrôle des finances publiques et le contrôle de la gestion des organismes publics constituent la majeure partie de l'activité de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes. Cependant, les missions des juridictions financières n'ont cessé de s'étendre avec le temps.

Le rôle d'assistance au Parlement et au Gouvernement

Les juridictions financières assument un **rôle d'assistance au Parlement et au Gouvernement**, ainsi que d'information du citoyen. Ces fonctions se matérialisent par les rapports présentés chaque année en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) ainsi que par les réponses aux demandes de travaux adressées par le Parlement et le Gouvernement. Par ailleurs, depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, la mission d'assistance au Parlement et au Gouvernement

incombant à la Cour s'applique également à l'évaluation des politiques publiques.

Par exemple, au titre des enquêtes sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle (article 58-2° de la LOLF), la Cour a réalisé dix ou onze rapports par an entre 2012 et 2014, dont les demandes émanent à parité du Sénat et de l'Assemblée nationale.

La Cour des comptes fait valoir qu'il serait difficile pour les juridictions d'aller au-delà du nombre de travaux actuellement réalisés au titre de son rôle d'assistance, eu égard aux autres missions dont elle a la charge, sans peser sur l'exécution de son programme et le respect des principes d'indépendance et d'équidistance posés par le Conseil constitutionnel.

L'extension du dispositif de certification des comptes

- *La certification des comptes des établissements publics de santé*

Après la certification des comptes de l'État et de la sécurité sociale, le législateur est intervenu, par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (« HPST »), pour prévoir que **les comptes des établissements publics de santé définis par décret sont certifiés** et que les modalités de leur certification, **par un commissaire aux comptes ou par les juridictions financières**, sont fixées par voie réglementaire. Telle que la loi est rédigée, les comptes afférents à l'exercice 2013, qui seront arrêtés en 2014, sont soumis à l'obligation de certification.

Ces dispositions législatives ont donné lieu à plusieurs rebondissements constitutionnels.

Dans une première décision n° 2008-571 DC du 11 décembre 2008 « *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2009* », le Conseil constitutionnel avait censuré l'article rendant obligatoire la certification des comptes de certains établissements publics de santé au motif qu'il s'agissait d'un cavalier étranger au domaine d'une loi de financement de la sécurité sociale.

Ayant à connaître de la loi « HPST » ensuite, le Conseil a censuré, dans sa décision n° 2009-584 DC du 16 juillet 2009, la précision selon laquelle les modalités de la certification des comptes des hôpitaux publics seraient « coordonnées » par la Cour des comptes, estimant qu'« *en conférant à la Cour des comptes le pouvoir de coordonner les modalités des certifications par les commissaires aux comptes, sans fixer l'étendue et les limites de ce pouvoir, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence* ».

Enfin, par sa décision n° 2011-640 DC du 4 août 2011 « *Loi modifiant certaines dispositions de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires* », il a censuré l'article qui tirait les conséquences de la décision précédente, en fixant l'étendue de la compétence conférée à la Cour des comptes, au motif qu'introduit par

amendement dans le texte, il n'était pas en relation directe avec la proposition de loi initiale.

Cet article prévoyait que la Cour serait compétente pour certifier les comptes des établissements publics de santé dont le total des produits du compte de résultat principal est supérieur à 700 millions d'euros par an. En pratique, il s'agissait des huit établissements les plus importants de France : le CHRU de Lille, le CHU de Toulouse, le CHRU de Bordeaux, l'Assistance publique-hôpitaux de Marseille, les hospices civils de Lyon, l'Assistance publique-hôpitaux de Paris, les CHU de Montpellier et de Strasbourg.

Les dispositions réglementaires nécessaires à l'entrée en vigueur de la loi et notamment le décret fixant le seuil en dessous duquel les comptes des établissements publics de santé ne sont pas soumis à l'obligation de certification annuelle ont été pris le 23 décembre 2013.

Compte tenu de la censure du Conseil constitutionnel de 2011, une disposition législative explicite serait nécessaire pour confier à la Cour des comptes la certification des comptes des trois plus importants établissements publics de santé (l'Assistance publique-hôpitaux de Paris, les Hospices civils de Lyon et l'Assistance publique-hôpitaux de Marseille). Le Conseil d'État a en effet estimé, lors de l'examen du projet de décret relatif aux modalités de certification des comptes des établissements publics de santé (devenu le décret n° 2013-1238 du 23 décembre 2013), qu'il n'était pas possible d'accorder par voie réglementaire un droit exclusif à la Cour des comptes pour certifier les comptes d'établissements publics de santé. Le Conseil d'État fonde cette interprétation sur la rédaction de l'article 17 de la loi (article L. 6145-16 du code de la santé publique) qui placerait la Cour des comptes sur le même plan que les commissaires aux comptes pour l'exercice de cette mission.

La Cour estime qu'une telle précision législative serait de nature à rendre plus effective l'obligation qui figure à l'article 47-2 de la Constitution, aux termes duquel les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères, et à l'article L. 111-3-1-A du code des juridictions financières, qui dispose que *« la Cour des comptes s'assure que les comptes des administrations publiques sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière soit en certifiant elle-même les comptes, soit en rendant compte au Parlement de la qualité des comptes des administrations publiques dont elle n'assure pas la certification »*.

Si ces dispositions ne confèrent pas aux juridictions financières un monopole en matière de certification des comptes publics, elles leur donnent cependant vocation à intervenir à l'égard des organismes dont l'activité présente un enjeu significatif pour l'ensemble des administrations publiques. Tel serait manifestement le cas des trois principaux établissements publics de santé. La sincérité de leurs comptes est un enjeu financier majeur pour les finances de la sécurité sociale, en particulier pour celles du régime général de

l'assurance maladie dont les comptes sont soumis à certification par la Cour des comptes.

- *L'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales*

Au titre du contrôle de la régularité et la sincérité des comptes des administrations publiques, visé à l'article 47-2 de la Constitution¹, les collectivités territoriales ne peuvent demeurer à l'écart de la démarche de certification, nonobstant l'enjeu en termes de qualité de leurs comptes, du moins pour les plus importantes d'entre elles.

La Cour des comptes s'est dite prête à expérimenter un tel dispositif, estimant toutefois que la certification des comptes de toutes les collectivités territoriales n'était pas nécessairement pertinente, mais qu'elle devrait être **limitée aux comptes des collectivités les plus importantes, qui font souvent appel à la souscription publique.**

L'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales figure à l'article 32 du **projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de l'État en cours d'examen au Sénat**. Cette expérimentation, pour une durée de cinq ans, coordonnée par la Cour des comptes, se ferait sur la base du volontariat et concernerait les collectivités locales dont les produits de fonctionnement excèdent le seuil de 200 millions d'euros.

Des conditions préalables (adaptation de la forme des comptes et des procédures comptables, développement du contrôle interne, notamment) étant nécessaires à cette expérimentation, sa mise en œuvre serait différée de trois ans.

Elle ferait l'objet d'un bilan intermédiaire au terme des trois ans, puis d'un bilan définitif au terme de huit ans. Ces bilans donneraient lieu à un rapport du Gouvernement transmis au Parlement, avec les observations des collectivités territoriales concernées et de la Cour des comptes.

À partir des résultats de cette expérimentation, **le législateur interviendrait pour définir le cadre de ce dispositif, en tenant compte de la nécessité d'une mise en concurrence** des juridictions financières avec la profession des commissaires aux comptes².

Votre rapporteur estime qu'il devra être envisagé de procéder à des **recrutements complémentaires et à la formation** des magistrats, des experts et des attachés, chargés de cette mission, au sein des juridictions financières.

¹ Le second alinéa de l'article 47-2 dispose que « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

² Les critères d'intervention des juridictions financières et des commissaires aux comptes doivent être définis par la loi, sous peine de censure par le Conseil constitutionnel. Cf. décision n° 2009-584 DC du 16 juillet 2009, rendue à propos de la loi « HPST précitée.

En effet, si la certification était confiée aux CRC, à effectifs constants, les juridictions seraient dans l'impossibilité d'assurer cette nouvelle mission sans que cela se fasse au détriment de leurs autres compétences.

• *La première certification des comptes du Parlement par la Cour des comptes*

Enfin, pour la première fois en 2013, les comptes des assemblées parlementaires ont été certifiés. Cet audit est intervenu en application de conventions signées le 23 juillet 2013 par le Premier président de la Cour des comptes respectivement avec le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat, et dans le respect des textes auxquels ces conventions se réfèrent.

À l'issue de la première phase de ses travaux, la mission d'audit a formulé un ensemble de recommandations sur les opérations préalables à l'élaboration des comptes annuels, relatives respectivement à l'organisation et aux modalités du contrôle interne, aux systèmes d'information financière, aux ressources humaines, à la procédure de la dépense, à la trésorerie, aux prêts et aux états financiers.

Après la prise en compte par les deux assemblées de plusieurs demandes de modifications, la Cour a certifié leurs comptes, considérant qu'ils étaient, dans leurs aspects significatifs, réguliers et sincères et qu'ils donnaient une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de chaque assemblée au regard des règles et principes comptables qui leur sont applicables.

Le renforcement du contrôle de la gestion des finances publiques

La Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes exercent un contrôle juridictionnel sur les comptes tenus par les comptables publics. Il revient par ailleurs, à la Cour de discipline budgétaire et financière de sanctionner les éventuelles atteintes aux règles qui encadrent l'exécution des finances publiques, ainsi que les fautes de gestion au sens large, commises par les ordonnateurs, les comptables et les gestionnaires des organismes publics qui entrent dans son champ de compétences.

Le contrôle de la gestion des finances publiques a été renforcé par la loi de finances rectificative n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 qui a modifié le régime de responsabilité du comptable public.

Lorsque le manquement du comptable a causé un **préjudice financier** à l'organisme public concerné ou que, par le fait du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers ou a dû rétribuer un commis d'office pour produire les comptes, le comptable doit verser immédiatement sur ses deniers personnels la somme correspondante. Il peut néanmoins obtenir un sursis.

Le comptable est constitué en **débet** et **le ministre ne peut plus consentir une remise gracieuse intégrale** comme c'était le cas avant la réforme. La remise éventuelle doit se traduire par un « *laissé à charge* », dont le montant ne peut être inférieur au double de la somme prévue pour les manquements n'ayant pas causé de préjudice financier. Une remise totale gracieuse peut malgré tout être accordée en cas de décès du comptable ou si celui-ci avait respecté, sous l'appréciation du juge des comptes, les règles du contrôle sélectif des dépenses.

La réforme de 2011 a été appliquée aux affaires juridictionnelles dont le réquisitoire a été pris par le parquet à partir du 1^{er} juillet 2012. **Les premiers jugements ont été rendus au cours de l'année 2013.** Ils ont fait émerger des questions de fond sur l'interprétation de la loi. Par exemple, lorsqu'un comptable commet plusieurs manquements sans préjudice financier au cours du même exercice, la question s'est posée de savoir si le juge des comptes devait appliquer le plafond légal des sommes non rémissibles pour tous les manquements cumulés ou manquement par manquement. Saisi en cassation par la direction générale des finances publiques contre un arrêt de la Cour des comptes de janvier 2013¹, le Conseil d'État, dans un arrêt du 21 mai 2014², a confirmé la position de la juridiction qui avait interprété la loi comme devant être appliquée manquement par manquement.

D'autres questions restent encore aujourd'hui en suspens, notamment les conditions dans lesquelles le ministre pourra accorder une remise gracieuse intégrale à un comptable public ayant appliqué des dispositions du plan de contrôle sélectif de la dépense mis en place avec l'ordonnateur.

En 2013, 249 rapports ont été déposés au titre du contrôle juridictionnel à la Cour, contre 210 en 2012. 111 ordonnances de décharges et 99 arrêts ont été prononcés.

Le rayonnement international de la Cour des comptes

À côté de ses missions traditionnelles, la Cour des comptes est membre de diverses **organisations professionnelles internationales et européennes** qui regroupent les institutions supérieures de contrôle (ISC).

Au niveau mondial par exemple, elle est membre de *l'International organisation of supreme audit institutions (INTOSAI)*, qui élabore des normes professionnelles pour les ISC.

Au niveau européen, elle est membre de *l'EuroSAI* (groupe régional d'*INTOSAI*), qui réunit les ISC de l'espace européen sur des problématiques communes. Une association regroupe également les institutions de contrôles régionales (*EURORAI*). Dix-sept chambres régionales des comptes en sont membres.

¹ Cour des comptes, arrêt n° 65861 du 29 janvier 2013.

² Conseil d'Etat, arrêt n° 367254 du 21 mai 2014.

Au niveau de l'Union européenne, les chefs des ISC se réunissent tous les ans avec la Cour des comptes européenne dans un comité de contact qui examine les problématiques du contrôle des fonds européens et facilite la coopération entre ISC.

Dans le cadre de **missions de coopération bilatérale et multilatérale**, la Cour entretient des relations suivies avec des institutions supérieures de contrôle partenaires.

La Cour mène par exemple des actions de jumelage qui sont financées par l'Union européenne et qui se traduisent par des rattachements de crédits sur le programme 164 par la voie de fonds de concours. Un jumelage long avec la Tunisie est actuellement en cours de réalisation, et un jumelage court avec le Maroc a pris fin au printemps 2013.

Au niveau bilatéral, la Cour et les CRC concluent des accords de partenariat et de coopération ponctuels avec d'autres institutions supérieures de contrôle, sur des thèmes d'intérêt commun (la Cour a par exemple signé deux accords de coopération en 2013 respectivement avec la Cour des comptes du Sénégal et avec l'institution supérieure de contrôle du Chili).

En 2013, les activités d'expertise des juridictions financières ont représenté un total de 850 jours dans cinquante-deux pays et au premier semestre 2014, 371 jours dans trente-neuf pays. La Cour et les chambres ont assuré cinquante-neuf jours de visite et formations en 2013 et dix-sept au premier semestre 2014.

La Cour a aussi relayé les notifications et réponses à trente-neuf contrôles de la Cour des comptes européenne vers les administrations concernées.

Le financement des missions est assuré directement par la Cour, lorsque les dépenses ne sont pas prises en charge par ses partenaires.

Enfin, la Cour assure **des missions de commissariat aux comptes auprès d'organisations internationales**.

Le Premier président est commissaire aux comptes, en 2014, de huit organisations internationales.

Dans ce cadre, chaque année, des magistrats, rapporteurs, assistants et experts des juridictions financières participent aux contrôles de ces organisations :

- l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) ;
- l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) ;
- l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) ;
- l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ;
- l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ;

- l'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICE) ;
- le Conseil de l'Europe ;
- la Cour pénale internationale (CPI).

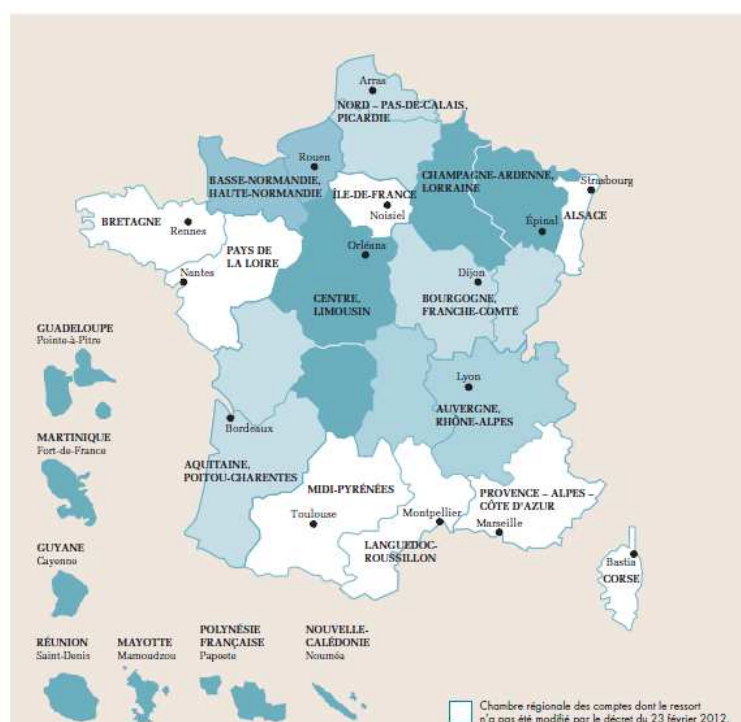
En 2014, 1,9 magistrat et quatre agents (en équivalent temps plein travaillé) ont été affectés à cette activité d'audit.

2. Une nécessaire rationalisation du fonctionnement des juridictions

a) Le regroupement des CRC en juridictions de « taille critique »

La loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 a fixé à vingt, le nombre de chambres régionales des comptes pour la métropole et les régions d'outre-mer (contre vingt-sept par le passé). Ces regroupements ont ensuite été décidés par décret¹.

Carte des chambres régionales des comptes regroupées



Source : site internet de la Cour des comptes
<http://www.ccomptes.fr/>

¹ Le décret n° 2012-255 du 23 février 2012 relatif au siège et au ressort des chambres régionales des comptes a fixé le siège et le ressort des 20 CRTC : 14 en métropole (Arras, Bordeaux, Dijon, Épinal, Lyon, Marseille, Montpellier, Nantes, Noisiel, Orléans, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse), 5 en outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion et Mayotte) et une en Corse (Bastia).

Les regroupements envisagés avaient pour objectif de permettre aux juridictions financières d'atteindre une taille critique¹ et ainsi de :

- rendre possible la constitution d'équipes de contrôleurs suffisamment étoffées pour mener à bien des travaux complexes et divers ;
- permettre aux magistrats d'exercer normalement leurs missions juridictionnelles et de se spécialiser selon des cursus professionnels plus exigeants ;
- favoriser l'homogénéité des méthodes de contrôle ;
- réaliser des économies d'échelle par la mutualisation des moyens et des fonctions support pour mieux orienter les ressources vers le contrôle.

Un coût inférieur à celui envisagé

L'essentiel du coût de la réforme a été supporté sur les exercices 2012 et 2013, même si elle aura un impact budgétaire sur les dépenses de personnels jusqu'à la fin de l'exercice budgétaire de 2016 (0,27 million d'euros par an en 2015 et 2016). Au total, la réforme aura coûté 6,78 millions d'euros

L'impact budgétaire global est sensiblement moindre que celui estimé en 2012 (13,43 millions d'euros), notamment en raison du choix d'une partie plus importante que prévue des personnels concernés de rejoindre d'autres administrations, ainsi que d'une bonne maîtrise des opérations immobilières. Aucun crédit supplémentaire n'ayant été sollicité pour ce faire, il a été supporté sur les moyens du programme.

	Titre 2	Hors titre 2	Total
2012	1,57	1,47	3,04
2013	0,90	1,77	2,67
2014	0,27	0,26	0,53
2015	0,27	0,00	0,27
2016	0,27	0,00	0,27
Total	3,28	3,50	6,78

Source : services de la Cour des comptes.

¹ Les choix de regroupements ont été justifiés par plusieurs critères : un nombre minimum de magistrats (quinze, sauf cas particuliers et outre-mer), un ressort géographique homogène et cohérent, la limitation du temps de déplacement supplémentaire pour le contrôle de l'ensemble des collectivités et organismes des nouveaux ressorts, un accueil optimal des personnels regroupés (en termes immobiliers, de transports...), une limitation de l'impact social de la réorganisation.

La réforme des juridictions financières a entraîné la fermeture des anciens sièges de sept chambres régionales des comptes regroupées. À ce titre, des économies sur le poste immobilier sont attendues. À compter de 2014, l'économie en année pleine et en euros constants est estimée à 0,95 million d'euros, dont 0,77 million d'euros sur les loyers, 0,15 million d'euros sur les fluides et 0,03 million d'euros sur les services aux bâtiments. Ainsi, sur le « hors titre 2 », le coût budgétaire de la réforme, estimé à 3,5 millions d'euros, sera absorbé en un peu moins de quatre ans.

La mobilité des personnels

Les fusions des chambres territoriales des comptes se sont achevées le 31 décembre 2013 avec la fin du reclassement de l'ensemble des 195 personnels concernés (cinquante-et-un magistrats et 144 agents), soit 18 % des effectifs totaux des CRC.

Quarante-trois des cinquante-et-un magistrats concernés, soit 84 %, sont restés en fonction dans les juridictions financières, contre cinquante-deux sur 144 agents, soit 36 % des personnels administratifs concernés par les regroupements.

Au sein des personnels administratifs, 65 % des attachés ont souhaité rester au sein des juridictions financières, pour seulement 34% des agents de catégorie B et 17% des agents de catégorie C.

En tout état de cause, aucune mobilité géographique n'a été imposée. Il a été tenu compte, dans la mesure du possible, des souhaits de mobilité exprimés : toutes les demandes d'affectation interne ont pu être satisfaites, vers la chambre de regroupement ou vers une autre juridiction financière, et tous les agents souhaitant une affectation sans mobilité géographique ont pu trouver un poste dans une autre administration.

Les reconversions à l'extérieur des juridictions financières ont été rendues possibles grâce à des conventions conclues avec les différentes administrations. Lorsqu'ils n'ont pas réintégré leur administration d'origine, les agents se sont majoritairement orientés vers les directions régionales des finances publiques.

Si la période préparatoire de la réforme a été longue et éprouvante pour les personnels, sa mise en œuvre semble s'être finalement déroulée de manière relativement apaisée, ce qui a été favorisé par la mise en place d'un accompagnement adapté par la Cour des comptes et les chefs de juridictions. Aujourd'hui, selon les représentants de l'association des présidents des chambres régionales des comptes, les juridictions regroupées fonctionnent de manière satisfaisante et la réforme a été plutôt bien acceptée.

Effectifs des CRC avant et après la réforme¹

CRC avant regroupements (31/12/11) /après regroupements (01/09/2013)	A+	A	B	C	Total
CRC Aquitaine + CRC Poitou-Charentes	28	17	21	22	88
CRC regroupée Aquitaine, Poitou-Charentes	25	16	18	11	70
CRC Auvergne + CRC Rhône-Alpes	34	28	25	28	115
CRC regroupée Auvergne, Rhône-Alpes	37	28	14	17	96
CRC Bourgogne + CRC Franche-Comté	14	14	12	18	58
CRC regroupée Bourgogne, Franche-Comté	15	13	12	11	51
CRC Centre + CRC Limousin	14	13	16	19	62
CRC regroupée Centre, Limousin	14	13	11	10	48
CRC Champagne-Ardenne + CRC Lorraine	19	13	19	21	72
CRC regroupée Champagne-Ardenne, Lorraine	20	12	10	12	54
CRC Nord-Pas de Calais + CRC Picardie	29	17	20	26	92
CRC regroupée Nord-Pas de Calais, Picardie	29	18	18	19	84
CRC Basse-Normandie + CRC Haute-Normandie	16	12	13	20	61
CRC regroupée Basse-Normandie, Haute-Normandie	18	15	7	11	51
Total CRC avant regroupements	154	114	126	154	548
Total CRC après regroupements	158	115	90	91	454

Source : commission des lois à partir des données fournies par les services de la Cour des comptes.

La diminution des effectifs constatée s'explique, principalement, par les dispositions prises en 2013 dans le cadre des mouvements de fusion (gels des recrutements), pour privilégier les mouvements internes des agents concernés par la réforme. Les premiers effets de la réouverture progressive des recrutements dans les chambres de regroupement, principalement en catégorie A, ont cependant fait sentir leurs effets en 2014. En effet, les effectifs d'agents de catégorie A ont retrouvé leur niveau antérieur à la réforme. Cette trajectoire devrait se poursuivre en 2015.

Ce constat traduit également l'ambition affichée de **revoir la répartition des effectifs entre la fonction de soutien et la fonction de contrôle.**

Les métiers des juridictions financières ont évolué avec les années et le développement des nouvelles technologies de l'information et de communication. Avec la dématérialisation des dossiers et des procédures, l'accès aux ressources juridiques par internet, les fonctions de greffiers, documentalistes ou archivistes ont changé.

La réforme a donc permis de mutualiser les fonctions « support » des chambres regroupées et de renforcer parallèlement les ressources affectées aux missions de contrôle (magistrats et assistants de vérification).

¹ Hors présidents et vice-présidents.

Une dynamique nouvelle générée par les regroupements

Dans un premier temps, avec l'élargissement des ressorts, l'inquiétude était grande de voir le contrôle de la bonne gestion des fonds publics diminuer au profit des enquêtes demandées par le Parlement ou le Gouvernement.

À la suite des restructurations, les opérations de contrôle semblent avoir atteint, dans la plupart des juridictions regroupées, un niveau équivalent à celui antérieur à la réforme. Il en est de même du nombre de déplacements effectués.

Déplacements effectués dans le cadre des activités de contrôle

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Prévision 2014
CRC Aquitaine, Poitou-Charentes	90	92	81	13	19	36	64
CRC Auvergne, Rhône-Alpes	145	159	112	132	170	91	62
CRC Basse-Normandie, Haute-Normandie	106	107	108	138	106	183	135
CRC Bourgogne, Franche-Comté	151	140	119	160	123	215	192
CRC Centre, Limousin	69	72	68	67	54	55	94
CRC Champagne-Ardenne, Lorraine	245	383	318	306	218	34	40
CRC Nord-Pas de Calais, Picardie	140	343	310	263	316	335	400

Source : services de la Cour des comptes.

Selon les représentants de l'association des présidents de chambres régionales des comptes, entendus par votre rapporteur, la réforme aurait donné **une nouvelle dynamique aux juridictions financières**.

Outre une nouvelle répartition et une requalification des effectifs en faveur de la fonction de contrôle (*cf supra*), la concentration a permis aux chambres régionales des comptes d'atteindre **une taille critique** et de **renforcer leur spécialisation** par la constitution de sections supplémentaires, compétentes sur une thématique ou sur un secteur géographique donné.

S'il est encore un peu tôt pour dresser un bilan complet de la réforme de la carte des juridictions financières, il semble à votre rapporteur qu'elle a eu un effet bénéfique sur l'activité de la plupart des juridictions concernées. Les regroupements semblent avoir permis des réorganisations, une spécialisation dans certains domaines, une plus grande professionnalisation et des gains de productivité.

b) La rénovation des méthodes de travail des juridictions financières

La réforme de la carte des juridictions s'est également accompagnée d'une évolution des méthodes de travail des magistrats et agents.

Une plus grande harmonisation des pratiques professionnelles

Dans un souci de plus grande efficacité des juridictions financières, la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles permet au Premier président de la Cour des comptes de fixer des **normes professionnelles** auxquelles les membres des juridictions financières devront se conformer. Ces normes sont arrêtées après avis du Conseil supérieur compétent.

Trois arrêtés en date des 18 juillet 2013, 15 janvier 2014 et 4 juillet 2014 ont été pris par le Premier président fixant les normes professionnelles, le premier traitant des principes généraux relatif aux normes professionnelles, le second relatif à la certification des comptes ne concernant que la Cour et le troisième relatif au contrôle de la gestion.

Parallèlement, afin de mieux coordonner les méthodes de travail et de développer des outils de contrôle homogènes, **un centre d'appui métiers** a été constitué à l'automne 2012 à la Cour des comptes, à destination de l'ensemble des juridictions financières.

Il a vocation à favoriser le partage des meilleures pratiques, l'élaboration d'outils d'aide au contrôle et la mise en commun des connaissances.

Le développement des formations inter-juridictions (FIJ)

La loi du 13 décembre 2011 a également modifié le second alinéa de l'article L. 111-9-1 du code des juridictions financières relatif aux modalités de fonctionnement et aux compétences des formations inter-juridictions (FIJ), constituées entre la Cour et des CRC ou entre des CRC¹. Le Premier président a signé, dès le 21 février 2012, une instruction relative aux formations communes à la Cour et aux CRC, prise après avis des Conseils supérieurs de la Cour et des CRC.

A la place d'un système dans lequel chaque juridiction conduisait les travaux qui lui incombait, délibérait sur ses résultats, tandis que la FIJ n'adoptait que la synthèse et les suites à donner, la loi instaure un système dans lequel la FIJ statue sur les orientations des travaux, les conduit, délibère sur leurs résultats, en adopte la synthèse et les suites à donner.

Selon la Cour des comptes, grâce à cette réforme, **les juridictions financières sont en mesure de répondre dans un délai beaucoup plus court aux demandes d'enquête**, émanant du Parlement et du Gouvernement, qui concernent à la fois le champ de compétence de la Cour et celui des CRC.

Jusqu'à la loi du 13 décembre 2011, dans ce cas de figure, s'additionnaient les délais propres à chaque CRC, ceux propres à la Cour,

¹ L'article 28 de la loi n° 2013-1029 du 15 novembre 2013 portant diverses dispositions relatives aux outre-mer a étendu le dispositif des formations communes aux chambres territoriales des comptes.

puis ceux de la FIJ, ce qui ne permettait pas la réalisation de ces travaux dans des délais raisonnables.

En septembre 2014, selon les données fournies par les services de la Cour des comptes, dix-sept FIJ étaient en cours sur des sujets divers comme l'efficacité et le coût du lycée, les finances publiques locales, le logement en île de France, les maternités...

Selon les représentants de l'association des présidents de chambres régionales des comptes, entendus par votre rapporteur, ces structures présentent l'avantage de porter **un regard transversal**, là où les chambres régionales et territoriales des comptes ne peuvent avoir qu'une vision géographiquement limitée par leur ressort.

Cependant, ils ont également appelé à la **prudence dans l'utilisation de cet outil**. En effet, depuis la restructuration de la carte des juridictions, et compte tenu du contexte budgétaire contraint, **les effectifs des juridictions ont été calculés au plus juste des besoins** des différentes juridictions, au regard de leur programme de contrôle.

Il ne faudrait donc pas que les travaux inter-juridictions se développent au détriment des missions de contrôle des CRC.

Afin de faire un bilan de la mise en œuvre de cette réforme avec trois ans de recul, la Cour des comptes vient de mettre en place un groupe de travail. Son pilotage a été confié aux deux présidents des missions d'inspection de la Cour et des CRC. Ses recommandations sont attendues d'ici la fin de l'année 2014.

Votre rapporteur ne manquera donc pas, dans son rapport pour avis de l'année prochaine, de rendre compte de ces travaux d'évaluation concernant la mise en place des formations inter-juridictions.

*

* *

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la justice administrative et à la justice financière.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 12 NOVEMBRE 2014

M. Michel Delebarre, rapporteur pour avis. – Nous examinons pour la première fois ensemble les crédits de deux programmes de la mission « *Conseil et contrôle de l'État* » : le programme 165 « *Conseil d'État et autres juridictions administratives* », qui regroupe les moyens affectés au Conseil d'État, aux huit cours administratives d'appel, aux quarante-deux tribunaux administratifs et à la Cour nationale du droit d'asile, et le programme 164 « *Cour des comptes et autres juridictions financières* », qui concerne la Cour des comptes et les vingt chambres régionales et territoriales des comptes.

L'effort budgétaire en faveur des juridictions administratives et financières est maintenu cette année. Ces deux budgets ont en commun de présenter une certaine stabilité permettant aux juridictions de disposer de conditions relativement favorables à l'accomplissement de leurs missions. Dans un contexte de fortes contraintes budgétaires, les crédits alloués pour 2015 au programme 165 « *Conseil d'État et autres juridictions administratives* » est en progression : + 2,2 % en crédits de paiement. Le plafond d'emplois autorisés est fixé à 3 784 équivalents temps plein travaillés (ETPT), soit la création de trente-cinq nouveaux emplois. Les crédits du programme 164 « *Cour des comptes et autres juridictions financières* » sont, quant à eux, en légère diminution par rapport à l'an dernier : - 0,9 %, mais cette diminution est liée à un ajustement technique. Quant aux moyens humains, ils s'établissent à un niveau constant par rapport aux exercices précédents avec un plafond d'emplois fixé à 1 840 ETPT.

De plus, ces deux programmes bénéficient de conditions d'exécution relativement favorables, puisqu'ils ne sont pas soumis à l'obligation de mise en réserve de crédits en début d'exercice.

D'un point de vue strictement budgétaire donc, ces programmes ne rencontrent pas de difficultés particulières.

Cependant, l'ensemble des personnes que j'ai pu rencontrer pour préparer ce rapport m'ont signalé que cette situation satisfaisante était fragilisée par la forte pression contentieuse subie par les juridictions administratives d'une part, et par la multiplication des missions confiées aux juridictions financières d'autre part.

Concernant les difficultés des juridictions administratives pour faire face à la progression constante du contentieux, je vous rappelle que depuis 2011 l'objectif de ramener à un an en moyenne les délais de jugement devant l'ensemble des juridictions est atteint tous types d'affaires confondus. Cependant, communiquer sur un délai de jugement inférieur à un an risque d'induire le justiciable en erreur car pour les affaires dites « ordinaires »,

c'est-à-dire hors procédures d'urgence et procédures particulières, ces délais s'établissent plutôt autour de un an et dix mois devant les tribunaux administratifs et un an et deux-trois mois devant les cours administratives d'appel et le Conseil d'État.

Or, l'indicateur qui permettait de mesurer ce délai de règlement pour les affaires ordinaires a été supprimé de la maquette de performance, pour des raisons de « *simplification des documents budgétaires* ». La suppression de cet indicateur, particulièrement pertinent, me semble dommageable à l'analyse. En tout état de cause, quel que soit l'indicateur utilisé, les délais de jugement des affaires, toutes juridictions confondues, se sont nettement améliorés ces dernières années.

Cependant, après une phase de stabilisation des performances des juridictions administratives à un niveau satisfaisant, selon les personnes entendues lors des auditions préparatoires, ces résultats sont menacés par la poursuite de la montée en puissance des contentieux de masse, tels que celui du droit au logement opposable (DALO), du revenu de solidarité active (RSA) ou des étrangers, qui ont progressé respectivement de 44 %, 77 % et 25 % de 2010 à 2013.

À cela s'ajoute le transfert aux juridictions administratives de nouveaux contentieux par des réformes récentes comme la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, qui donne compétence au juge administratif pour connaître des litiges relatifs au plan de sauvegarde de l'emploi (PSE), ou la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation, qui a dépénalisé un nombre important de sanctions visant à réprimer les infractions au droit de la consommation, pour les transformer en sanctions administratives.

Pour faire face à ce niveau d'activité élevé à moyens quasi constants, des réformes de procédure ont été mises en œuvre, comme la suppression de la possibilité de faire appel pour les contentieux sociaux, le contentieux du permis de conduire ainsi que pour certains permis de construire. Compte tenu de leur entrée en vigueur très récente, nous ne sommes pas encore en mesure de réaliser un premier bilan de l'application de ces dispositions, mais elles mériteront une attention particulière l'an prochain car la dispense d'appel est susceptible de porter atteinte aux droits du justiciable, puisque, une fois l'affaire en cassation, le Conseil d'État ne revient plus sur l'appréciation des faits. De plus, le pourvoi en cassation est plus coûteux pour le justiciable qui doit alors être représenté par un avocat au Conseil.

Toujours pour faire face à ce niveau d'activité élevé, de plus en plus de contentieux sont réglés par un magistrat statuant seul (les contentieux sociaux, les contentieux des étrangers, les litiges relatifs aux permis de conduire...). Bien que le jugement en formation collégiale demeure le principe, environ 60 % des affaires jugées devant les tribunaux administratifs l'ont été par un juge unique ou par ordonnance en 2013.

Si ces procédures de simplifications contentieuses ont permis à la juridiction administrative de faire face à l'augmentation du contentieux et de réduire ses délais de jugement, on peut légitimement s'interroger sur leur impact sur la qualité de la justice rendue. En effet, certains contentieux qui concernent en particulier les publics les plus fragiles, comme par exemple les contentieux sociaux, cumulent : suppression de l'appel, règlement par juge unique et dispense de conclusions du rapporteur public.

Enfin, comme lors des deux exercices précédents, j'ai pu constater un véritable sentiment d'impuissance des magistrats face à certains contentieux pour lesquels l'utilité de l'intervention du juge pose question. Je pense en particulier au droit au logement opposable (DALO). Le juge ne tranche aucune question de droit, il ne règle pas non plus la situation du justiciable, puisqu'il ne peut qu'enjoindre l'administration, sous astreinte, de délivrer un logement. Ce contentieux a progressé de 125 % en cinq ans. Il est donc particulièrement coûteux, pour un résultat très limité. Se pose donc à nouveau la question de la nécessité d'un traitement juridictionnel du problème social du logement...

La multiplication des missions des juridictions financières fragilise leurs bonnes performances. Si l'examen des comptes publics, le contrôle des finances publiques et le contrôle de la gestion des organismes publics constituent la majeure partie de l'activité de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes, les missions des juridictions financières n'ont cessé de s'étendre avec le temps. À titre d'exemple, après la certification des comptes de l'État, de la sécurité sociale et des deux assemblées, le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de l'État, en cours d'examen au Sénat, prévoit l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales les plus importantes.

Pour préserver ces performances satisfaisantes, dans un contexte budgétaire contraint, les juridictions financières ont fait l'objet de réformes organisationnelles et de procédures. Ainsi, en 2012, la carte des juridictions a été réformée pour permettre le regroupement des chambres régionales des comptes en structure de taille critique. Sept CRC ont été fermées. Le coût total de la réforme a été moins important que celui qui avait été prévu : 6,78 millions d'euros contre 13,43 millions d'euros envisagés. Hors dépenses de personnel, le coût budgétaire sera absorbé par les juridictions financières en moins de quatre ans.

Au-delà de l'aspect purement budgétaire, si la période préparatoire de la réforme a été longue et difficile pour les personnels, sa mise en œuvre semble s'être finalement déroulée de manière relativement apaisée. Aujourd'hui, les juridictions regroupées fonctionnent de manière satisfaisante. La réforme aurait donné une nouvelle dynamique aux juridictions financières. Outre une nouvelle répartition et une requalification des effectifs en faveur de la fonction de contrôle, les regroupements semblent avoir permis des réorganisations, des économies d'échelle, une spécialisation

dans certains domaines, une plus grande professionnalisation et des gains de productivité.

La réforme de la carte des juridictions s'est également accompagnée d'une évolution des méthodes de travail des magistrats et des agents. Dans un souci de plus grande efficacité des juridictions financières, la loi du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles a permis au Premier président de la Cour des comptes de fixer des normes professionnelles. Trois arrêtés en date des 18 juillet 2013, 15 janvier 2014 et 4 juillet 2014 ont été pris à ce titre. Parallèlement, afin de mieux coordonner les méthodes de travail et de développer des outils de contrôle homogènes, un centre d'appui métiers a été mis en place à l'automne 2012 à la Cour des comptes, à destination de l'ensemble des juridictions financières. Il a vocation à favoriser le partage des meilleures pratiques, l'élaboration d'outils d'aide au contrôle et la mise en commun des connaissances.

Enfin, la loi du 13 décembre 2011 a renforcé les formations inter-juridictions (FIJ), constituées entre la Cour et des CRC ou entre des CRC. Selon la Cour des comptes, grâce à cette réforme, les juridictions financières sont en mesure de répondre dans un délai beaucoup plus court aux demandes d'enquête, émanant du Parlement et du Gouvernement, qui concernent à la fois le champ de compétence de la Cour et celui des CRC. En septembre 2014, dix-sept FIJ étaient en cours sur des sujets divers comme l'efficacité et le coût du lycée, les finances publiques locales, le logement en Ile-de-France, les maternités...

Si ces structures présentent l'avantage de porter un regard transversal, là où les chambres régionales et territoriales des comptes ne peuvent avoir qu'une vision géographiquement limitée, il faut être prudent dans l'utilisation de cet outil. En effet, depuis la restructuration de la carte des juridictions, et compte tenu du contexte budgétaire contraint, les effectifs ont été calculés au plus juste des besoins des différentes juridictions, au regard de leur programme de contrôle. Il ne faudrait donc pas que les travaux inter-juridictions se développent au détriment des missions de contrôle des CRC. Je ne manquerai donc pas, dans mon rapport pour avis de l'année prochaine, de rendre compte de l'évaluation des formations inter-juridictions actuellement menée par le groupe de travail mis en place par la Cour des comptes sur ce sujet.

Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, je vous propose de donner un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes 164 et 165.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes « Conseil d'État et autres juridictions administratives » et « Cour des comptes et autres juridictions financières » inscrits au projet de loi de finances pour 2015.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Conseil d'État

- **Mme Catherine Bergeal**, secrétaire générale
- **M. Matthieu Schlésinger**, secrétaire général adjoint
- **Mme Dominique Kimmerlin**, secrétaire générale des tribunaux administratifs
- **M. Pascal Girault**, secrétaire général de la Cour nationale du droit d'asile
- **M. Jean-Noël Bruschini**, directeur de la prospective et des finances

Cour des comptes

- **M. Didier Migaud**, Premier président
- **M. Jérôme Filippini**, secrétaire général
- **M. Régis Bac**, directeur général des services

Association des présidents des chambres régionales des comptes

- **Mme Catherine de Kersauson**, vice-présidente, présidente de la chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes
- **M. Frédéric Advielle**, secrétaire général, président de la chambre régionale des comptes de Basse Normandie-Haute Normandie

Syndicat de la juridiction administrative

- **M. Thomas Breton**, conseiller, tribunal administratif de Montreuil

Union syndicale des magistrats administratifs

- **Mme Anne Baux**, présidente, première conseillère, cour administrative d'appel de Marseille