

N° 197

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2021

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1)
sur les juridictions administratives et juridictions financières,

Par M. Guy BENARROCHE,

Sénateur

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

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES.....	5
A. L'IMPACT INCERTAIN DE LA RÉFORME DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE SUR LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	7
B. UN CONTENTIEUX ADMINISTRATIF QUI REPREND SA TENDANCE À LA HAUSSE APRÈS UNE ANNÉE 2020 ATYPIQUE.....	8
C. DEUX JURIDICTIONS SPÉCIALISÉES EN FORTE TENSION	10
II. LES JURIDICTIONS FINANCIÈRES	12
A. DES MOYENS HUMAINS EXCEPTIONNELS CONSACRÉS AU COMMISSARIAT AUX COMPTES DE L'ONU	13
B. UNE PROFONDE REFORTE DU RÔLE DES CRTC DANS LE CADRE DU PROJET « JF 2025 »	14
EXAMEN EN COMMISSION.....	17
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES DÉPLACEMENTS	25

L'ESSENTIEL

La commission des lois a examiné, mercredi 24 novembre 2021, le rapport de Guy Benarroche sur les crédits des programmes 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » et 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » de la mission « Conseil et contrôle de l'État », inscrits au projet de loi de finances pour 2022.

Ces deux programmes présentent des crédits (+ 6,5 % pour les juridictions administratives et + 2,5 % pour les juridictions financières) et des schémas d'emplois en hausse (respectivement + 41 ETP et + 30 ETP).

Après la parenthèse de l'année 2020, les juridictions administratives retrouvent un contentieux en augmentation et seront confrontées en 2022 à la mise en œuvre de la réforme de la haute fonction publique dont l'effet concret sur leur organisation est pour l'heure incertain.

Quant aux juridictions financières, les moyens humains exceptionnels alloués ne viseront qu'à permettre l'accomplissement de la mission de commissariat aux comptes de l'ONU, les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) voyant leurs missions encore une fois renforcées, dans le cadre du projet de loi 3DS, sans moyens supplémentaires.

I. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Le programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » présente une hausse des crédits de paiement de 6,5 % (à comparer à + 2,7 % entre 2020 et 2021), soit 29,5 millions d'euros supplémentaires, et un schéma d'emplois en augmentation de **41 équivalents temps plein (ETP)**¹.

¹ Contre 28 ETP en loi de finances initiale pour 2021.

Évolution des crédits de paiements accordés au programme 165 depuis 2017

	Exécution 2017	Exécution 2018	Exécution 2019	Exécution 2020	LFI 2021	PLF 2022	Progression 2021/2022	
							(en millions d'euros)	(en %)
Programme 165	388,0	404,2	417,7	428,3	451,7	481,2	29,5	6,5
CNDA	24,8	27,8	34,7	36,5	45,3	46,1	0,8	1,8

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

Le projet de loi de finances pour 2022 prévoit **un renforcement plus marqué que l'année dernière des effectifs des tribunaux administratifs** et confirme ainsi la rupture avec les années précédentes où seule la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) bénéficiait d'efforts budgétaires supplémentaires : comme en 2021, la CNDA ne bénéficiera cette année d'aucune création d'emploi de magistrat ou d'agent.

Les crédits supplémentaires demandés en 2022 sont principalement destinés à financer **36 ETP pour renforcer les effectifs des tribunaux administratifs** :

- **21 emplois de magistrats**, dont 6 postes de vice-présidents pour les tribunaux administratifs comportant trois chambres et plus ;

- **15 emplois d'agents de greffe** : 3 agents de catégorie A, 6 de catégorie B et 6 de catégorie C.

Le budget prévoit également 2 postes de conseillers d'État supplémentaires et 3 emplois de magistrats destinés à la Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP).

Les crédits hors titre 2 sont en forte augmentation (+ 22,5 %, soit 19 millions d'euros) par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2021, principalement en raison des **dépenses immobilières et des investissements informatiques du programme**.

En matière immobilière, deux projets d'envergure se poursuivront en 2022 : le relogement de la CNDA et du tribunal administratif de Montreuil et la création de la cour administrative d'appel de Toulouse. Cette neuvième cour administrative d'appel devrait être livrée en janvier 2022, avec l'ouverture des deux premières chambres le 1^{er} mars 2022 et des deux suivantes en septembre 2022.

Dans le domaine informatique, la crise sanitaire a mis en exergue le caractère central des applications permettant le traitement à distance des dossiers et la nécessité de les moderniser. Le programme 165 porte ainsi un **projet de refonte du parc applicatif existant du domaine contentieux** pour un montant de 2 millions d'euros : un portail nommé « Télérecours avocats » succédera à

Télérecours pour permettre des échanges dématérialisés avec les juridictions administratives.

A. L'IMPACT INCERTAIN DE LA RÉFORME DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE SUR LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

L'année 2022 constituera la première année d'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État. Cette réforme de la haute fonction publique pourrait **présenter à moyen terme des impacts sur l'attractivité du corps des magistrats administratifs et compliquer l'organisation des juridictions administratives** :

- l'ordonnance du 2 juin 2021 instaure une **obligation de mobilité statutaire** pour accéder au grade de conseiller, transformant ainsi une incitation qui existait déjà en une obligation¹, et supprime la possibilité d'être dispensé de mobilité au deuxième grade par l'affectation pendant trois ans en cours administrative d'appel². Cette double obligation de mobilité entraînera la nécessité de **remplacer un certain nombre de magistrats en juridiction et de former les nouveaux entrants** venant d'autres corps, ce qui risque d'entraîner une perte de productivité pour les juridictions concernées. Par ailleurs, ce nouveau cadre statutaire pose la question du **retour dans leur corps d'origine des magistrats ayant effectué cette mobilité qui pourraient être tentés de rester dans leur administration d'accueil** compte tenu des contraintes croissantes de la fonction de magistrat administratif.

L'attractivité du corps deviendra ainsi plus que jamais un enjeu pour le bon fonctionnement des juridictions administratives. De ce point de vue, le décret n° 2021-1216 du 22 septembre 2021 fixant la liste des corps et cadres d'emplois dont les membres peuvent être nommés auditeurs au Conseil d'État et à la Cour des comptes a été perçu comme **un signal négatif** car il n'a pas reconnu le corps des magistrats administratifs comme un corps de niveau comparable à celui des administrateurs de l'État ;

- le corps des magistrats administratifs devenant un corps d'accueil, une attention particulière doit être accordée à leur **régime indiciaire et indemnitaire**. Comme l'a relevé le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, les magistrats sortant de l'Institut national du service public (INSP) commenceront leur carrière par deux années dans le corps des administrateurs de l'État avant de rejoindre les tribunaux administratifs et il serait impensable que leur arrivée en juridiction se traduise par une perte de rémunération. Le Conseil d'État a indiqué mener dès à présent des discussions en la matière avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique et la direction du budget, *a priori* dans la perspective du budget pour 2023.

¹ Pour les magistrats entrés dans le corps après le 1^{er} janvier 2023.

² À partir du 1^{er} janvier 2027.

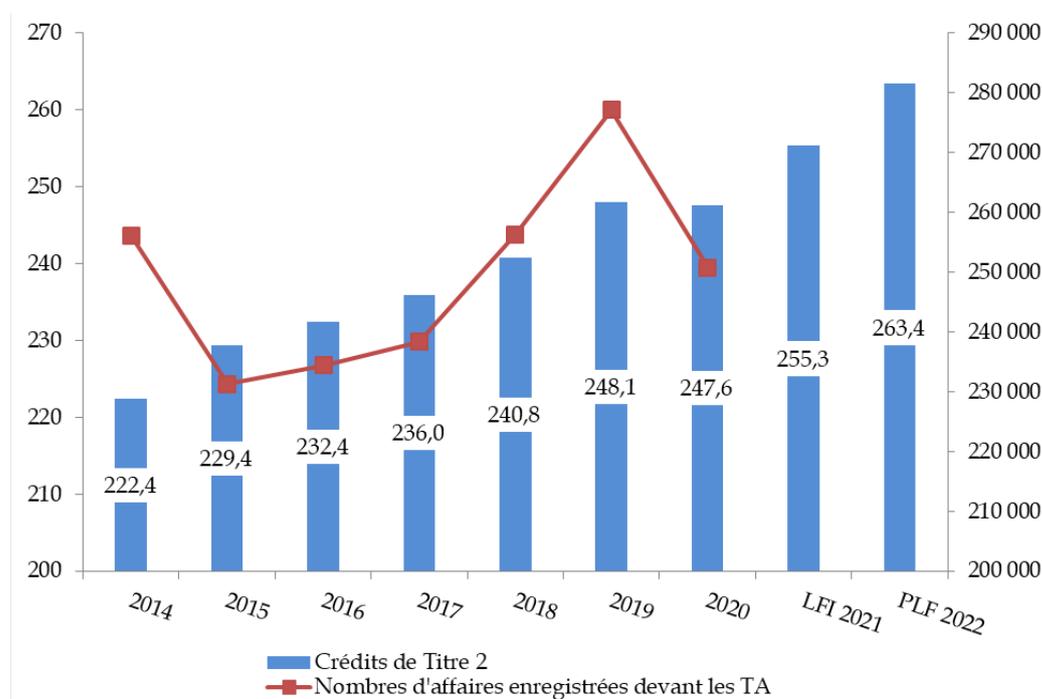
Les effets de la réforme de la haute fonction publique sur le corps des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel devront donc être suivis avec attention au cours des prochaines années dans un **contexte de contentieux toujours en hausse**, sachant que la volatilité que cette réforme peut induire, cumulée avec **la difficulté d'anticiper les départs à la retraite**¹, est susceptible de rendre plus complexe la gestion des ressources humaines des juridictions administratives.

B. UN CONTENTIEUX ADMINISTRATIF QUI REPREND SA TENDANCE À LA HAUSSE APRÈS UNE ANNÉE 2020 ATYPIQUE

De 2000 à 2019, les entrées contentieuses en données nettes ont progressé de 105 % en première instance et de 116 % en appel.

L'année 2020 a été une année atypique en raison de la pandémie, mais la forte baisse d'activité causée par celle-ci est conjoncturelle et l'année 2021 présente les signes d'un **rebond d'activité** : au premier semestre 2021, le niveau des entrées dans les tribunaux administratifs et à la CNDA a dépassé celui de l'année 2019 sur la même période.

**Évolution des crédits de titre 2
au regard du nombre d'affaires enregistrées
devant les tribunaux administratifs**



Source : commission des lois, sur la base des documents budgétaires (crédits de paiement)

¹ La Cour des comptes, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020, a relevé la volatilité des populations telles que les membres du Conseil d'État et les magistrats et la difficulté d'anticiper les départs à la retraite. Ceux-ci ont été trois fois supérieurs aux départs attendus en LFI (90 sorties pour retraite contre 29 en LFI).

Deux domaines semblent particulièrement concernés par la reprise d'activité :

- les **contentieux sociaux** qui comprennent les litiges relatifs à l'aide sociale, au RSA, au logement et aux droits des travailleurs sans emploi : la diminution de 8 % observée en 2020 est suivie, depuis le début de l'année 2021, d'une forte augmentation (+13%), qui devrait amener ce contentieux volumineux et fluctuant à ses plus hauts niveaux selon le Conseil d'État ;

- et le **contentieux des étrangers** : s'il a diminué de 16,7 % en 2020, sa part dans le contentieux global, qui avait atteint 40 % en 2019, n'est descendue en 2020 qu'à 37,2 % et, sur cinq ans, ce contentieux reste en augmentation de 33,6 %. Au-delà de la masse qu'il représente, ce contentieux est très exigeant pour les magistrats et les greffes qui assurent à ce titre des permanences toute l'année et complique singulièrement la gestion des juridictions.

Au printemps 2020, le groupe de travail présidé par Jacques-Henri Stahl a proposé une simplification de la procédure pour, d'une part, **passer d'une douzaine à trois procédures contentieuses**, applicables en fonction du degré réel d'urgence de l'action administrative et, d'autre part, **prévoir que l'administration se prononce, dès la première demande de titre de séjour, au regard de l'ensemble des hypothèses d'attribution d'un tel titre**, seuls des éléments nouveaux pouvant être présentés à l'appui de demandes ultérieures. La nécessité d'une telle réforme d'ordre procédural semble faire consensus ; toutefois aucune concrétisation législative n'a encore été envisagée.

L'impact de certains contentieux sur le métier des magistrats et des greffiers

Certains contentieux de masse pèsent particulièrement sur les magistrats administratifs qui ont l'impression de devoir « faire du chiffre » et de rendre des **décisions purement formelles qui ne seront pas exécutées**. Au-delà de la difficulté à gérer le morcellement et la lourdeur des tâches, ils peuvent avoir un **effet démotivant**.

C'est vrai en matière de contentieux des étrangers, s'agissant de l'éloignement des déboutés du droit d'asile ou de l'hébergement des demandeurs d'asile. C'est également le cas pour les « DALO injonction »¹ où le juge sert de dérivatif, alors que la solution ne peut venir que de la politique publique en matière de construction de logements sociaux....

Cette année, certains tribunaux ont également vu affluer les référés mesures utiles de la part d'étrangers résidant en France pour **obtenir un rendez-vous en préfecture** en raison du dysfonctionnement de l'administration et des lenteurs de la mise en place du système ANEF (Administration Numérique pour les Étrangers en France).

¹ Contentieux relevant de l'article L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation.

Le tribunal administratif de Montreuil a ainsi connu une hausse de 300 % de ce contentieux avec un total de 1 685 référés depuis 2020. Ce contentieux revient à **transformer le juge administratif en secrétaire de préfecture**, selon le témoignage des magistrats rencontrés.

Ces contentieux pèsent également lourdement sur les greffes pour lesquels, quel que soit l'enjeu de la procédure, les formalités restent les mêmes.

Au-delà de ces deux domaines de contentieux, les **procédures de référés** semblent également être en pleine expansion. Ainsi, le président du tribunal administratif de Montreuil a noté une augmentation de 119 % des référés par rapport à 2020. Cette augmentation, en particulier des référés-suspension, pourrait être liée au vieillissement des stocks de dossiers.

Pour faire face à un tel contentieux tout en maintenant les indicateurs de performance à un niveau satisfaisant, l'augmentation des effectifs de 41 ETP portée par le PLF 2022 semble donc un minimum.

Une attention particulière doit être portée au **renforcement des équipes de greffe pour permettre à la chaîne juridictionnelle de fonctionner de bout en bout**. Lors de son déplacement au tribunal de Montreuil, l'attention du rapporteur a ainsi été attirée sur le fait que la majorité des chambres de la juridiction ne disposaient pas de greffe complet et que les vacataires ne pouvaient être affectés que sur des temps courts (généralement 3 mois), ce qui ne permettait pas toujours de rentabiliser le temps de formation. Le rapporteur s'est par ailleurs intéressé à la question de la **double tutelle des personnels des greffes des juridictions administratives** qui, pour des raisons historiques, dépendent à la fois du ministère de l'intérieur et du Conseil d'État. Cette situation ne semble pas optimale pour la gestion des ressources humaines mais offre des avantages en matière de mobilité. Un groupe de travail mène actuellement une réflexion sur cette question.

C. DEUX JURIDICTIONS SPÉCIALISÉES EN FORTE TENSION

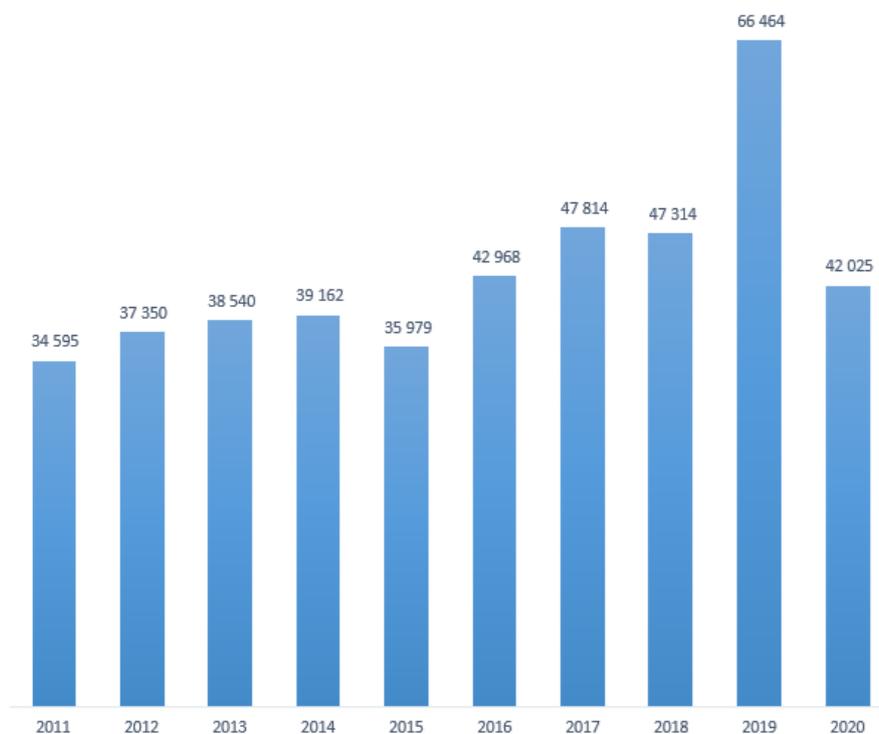
Depuis plusieurs années, **la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), juridiction d'appel des décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), est confrontée à une hausse très importante de ses entrées.**

Cette hausse s'est élevée à 34 % en 2017, 9,5 % en 2018 et 0,7 % en 2019. En 2020, en raison de la pandémie, seules 46 000 requêtes ont été enregistrées, contre 59 000 en 2019.

Le nombre de décisions rendues a atteint **un pic historique de 66 464 affaires en 2019**, en augmentation de 40,5 % par rapport à l'année précédente. En 2020, seules 42 025 requêtes ont été jugées, l'activité de la CNDA

ayant été fortement touchée par la grève des transports, la mobilisation des avocats contre la réforme des retraites, puis par la crise sanitaire¹.

Évolution du nombre de décisions rendues entre 2011 et 2020



Source : extrait du rapport annuel 2020 de la CNDA

La CNDA a procédé à un **rajeunissement de son stock** avec un effort d'apurement des affaires plus anciennes : fin 2019, 28 % du stock avait plus d'un an ; à présent, la proportion est de 12 %, selon les déclarations de sa présidente.

La CNDA ne bénéficiera en 2022 d'aucune création d'emploi de magistrat ou d'agent. Cette dernière pourra néanmoins atteindre son objectif cible de **339 rapporteurs en 2021**, grâce au report de 45 ETP, prévus en 2020 et décalés en 2021. En 2021, la CNDA a pour objectif de rendre 70 000 décisions dans un délai de 8 mois.

La **Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP)**, qui prend en charge les recours en matière de stationnement des véhicules sur voirie, fait face depuis le début de l'année 2021 à une **augmentation considérable du nombre de recours**.

Selon le Conseil d'État, le nombre de recours devrait être de l'ordre de **150 000 à 160 000** au 31 décembre 2021, dépassant ainsi le volume des entrées enregistrées en 2019 (120 243 requêtes)¹.

¹ Toutes les audiences ont été annulées pendant le premier confinement, puis les salles d'audience ont rouvert progressivement, empêchant une reprise à plein de l'activité juridictionnelle qui reste par ailleurs fortement touchée par la diminution du trafic ferroviaire (80 % des demandeurs d'asile résident hors d'Ile-de-France, ainsi que de nombreux juges vacataires).

Ce **surcroît d'activité est a priori durable** car lié à l'abrogation par la décision n° 2020-855 QPC du 9 septembre 2020 du Conseil constitutionnel des dispositions de l'article L. 2333-87-5 du code général des collectivités territoriales faisant de **l'obligation préalable de paiement une condition de recevabilité des recours devant la CCSP**. Aucune disposition législative n'a pour l'heure été adoptée pour trouver une solution de remplacement, malgré différentes initiatives du député Daniel Labaronne².

En 2022, la CCSP recevra le **renfort de trois magistrats**. Cet accroissement de sa capacité de jugement est nécessaire. Sera-t-il suffisant ? En 2022, l'augmentation des recours risque de s'accroître car la ville de Paris a décidé de l'élargissement de l'obligation de stationnement payant aux deux roues.

Ces deux juridictions spécialisées étant soumises à un **flux très important de dossiers entrants**, le moindre incident peut avoir des effets préjudiciables sur leur performance. Ce sera probablement le cas en 2021, avec pour la CNDA, la **grève des avocats** menée depuis octobre 2021 contre un recours, selon eux, accru aux ordonnances et la nouvelle politique de la cour pour limiter les renvois, et pour la CCSP, une **panne de son système informatique** à la suite d'une erreur commise par un prestataire du ministère de l'intérieur en charge du suivi des applications qui a fortement touché le travail de l'ensemble de la juridiction durant une semaine en avril 2021.

II. LES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Les moyens du programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » sont en augmentation avec des crédits de paiement en hausse de 2,5 % (+ 0,3 % l'année dernière) et un schéma d'emplois prévoyant la création de 30 équivalents temps plein (ETP).

Évolution des crédits de paiements accordés au programme 164 depuis 2017

	Exécution 2017	Exécution 2018	Exécution 2019	Exécution 2020	LFI 2021	PLF 2022	Progression 2021/2022	
							(en millions d'euros)	(en %)
Programme 164	215,1	218,0	220,7	218,3	221,1	226,7	5,6	2,5

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

¹ L'année 2020 a présenté une activité réduite (61 818 requêtes) en raison notamment de l'instauration, à compter de la mi-mars 2020, de la gratuité du stationnement dans la plupart des grandes villes jusqu'à la fin de la première période de confinement et parfois même au-delà, et du report de l'émission des titres exécutoires.

² Proposition de loi n° 3805 relative au contentieux du stationnement payant.

Les crédits du programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » prévoient des dépenses de personnel (titre 2) à hauteur de 200,7 millions d'euros, soit une augmentation de 4,4 millions d'euros par rapport à l'année dernière. Ces crédits supplémentaires sont destinés à **la création de 30 ETP** : 5 ETP pour renforcer **les fonctions de contrôle et d'appui** selon le schéma d'emplois révisé en 2019 ; 25 destinés au recrutement d'auditeurs financiers pour assurer **le mandat 2022-2028 de la Cour des comptes au Comité des commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations Unies (ONU)**.

Les crédits de paiement, hors titre 2, qui visent à assurer aux juridictions financières les moyens informatiques, immobiliers et humains leur permettant d'exercer leurs missions, sont en légère hausse avec un montant de 26 millions d'euros (contre 24,9 l'année dernière). L'accent devrait être mis sur la poursuite des projets informatiques nécessaires à l'appui aux missions exercées par les équipes de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) et sur la densification et la rénovation énergétique des bâtiments.

A. DES MOYENS HUMAINS EXCEPTIONNELS CONSACRÉS AU COMMISSARIAT AUX COMPTES DE L'ONU

Le périmètre des compétences des juridictions financières s'est étendu de manière importante au cours des dernières années et le nombre des organismes soumis à leur contrôle s'est multiplié¹. Parallèlement, les dossiers se sont complexifiés et les organismes contrôlés sont montés en compétence. Dans ces conditions, comme le rapporteur l'a souligné l'année dernière, la quasi-stabilité des moyens humains consacrés aux juridictions financières induit *de facto* **une priorisation toujours plus forte des contrôles des comptes et de la gestion**, contrôles qui sont l'occasion pour la Cour des comptes et les CRTC d'exercer la fonction juridictionnelle qui justifie leur statut, celle de « juges des comptes ». Il est à craindre que le contrôle budgétaire et la mission de conseil qui en découle soient également évincés. Ce phénomène est accentué pour les CRTC qui participent aux travaux des formations inter-juridictions (FIJ) prévues par l'article L. 141-13 du code des juridictions financières, dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques.

Dans ce contexte, l'importance des moyens humains consacrés à la mission de commissariat aux comptes de l'ONU apparaît **tout à fait exceptionnelle** et il conviendra de veiller à ce que les CRTC ne soient pas mises à contribution sur cette mission.

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

B. UNE PROFONDE REFORGE DU RÔLE DES CRTC DANS LE CADRE DU PROJET « JF 2025 »

Le Premier président de la Cour des comptes a fixé diverses orientations stratégiques pour les juridictions financières à la suite du chantier « JF 2025 » mené au sein des juridictions financières.

Parmi ces orientations, deux sont en cours de traduction législative et vont avoir un impact important sur les CRTC :

- l'article 74 du projet de loi 3DS¹ tend à leur confier une **nouvelle mission d'évaluation des politiques publiques territoriales, sur demande des régions ou des départements**². Ce « droit de tirage » à la main des collectivités territoriales, auquel les CRTC seront tenues de faire droit, pourrait avoir des effets importants sur leurs travaux, notamment pour les chambres ayant un vaste ressort (par exemple, la CRC Occitanie qui comprend une région et 13 départements).

Dans le cadre du PLF 2022, **aucun moyen supplémentaire n'a été alloué aux chambres à ce titre**. Toutefois, réaliser de telles tâches dans des délais utiles à moyens constants semble impossible et la question devra être abordée lors des prochains budgets.

La CRC PACA, au cœur des problématiques liées à la métropole Aix-Marseille-Provence

La chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur pourrait être soumise à une activité tout à fait exceptionnelle en 2022, selon les choix législatifs qui seront faits dans le cadre de l'examen du projet de loi 3DS.

Sont en effet évoquées deux missions liées à la métropole Aix-Marseille-Provence (AMP) :

- un rôle de « juge de paix » pour le calcul des compensations financières dans le cadre de la clause de réexamen des conventions de délégation conclues entre la métropole Aix-Marseille-Provence et ses conseils de territoire pour l'exercice de certaines de ses compétences prévues par l'article 56 du projet de loi ;
- une saisine sur la question des transports, dans le cadre du droit de tirage créé par son article 74.

Enfin, selon le président de la chambre, il serait également envisagé un suivi en temps réel de l'exécution du plan « Marseille en grand », à l'instar de la mission de la Cour des comptes sur la collecte et l'emploi des dons versés pour la reconstruction de Notre-Dame de Paris.

Si ces hypothèses se réalisent, il est évident que la chambre aura besoin d'un soutien renforcé de la part de la Cour des comptes.

¹ Article 74 du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

² Il est également envisagé d'élargir la saisine aux métropoles.

L'article 41 du PLF 2022 vise à habiliter le Gouvernement à réformer par ordonnance le régime de responsabilité des comptables et ordonnateurs publics pour instituer un **régime de responsabilité unifié des gestionnaires publics et de sanctions adapté**. Il s'agit d'une réforme attendue car le système actuel n'est pas satisfaisant ; le faible nombre d'affaires jugées par la Cour de discipline budgétaire et financière en est la preuve.

Il suscite toutefois des **interrogations**. Sur la **méthode tout d'abord** : pourquoi prévoir une habilitation à agir par ordonnance alors que la réforme envisagée **remanierait profondément l'ordre public financier** – notamment en prévoyant un champ restreint aux fautes graves et causant un préjudice financier significatif – et que le projet semble déjà très abouti ? Sur la **procédure choisie** enfin : l'intégration de la formation de jugement unique¹ à la Cour des comptes n'est pas approuvée par les CRTC, qui auraient préféré le **recours à 2 ou 3 formations inter-juridictions pour conserver leur rôle juridictionnel**. Elles craignent en effet que leur mise à l'écart du jugement des comptables publics affaiblisse leur rôle localement. Les magistrats des CRTC s'interrogent quant à eux sur une dévalorisation de leur métier avec l'abandon de leurs fonctions juridictionnelles, même s'il est prévu qu'ils puissent siéger à la chambre du contentieux.

Enfin, le rapporteur a rappelé qu'il est favorable, pour une meilleure lisibilité, à une **ventilation des crédits entre la Cour des comptes et les CRTC**, à l'instar de ce qui est fait en programme 165 entre le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs.

¹ La 7^e chambre, chambre du contentieux, déjà créée depuis septembre 2021 par anticipation de la réforme.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 24 NOVEMBRE 2021

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

Les moyens alloués à ces deux programmes augmentent en 2022 de 6,5 % pour les juridictions administratives, avec un montant total de crédits de paiement qui s'élève à 481,2 millions d'euros, et de 2,5 % pour les juridictions financières, avec un montant de 226,7 millions d'euros. Leurs schémas d'emplois sont également en hausse, respectivement de plus 41 et plus 30 équivalents temps plein (ETP).

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2022 prévoit un renforcement plus marqué que l'année dernière des effectifs des tribunaux administratifs et confirme ainsi la rupture avec les années précédentes, où seule la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) bénéficiait d'efforts budgétaires.

Les crédits supplémentaires demandés en 2022 sont principalement destinés à financer 36 ETP pour renforcer les effectifs des tribunaux administratifs : 21 emplois de magistrats, dont six postes de vice-présidents pour les tribunaux administratifs comportant trois chambres et plus, ce qui permettra aux présidents de ces juridictions de se décharger d'audiences de référés et de consacrer plus de temps à leur rôle de gestionnaire de leur juridiction, et 15 emplois d'agents de greffe.

Le budget prévoit également deux postes de conseillers d'État supplémentaires et trois emplois de magistrats destinés à la commission du contentieux du stationnement payant (CCSP).

Les crédits hors titre 2 s'élèvent à 19 millions d'euros. Ils sont en forte augmentation, de 22,5 %, par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2021, pour deux raisons. D'une part, il s'agit de couvrir des dépenses immobilières, dont notamment deux projets d'envergure : le relogement de la CNDA et du tribunal administratif de Montreuil et la création de la cour administrative d'appel de Toulouse. Cette neuvième cour administrative d'appel devrait être livrée en janvier 2022, avec l'ouverture des deux premières chambres le 1^{er} mars 2022 et des deux suivantes en septembre 2022. D'autre part, des investissements informatiques sont

prévus, avec un projet de refonte de Télérecours, qui est l'application des échanges dématérialisés avec les juridictions administratives, pour un montant de 2 millions d'euros.

Je souhaiterais attirer votre attention sur trois sujets.

Tout d'abord, l'année 2022 constituera la première année d'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État. Or, cette réforme de la haute fonction publique pourrait présenter des impacts sur l'attractivité du corps des magistrats administratifs et compliquer l'organisation des juridictions administratives, ce pour deux raisons.

Tout d'abord, cette ordonnance instaure une obligation de mobilité statutaire pour accéder au grade de conseiller, transformant ainsi une incitation qui existait déjà en une obligation, et supprime la possibilité d'être dispensé de mobilité pour l'accès au deuxième grade par l'affectation pendant trois ans en cour administrative d'appel. Cette double obligation de mobilité entraînera la nécessité de remplacer un certain nombre de magistrats en juridiction et de former les nouveaux entrants venant d'autres corps, ce qui risque d'entraîner une perte de productivité pour les juridictions concernées. De plus, ce nouveau cadre statutaire pose la question du retour dans leur corps d'origine des magistrats ayant exercé cette mobilité : ils pourraient être tentés de rester dans leur administration d'accueil, compte tenu des contraintes croissantes de la fonction de magistrat administratif.

L'attractivité du corps deviendra ainsi plus que jamais un enjeu pour le bon fonctionnement des juridictions administratives.

Par ailleurs, le corps des magistrats administratifs devenant un corps d'accueil, une attention particulière doit être portée à leur régime indiciaire et indemnitaire. Comme l'a relevé le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, les magistrats sortant de l'Institut national du service public (INSP) commenceront leur carrière par deux années dans le corps des administrateurs de l'État, avant de rejoindre les tribunaux administratifs. Il serait difficilement concevable que leur arrivée en juridiction se traduise par une perte de rémunération. Le Conseil d'État a indiqué mener dès à présent des discussions en la matière avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique et la direction du budget, a priori dans la perspective du budget pour 2023.

Les effets de la réforme de la haute fonction publique sur le corps des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel devront donc être suivis avec attention au cours des prochaines années : la volatilité qu'elle peut induire, cumulée avec la difficulté d'anticiper les départs à la retraite, est susceptible de rendre plus complexe la gestion des ressources humaines des juridictions administratives.

À cette inconnue s'ajoute le phénomène bien connu de l'accroissement du contentieux administratif.

L'année 2020 a été une année atypique en raison de la pandémie, mais la forte baisse d'activité causée par celle-ci est conjoncturelle et l'année 2021 présente les signes d'un rebond d'activité : au premier semestre 2021, le niveau des entrées dans les tribunaux administratifs et à la CNDA a dépassé celui de l'année 2019 sur la même période.

Deux domaines semblent particulièrement concernés par la reprise d'activité. Les contentieux sociaux, qui comprennent les litiges relatifs à l'aide sociale, au revenu de solidarité active (RSA), au logement et aux droits des travailleurs sans emploi, sont en forte augmentation, de 13 %, depuis le début de l'année 2021 et devraient atteindre leurs plus hauts niveaux, selon le Conseil d'État. Les injonctions liées au droit au logement opposable (DALO) prennent en particulier un temps considérable aux magistrats dans certains tribunaux administratifs. De ce point de vue, d'après les témoignages recueillis lors de mon déplacement au tribunal administratif de Montreuil, la suppression des audiences prévue dans le cadre de la loi pour la confiance dans l'institution judiciaire n'allègera qu'à la marge le travail des magistrats et des greffes.

Le contentieux des étrangers, qui avait atteint 40 % en 2019, n'est quant à lui descendu qu'à 37,2 % en 2020. Sur les cinq dernières années, ce contentieux est en augmentation de 33,6 %. Au printemps 2020, le groupe de travail présidé par le conseiller d'État Jacques-Henri Stahl a proposé une simplification de la procédure en la matière. La nécessité d'une telle réforme d'ordre procédural semble faire consensus ; néanmoins, aucune initiative législative n'a encore été prise, et la période électorale à venir semble désormais écarter cette hypothèse.

Cette année, certains tribunaux ont également vu affluer les référés de la part d'étrangers résidant en France pour obtenir un rendez-vous en préfecture en raison du dysfonctionnement de l'administration et des lenteurs de la mise en place du système d'administration numérique pour les étrangers en France (ANEF). Le tribunal administratif de Montreuil a ainsi connu une hausse de 300 % de ce contentieux, avec un total de 1 685 référés depuis 2020. Le préfet des Bouches-du-Rhône m'a indiqué mettre en place ce système dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) à partir du 1^{er} janvier 2022 et l'on peut aussi craindre des ratés. Ce contentieux revient à transformer le juge administratif en secrétaire de préfecture, selon le témoignage des magistrats rencontrés, qui déplorent une dévalorisation de leur métier.

De manière générale, les procédures de référé semblent être en pleine expansion. Ainsi, le président du tribunal administratif de Montreuil a noté une augmentation de 119 % des référés par rapport à 2020. Cette

augmentation, en particulier des référés suspension, pourrait être liée au vieillissement des stocks de dossiers.

Pour faire face à un tel contentieux tout en maintenant les indicateurs de performance à un niveau satisfaisant, l'augmentation des effectifs de 41 ETP prévue par le PLF pour 2022 semble donc un minimum. Une attention particulière doit être portée au renforcement des équipes de greffe pour permettre à la chaîne juridictionnelle de fonctionner de bout en bout. À Montreuil, la majorité des chambres de la juridiction ne disposent pas de greffe complet et les vacataires ne sont affectés que sur des temps courts, de trois mois maximum, formation comprise, ce qui ne permet pas de rentabiliser le temps de formation. Ce fonctionnement n'est pas vraiment optimal, alors que la juridiction est saisie de 17 000 requêtes par an.

Mon troisième point d'attention concerne deux juridictions spécialisées portées par le programme 165 : la CNDA, qui est la juridiction d'appel des décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra), et la Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP), qui prend en charge les recours en matière de stationnement des véhicules sur voirie.

Ces deux juridictions sont confrontées à des hausses importantes de leurs contentieux. La CNDA connaît cette tendance depuis des années et a vu ses moyens renforcés. Elle disposera ainsi à la fin de l'année 2021 de 339 rapporteurs pour remplir son objectif de rendre 70 000 décisions dans un délai de huit mois. La CCSP est, elle, beaucoup plus récente, et elle fait face depuis le début de l'année 2021 à une augmentation considérable du nombre des recours. Selon le Conseil d'État, le nombre des recours devrait être de l'ordre de 150 000 à 160 000 au 31 décembre 2021, dépassant ainsi les 120 000 recours enregistrés en 2019.

Ce surcroît d'activité est a priori durable, car il est lié à l'abrogation par la décision QPC du 9 septembre 2020 du Conseil constitutionnel d'une disposition du code général des collectivités territoriales, qui faisait de l'obligation préalable de paiement une condition de recevabilité des recours devant la CCSP. Aucune disposition législative n'a pour l'heure été adoptée – nous en étions au même point il y a un an – pour trouver une solution de remplacement, malgré différentes initiatives du député Daniel Labaronne.

En 2022, la CCSP recevra le renfort de trois magistrats. Cet accroissement de sa capacité de jugement est nécessaire. Sera-t-il suffisant ? En 2022, l'augmentation des recours risque de s'accroître, car la Ville de Paris a décidé de l'élargissement de l'obligation de stationnement payant aux deux roues.

Ces deux juridictions spécialisées étant soumises à un flux très important de dossiers entrants, le moindre incident peut avoir des effets préjudiciables sur leur performance. Ce sera probablement le cas en 2021. La CNDA a connu une grève des avocats, menée depuis octobre 2021, contre

un recours, selon eux, accru aux ordonnances et contre la nouvelle politique de la cour pour limiter les renvois. Pour la CCSP, une panne de son système informatique à la suite d'une erreur commise par un prestataire du ministère de l'intérieur a fortement touché le travail de l'ensemble de la juridiction durant une semaine en avril 2021.

J'ai examiné cette année la question de la double tutelle des personnels des greffes des juridictions administratives, qui dépendent et du ministère de l'intérieur et du Conseil d'État, ce qui ne semble pas toujours optimal en matière de gestion et de recrutement. C'est un héritage historique des conseils de préfecture. En auditionnant les syndicats, il semble que la question mérite réflexion, car il y a aussi des avantages à cette situation, en particulier pour la mobilité dans les préfectures et les sous-préfectures. Un groupe de travail examine actuellement la question.

J'en viens à présent aux juridictions financières.

Les moyens du programme 164, « Cour des comptes et autres juridictions financières », sont en légère augmentation, de 2,5 % pour les crédits de paiement, contre 0,3 % l'année dernière. Le schéma d'emplois prévoit la création de 30 ETP, dont 25 destinés au recrutement d'auditeurs financiers pour assurer le mandat 2022-2028 de la Cour des comptes au comité des commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations unies (ONU).

Dans un contexte de quasi-stabilité des moyens humains consacrés aux chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC), malgré une augmentation croissante de leurs missions, l'importance des moyens humains consacrés à la mission de commissariat aux comptes de l'ONU apparaît tout à fait exceptionnelle. Il conviendra de veiller à ce que les CRTC ne soient pas mises à contribution sur cette mission. Je rappelle que le périmètre des compétences des juridictions financières s'est étendu de manière importante au cours des dernières années. Le nombre des organismes soumis à leur contrôle s'est multiplié. Parallèlement, les dossiers se sont complexifiés et les organismes contrôlés sont montés en compétence.

Le Premier président de la Cour des comptes a fixé diverses orientations stratégiques pour les juridictions financières à la suite du chantier « JF 2025 ».

Parmi ces orientations, deux sont en cours de traduction législative et vont avoir un impact important sur les CRTC. L'article 74 du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS) tend à confier aux CRTC une nouvelle mission d'évaluation des politiques publiques territoriales, sur demande des régions ou des départements, et peut-être des métropoles. Ce droit de tirage à la main des collectivités territoriales, auquel les CRTC seront tenues de faire droit, pourraient avoir des effets importants sur leurs travaux, notamment pour les chambres ayant

un vaste périmètre, par exemple pour la CRC Occitanie, qui comprend une région et 13 départements.

La CRTC Bouches-du-Rhône se verrait confier dans ce cadre un travail important d'évaluation, à la fois sur la réattribution des allocations de compensation pour les communes et sur la mise en œuvre du plan « Marseille en grand » annoncé par Emmanuel Macron. Le président de la chambre a exprimé des craintes sur ses moyens, au vu de son programme de contrôles de l'année prochaine.

Dans le cadre du PLF pour 2022, aucun moyen supplémentaire n'a été alloué aux chambres à ce titre. Toutefois, réaliser ces tâches dans des délais utiles à moyens constants semble impossible. La question devra être abordée lors des prochains budgets.

L'article 41 du PLF pour 2022 vise à habiliter le Gouvernement à réformer par ordonnance le régime de responsabilité des comptables et ordonnateurs publics, pour instituer un régime de responsabilité unifié des gestionnaires publics et un nouveau régime de sanctions. Il s'agit d'une réforme attendue, car le système actuel n'est pas satisfaisant ; le faible nombre d'affaires jugées par la Cour de discipline budgétaire et financière en est la preuve.

L'article suscite toutefois des interrogations. Sur la méthode tout d'abord : pourquoi prévoir une habilitation à légiférer par ordonnances alors que la réforme envisagée remanierait profondément l'ordre public financier, notamment en prévoyant un champ restreint aux fautes graves et causant un préjudice financier significatif ? Sur la procédure choisie, enfin : l'intégration de la formation de jugement unique à la Cour des comptes n'est pas approuvée par les CRTC, qui auraient préféré le recours à deux ou trois formations inter-juridictions pour conserver leur rôle juridictionnel. Elles craignent que leur mise à l'écart du jugement des comptables publics affaiblisse leur rôle localement. Les magistrats des CRTC s'interrogent, quant à eux, sur une dévalorisation de leur fonction avec l'abandon de leurs fonctions juridictionnelles, même s'il est prévu qu'ils puissent siéger à cette septième chambre.

Comme l'année dernière, je souligne enfin que pour une meilleure lisibilité des crédits alloués, une ventilation des crédits entre la Cour des comptes et les CRTC serait bienvenue, à l'instar du programme 165, qui prévoit une ventilation entre le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs.

Mme Nathalie Goulet. – Qu'est-ce que ce contrôle de l'ONU ? Est-ce une nouveauté ? Pierre Moscovici trouve que les ports francs sont formidables... comment va-t-il contrôler l'ONU ?

M. Guy Benarroche, rapporteur pour avis. – Il s'agit d'une procédure régulière de l'ONU. Le mandat, de six ans, a été attribué à la Cour des comptes française pour 2022-2028, avec deux autres pays.

Mme Nathalie Goulet. – Une rémunération est-elle prévue ?

M. Guy Benarroche, rapporteur pour avis. – Tout à fait : elle permettra notamment de faire face aux frais supplémentaires engendrés par cette mission.

Mme Nathalie Goulet. – C'est important !

La commission donne acte de sa communication au rapporteur et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES DÉPLACEMENTS

AUDITIONS

Conseil d'État

M. Thierry-Xavier Girardot, secrétaire général

M. Sylvain Humbert, secrétaire général adjoint

Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur

M. Nacer Meddah, président

Union syndicale des magistrats administratifs (USMA)

M. Emmanuel Laforêt, président

Mme Sophie Edert, secrétaire générale

Mme Anne Triolet, secrétaire générale adjointe

Syndicat de la juridiction administrative (SJA)

Mme Maguy Fullana, présidente

Mme Anne-Laure Delamarre, vice-présidente

Syndicat des juridictions financières unifié (SJF)

M. Pierre Genève, vice-président

M. Laurent Catinaud, membre du bureau

Association des magistrats de la Cour des comptes

Mme Anne Mondolini, présidente

M. Philippe-Pierre Cabourdin, vice-président

Mme Karine Turpin, secrétaire générale

M. Jean-François Guillot, conseiller maître

M. Michel Anrijs, conseiller référendaire

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

M. Frédéric Advielle, président

Mme Marie-Aimée Gaspari, vice-présidente

CGT Intérieur

M. David Lecocq, secrétaire général

M. Sébastien Bonnaud, trésorier

Force ouvrière (FO) - Préfectures

Mme Catherine Magri, déléguée nationale en charge des personnels de greffe des juridictions administratives

DÉPLACEMENTS

Cour nationale du droit d'asile (CNDA)

Mme Dominique Kimmerlin, présidente

M. Olivier Massin, secrétaire général

M. Guy Jaehnert, président de section

Mme Salomé Caillot, rapporteure

Tribunal administratif de Montreuil

M. Michel Hoffmann, président

Mme Adeline Claude, greffière en chef

Mme Katia Weidenfeld, vice-présidente

MM. Emmanuel Laforêt et Gauthier Doyelle, premiers conseillers

Cour des comptes

M. Pierre Moscovici, premier président

M. Jean-Michel Thornary, secrétaire général

Mme Marie-Laure Berbach, secrétaire générale adjointe

CONTRIBUTION ÉCRITE

CFDT – Interco