

N° 146

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

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 2017, 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, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, *vice-présidents* ; MM. André Reichardt, 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. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclet, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugéy, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 140 à 145 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
INTRODUCTION.....	7
I. UNE SITUATION BUDGÉTAIRE Saine DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES, MISE EN PÉRIL TOUTEFOIS PAR L'ATTRIBUTION DE COMPÉTENCES TOUJOURS PLUS NOMBREUSES.....	8
A. UN BUDGET EN PROGRESSION CONSTANTE.....	8
1. Une augmentation des crédits plus importante que lors des exercices précédents.....	8
2. Un relèvement du plafond d'emplois principalement destiné à renforcer les effectifs la Cour nationale du droit d'asile.....	11
B. DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES VICTIMES DE LEUR SUCCÈS.....	12
1. Des juridictions dans une situation de fragilité au regard de l'extension continue de leur champ d'intervention.....	12
a) Des indicateurs qui reflètent de bons résultats.....	12
b) L'extension continue du champ d'intervention du juge administratif.....	14
2. Une recherche de gains de productivité qui a atteint ses limites.....	18
a) Le recours croissant aux décisions rendues à juge unique.....	18
b) Le recours aux modes alternatifs de règlement des litiges comme outils de prévention du contentieux.....	23
II. L'IMPOSSIBILITÉ POUR LES JURIDICTIONS FINANCIÈRES, À MOYENS CONSTANTS, D'ACCOMPLIR LES NOUVELLES MISSIONS QUI LEUR SONT CONFIEES.....	26
A. UN BUDGET QUI PERMET AUX JURIDICTIONS FINANCIÈRES D'AFFICHER DES PERFORMANCES SATISFAISANTES.....	26
1. Un budget en légère augmentation.....	26
2. Des indicateurs qui affichent de bons résultats.....	29
B. UN ÉQUILIBRE FRAGILE MENACÉ PAR UN ACCROISSEMENT CONTINU DES MISSIONS CONFIEES AUX JURIDICTIONS FINANCIÈRES.....	30
1. Des gisements de gains de productivité épuisés.....	30
a) Un renforcement de l'efficacité des juridictions financières par leur regroupement.....	30
b) Le recentrage de l'office juridictionnel des juridictions financières sur les comptes qui présentent les enjeux les plus importants.....	34
2. L'extension continue des compétences des juridictions financières.....	35
a) La certification des comptes des collectivités territoriales.....	35
b) Le contrôle des établissements sociaux, médico-sociaux et des établissements de santé privés.....	37
c) Le rôle des présidents de chambres régionales des comptes dans l'évaluation des charges et ressources transférées entre collectivités territoriales.....	38
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES.....	41

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 16 novembre 2016, sous la présidence de M. Philippe Bas, président, la commission des lois a examiné, sur le rapport pour avis de M. Michel Delebarre¹, les crédits consacrés par le projet de loi de finances pour 2017 au programme « *Conseil d'État et autres juridictions administratives* » et au programme « *Cour des comptes et autres juridictions financières* ».

Le rapporteur pour avis a tout d'abord observé que les moyens alloués par le projet de loi de finances pour 2017 à ces deux programmes étaient relativement préservés, avec une progression de 2,6 % des crédits ainsi que la création de 60 emplois pour les juridictions administratives, et une hausse de 0,5 % des crédits et un plafond d'emplois stable pour les juridictions financières.

Il a ensuite souligné que les performances satisfaisantes affichées par les juridictions administratives et les juridictions financières risquaient néanmoins de se dégrader en raison de la multiplication des compétences qui leur sont confiées.

Pour faire face à l'extension continue du champ d'intervention des juridictions administratives, sans augmenter substantiellement les moyens qui leur sont alloués, des outils procéduraux de rationalisation du contentieux sont mis en œuvre tels que la multiplication des procédures à juge unique ou le développement de la médiation. Le rapporteur pour avis s'est néanmoins interrogé sur l'impact éventuel de ces procédures sur la qualité de la justice rendue et l'éloignement du justiciable de son juge.

Il a ensuite relevé que pour permettre aux juridictions financières de faire face à l'augmentation du nombre de leurs missions, des mesures de réorganisation avaient été prises avec succès ces dernières années. Ainsi, la réforme de la carte des chambres régionales des comptes, qui s'est achevée en 2016, a permis à ces juridictions d'atteindre une taille optimale et devrait entraîner des économies, bien que celles-ci soient pour l'instant difficiles à évaluer faute de recul.

Il a estimé que les gains de productivité ainsi dégagés et les moyens alloués à ces juridictions ne seraient pas suffisants pour leur permettre, à l'avenir, de fonctionner de manière satisfaisante, compte tenu des nouvelles missions qui leur ont été confiées par le législateur, en particulier la certification des comptes des collectivités territoriales et le contrôle des établissements sociaux, médico-sociaux et des établissements de santé privés.

Sous réserve de ces observations, 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* ».

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,

La commission des lois examine pour avis les crédits du programme 165 « *Conseil d'État et autres juridictions administratives* » avec 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.

Les crédits affectés au programme « *Conseil d'État et autres juridictions administratives* » représentent 61 % des crédits de la mission et ceux du programme « *Cour des comptes et autres juridictions financières* » 33 %¹.

Ces deux programmes présentent certaines similitudes. Ils bénéficient de conditions budgétaires relativement favorables leur permettant, à l'heure actuelle, d'exercer leurs missions dans des conditions satisfaisantes. Les juridictions administratives voient leur budget progresser de 2,6 % et bénéficieront de la création de 60 nouveaux emplois. Le budget des juridictions financières est, quant à lui, en moindre hausse de 0,5 %, avec un plafond d'emplois qui reste stable.

Cependant, l'extension continue des champs de compétences respectifs de ces deux ordres de juridiction, au fil des réformes législatives, menace le fragile équilibre atteint, d'autant que la recherche de gains de productivité, à travers des réformes de procédures ou d'organisation semble avoir atteint ses limites.

¹ Le solde des crédits de la mission est constitué des crédits attribués au programme 126 « *Conseil économique, social et environnemental* », à hauteur de 6 % et des crédits du programme 340 « *Haut conseil des finances publiques* » à hauteur de 0,1 %.

I. UNE SITUATION BUDGÉTAIRE SAINES DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES, MISE EN PÉRIL TOUTEFOIS PAR L'ATTRIBUTION DE COMPÉTENCES TOUJOURS PLUS NOMBREUSES

A. UN BUDGET EN PROGRESSION CONSTANTE

1. Une augmentation des crédits plus importante que lors des exercices précédents

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 à la Cour nationale du droit d'asile.

Ce programme couvre la fonction juridictionnelle des juridictions administratives à laquelle s'ajoute, pour le Conseil d'État, une fonction consultative. Il inclut le jugement des différends opposant l'administration et les administrés ainsi que, pour le Conseil d'État, le conseil aux autorités publiques dans l'élaboration des projets de loi, d'ordonnance et des principaux décrets, les avis éventuellement sollicités sur les propositions de loi déposées par les membres du Parlement et, enfin, la réalisation d'études et d'expertises juridiques au profit des administrations.

Les crédits alloués à ce programme par le projet de loi de finances pour 2017 sont en **progression de 2,6 % en crédits de paiement** (397 millions d'euros) par rapport au projet de loi de finances pour 2016. Cette augmentation est plus importante que celle observée lors de l'exercice précédent (+ 1 %)¹.

¹ L'augmentation des crédits de paiement dans la LFI 2015 par rapport à la LFI 2014 était de 2,2 % et dans la LFI 2014, l'augmentation était de 1,5 % par rapport à la LFI 2013.

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		
	LFI ¹ 2016	Demandées pour 2017	Évolution (en %)	LFI 2016	Demandés pour 2017	Évolution (en %)
165 - Conseil d'État et autres juridictions administratives	399,2	413,9	+ 3,7 %	387,2	397,0	+ 2,6 %
01 - Fonction juridictionnelle : Conseil d'État	26,4	27,5	+ 4,0 %	26,4	27,5	+ 4,0 %
02 - Fonction juridictionnelle : Cours administratives d'appel	50,2	50,9	+ 1,4 %	50,2	50,9	+ 1,4 %
03 - Fonction juridictionnelle : Tribunaux administratifs	156,8	161,0	+ 2,7 %	156,8	161,0	+ 2,7 %
04 - Fonction consultative	11,3	11,4	+ 1,4 %	11,3	11,4	+ 1,4 %
05 - Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités	16,2	16,4	+ 1,4 %	16,2	16,4	+ 1,4 %
06 - Soutien	114,6	120,7	+ 5,3 %	102,5	103,8	+ 1,3 %
07 - Cour nationale du droit d'asile	23,7	25,9	+ 9,3 %	23,7	25,9	+ 9,3 %

Source : commission des lois à partir du projet annuel de performances pour 2017

Le budget 2017 s'inscrit dans la continuité des exercices précédents. Il ne présente pas d'évolution significative.

Avec 332 millions d'euros (contre 323 millions d'euros pour 2016), les crédits destinés au personnel (titre 2) augmentent de 2,8 %. Ils constituent le plus gros poste de dépenses de ce budget : 83,6 %.

Cette augmentation des crédits est affectée prioritairement, comme les années précédentes, aux créations d'emplois auprès de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et de manière plus limitée aux autres juridictions.

Les crédits hors titre 2 sont en augmentation de 0,9 million d'euros en crédits de paiement (+ 1,4 % par rapport à la loi de finances pour 2016), en raison du coût induit par la location, le fonctionnement et l'aménagement des locaux supplémentaires de la CNDA à compter de 2017 ainsi que du relogement du tribunal administratif de Nice.

¹ Loi de finances initiale.

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

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	ouverts en 2016	Demandés pour 2017	Progression (millions d'euros)	Progression (%)	ouverts en 2016	Demandés pour 2017	Progression (millions d'euros)	Progression (%)
165 – Conseil d'État et autres juridictions administratives	399,2	413,9	+ 14,7	+ 3,7 %	387,2	397,0	+ 9,8	+ 2,6 %
Titre 2 – Dépenses de personnel	323,1	332,0	+ 8,9	+ 2,8 %	323,1	332,0	+ 8,9	+ 2,8 %
Rémunération d'activité	204,7	210,5	+ 5,8	+ 2,8 %	204,7	210,5	+ 5,8	+ 2,8 %
Cotisations et contributions sociales	116,8	120,0	+ 3,2	+ 2,7 %	116,8	120,0	+ 3,2	+ 2,7 %
Prestations sociales et allocations diverses	1,5	1,6	+ 0,1	+ 2,8 %	1,5	1,6	+ 0,1	+ 2,8 %
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	67,4	70,0	+ 2,6	+ 3,8 %	57,1	57,7	+ 0,6	+ 1,1 %
Titre 5 – Dépenses d'investissement	8,5	11,9	+ 3,4	+ 39,1 %	6,8	7,3	+ 0,5	+ 8,2 %
Titre 6 – Dépenses d'intervention	0,3	0,0	- 0,3	- 100 %	0,3	0,0	- 0,3	- 100 %

Source : commission des lois à partir du projet annuel de performances pour 2017

Globalement, le programme 165 bénéficie de conditions relativement favorables d'exécution, malgré un contexte budgétaire morose. Il n'est pas affecté par les mises en réserve de crédits.

Des annulations et gels de crédits peuvent cependant intervenir. Pour autant, ils n'entraînent que des modifications minimales dans la programmation en cours d'exécution.

Par exemple, en début d'exercice 2016, le Conseil d'État a subi un gel de crédits pour un montant de 3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5,2 millions d'euros en crédits de paiement, mais ce gel correspondait au montant du report des crédits de 2014. Les crédits de paiement ont ensuite été en partie dégelés en juin 2016 à hauteur de 2,7 millions d'euros. En tout état de cause, les crédits toujours gelés devraient faire l'objet d'un dégel pour être affectés au relogement du tribunal administratif de Nice.

Quant à la contribution du programme aux annulations de crédits prévues par le décret d'avance du 2 juin 2016, elle s'est traduite par une annulation d'un million d'euros en crédits de paiement hors titre 2 et un million d'euros de crédits du titre 2.

2. Un relèvement du plafond d'emplois principalement destiné à renforcer les effectifs la Cour nationale du droit d'asile

Au total, le plafond d'autorisation d'emplois pour 2017 est fixé à 3 899 équivalents temps plein travaillé (ETPT). Il tient compte de l'impact du schéma d'emplois 2017, + 72 ETPT pour **60 créations d'emplois**, et de l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2016 (+ 8 ETPT), soit un impact pour 2017 de + 80 ETPT.

Créations d'emplois pour le programme 165 (en ETPT)

	2012	2013	2014	2015	2016	PLF 2017
Magistrats	5	17	14	14	29	12
Fonctionnaires	35	23	21	21	6	48
Total	40	40	35	35	35	60

Source : projets annuels de performances 2017

Entendus par votre rapporteur, les représentants du syndicat de la juridiction administrative (SJA) et de l'union syndicale des magistrats administratifs (USMA) ont fait valoir que ces créations d'emplois seront prioritairement destinées à renforcer les effectifs de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), mettant en difficulté les juridictions administratives.

Selon le SJA, sur le total des 60 postes créés, seuls 20 d'entre eux seront dédiés aux juridictions administratives et au maximum 7 aux magistrats de l'ordre administratif¹, dont au moins deux seront vraisemblablement affectés à la CNDA. Sans remettre en cause la nécessité de renforcer les effectifs de la CNDA, les créations destinées aux juridictions administratives sont jugées nettement insuffisantes eu égard à l'augmentation de la charge de travail à laquelle elles font face.

¹ Auxquels s'ajoutent 5 ETPT de membres du Conseil d'État.

B. DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES VICTIMES DE LEUR SUCCÈS

1. Des juridictions dans une situation de fragilité au regard de l'extension continue de leur champ d'intervention

a) Des indicateurs qui reflètent de bons résultats

Les juridictions administratives ont un double objectif : maîtriser les délais de jugement tout en maintenant la qualité des décisions rendues.

Concernant la maîtrise des délais de jugement, l'objectif fixé par la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice de les ramener à un an en moyenne est atteint, toutes juridictions confondues, depuis 2011.

Le délai moyen constaté de jugement des affaires s'est élevé, en 2015, à 10 mois et 24 jours devant les tribunaux administratifs (contre 10 mois et 11 jours en 2014), à 11 mois et 10 jours devant les cours administratives d'appel (contre 1 an et 3 jours en 2014), à 9 mois et 2 jours devant le Conseil d'État (contre 9 mois et 13 jours en 2014) et à 7 mois et 3 jours devant la cour nationale du droit d'asile (contre 7 mois et 29 jours en 2014).

Délai moyen constaté de jugement des affaires

	2014	2015	2016	2017
	Réalisation	Réalisation	(prévision actualisée)	(prévision)
Conseil d'État	9 mois et 13 jours	9 mois et 2 jours	9 mois	9 mois
CAA	1 an et 3 jours	11 mois et 10 jours	11 mois	10 mois et 20 jours
TA	10 mois et 11 jours	10 mois et 24 jours	10 mois et 20 jours	10 mois et 15 jours
CNDA	7 mois et 29 jours	7 mois et 3 jours	7 mois et 10 jours	6 mois

Source : projet annuel de performances 2017

Les résultats affichés par cet indicateur doivent être nuancés car il ne distingue pas selon les types de décisions rendues. Sont donc comptabilisées de la même manière toutes les affaires, y compris les référés, les procédures d'urgence, les ordonnances et les procédures enfermées dans un délai déterminé. Seules les affaires dites « de séries »¹ sont exclues de ce mode de calcul.

¹ Les affaires de séries sont les affaires qui présentent à juger en droit, sans appeler de nouvelles appréciations ou qualification des faits, une question qui a déjà fait l'objet d'une décision juridictionnelle.

Pour 2015, le **délaï constaté pour les affaires ordinaires¹** s'est établi à **1 an, 9 mois et 7 jours devant les tribunaux administratifs** et à 1 an, 1 mois et 15 jours devant les cours administratives d'appel².

En 2016, l'effort de liquidation des affaires anciennes en stock s'est également poursuivi.

Proportion d'affaires en stock enregistrées depuis plus de deux ans

	2013	2014	2015	2016 (prévisions actualisées)
CE	4,6 %	4,5 %	3 %	3 %
CAA	4,2 %	2,7 %	1,8 %	3,5 %
TA	11,6 %	10,7 %	9,1 %	9 %
CNDA	12,9 %	7,9 %	9 %	7 %

Selon les réponses aux questionnaires budgétaires adressées à votre rapporteur par les services du Conseil d'État, pour la CNDA, le traitement des affaires en stock a été amélioré grâce aux « audiences vidéos » organisées avec l'ensemble des départements et régions d'outre-mer qui concentrent l'essentiel des dossiers anciens.

À l'activité contentieuse s'ajoute, pour le Conseil d'État, **une activité consultative** importante. En 2015, il a examiné 1 250 textes contre 1 160 en 2014 dont 118 projets de loi, 4 propositions de loi, 68 projets d'ordonnance³ et 800 décrets réglementaires, en moins de deux mois dans 96 % des cas pour les textes législatifs et dans 86 % des cas pour les textes réglementaires.

Enfin, le Conseil d'État a été saisi de 160 **questions prioritaires de constitutionnalité** (QPC) en 2015. En 2014, il avait été saisi de 221 QPC mais 41 concernaient le découpage cantonal. Le Conseil d'État a transmis 46 QPC au Conseil constitutionnel contre 43 en 2014.

Le principal pourvoyeur des QPC est le contentieux fiscal qui représente 23 % des entrées puis le contentieux des collectivités territoriales avec 11 % des entrées.

Ces résultats ont été obtenus grâce aux créations d'emplois dont bénéficient les juridictions administratives, mais également grâce à la mobilisation des magistrats et personnels, dont les efforts de productivité consentis ont facilité l'absorption du contentieux.

¹ Hors référés-procédures d'urgence et hors affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers et compte non tenu des ordonnances.

² Ces données sont extraites du rapport public 2016 du Conseil d'État.

³ Le nombre d'ordonnances a fortement augmenté ces dernières années. En 2014, le Conseil d'État avait été saisi de 54 projets d'ordonnance, contre 23 en 2013 et 29 en 2012.

Ils peuvent également être mis en relation avec la multiplication, au cours des dernières années, de procédures particulières à certains contentieux de masse, enserrés dans des délais extrêmement contraints ou traités par un juge statuant seul (*cf. infra*).

b) L'extension continue du champ d'intervention du juge administratif

Pour 2015, les tribunaux administratifs ont enregistré une diminution de 1,8 % en données nettes du nombre d'affaires enregistrées. En écartant le contentieux électoral, qui a fortement marqué l'activité des tribunaux en 2014, **les entrées sont cependant en augmentation de 1,5 %**. Les cours administratives d'appel ont, quant à elles, enregistré une progression de 2,5 % du nombre d'affaires enregistrées et le Conseil d'État une baisse de 7,7 % en sortant le contentieux lié au découpage électoral des données de 2014¹.

L'activité des juridictions administratives au 31 décembre 2015

	Données brutes			Données nettes ²		
	2014	2015	Évolution	2014	2015	Évolution
Affaires enregistrées						
CE	12 487	8 967	- 28,2 %	12 082	8 727	- 27,8 %
<i>Hors découpage cantonal</i>	9 861	-	- 9,1 %	9 456	-	- 7,7 %
CAA	29 945	30 972	+ 3,4 %	29 857	30 597	+ 2,5 %
TA	213 733	201 362	- 5,8 %	195 625	192 007	- 1,8 %
Affaires réglées						
CE	12 806	9 918	- 22,6 %	12 433	9 712	- 21,9 %
<i>Hors découpage cantonal</i>	10 135	-	- 2,1 %	9 762	-	- 0,5 %
CAA	30 005	30 674	+ 2,2 %	29 930	30 540	+ 2 %
TA	191 872	196 537	2,4 %	188 295	188 783	0,3 %

Source : commission des lois à partir du rapport public du Conseil d'État 2016

¹ 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.

² 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.

Devant les tribunaux administratifs, quatre des sept principaux contentieux sont en diminution en 2015 par rapport à l'année 2014 :

- **le contentieux des étrangers**, qui représente **30 % des affaires enregistrées** a diminué de 1 %, bien que les obligations de quitter le territoire français (OQTF) sans délai aient augmenté de 23 % ;

- les contentieux sociaux (droit au logement opposable, revenu de solidarité active, aide sociale aux personnes handicapées...) ont représenté 16 % des affaires enregistrées, avec une diminution de 1,5 % ;

- le contentieux de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'environnement, qui représente 6 % des entrées a baissé de 5 % ;

- le contentieux de la police, qui représente moins de 6 % du total des affaires enregistrées, est en baisse de 9,5 %.

Les trois autres principaux contentieux que sont la fonction publique (11 % de l'ensemble des entrées), le contentieux fiscal (11 % des entrées) et le contentieux des contrats (3 % des entrées) sont en hausse respectivement de 18,5 %¹, 4 % et 3 % en 2015.

Devant les cours administratives d'appel, la plus forte augmentation enregistrée concerne le contentieux des fonctionnaires et agents publics qui progresse de 23 %, compte tenu de la mise en œuvre du décret du 13 août 2013 qui a rétabli l'appel pour ces litiges. Ce contentieux représente 9 % des entrées. En revanche deux contentieux importants sont en légère baisse : le contentieux des étrangers (45 % des entrées), qui diminue de 3,5 % et le contentieux de l'urbanisme (8 % des entrées), qui baisse de 4 %.

Devant le Conseil d'État, la baisse des entrées concerne, d'une part, les requêtes en appel (- 39,7 %) et, d'autre part, la baisse des pourvois en cassation dirigés contre les arrêts des cours administratives d'appel (- 8,6 %) et les décisions de la CNDA (- 14,1 %).

Quant à la CNDA, son activité a progressé, en nombre d'entrées, de 3,5 % en 2015 contre 7 % en 2014. Selon le rapport public 2016 du Conseil d'État, cette évolution plus faible que l'année précédente « *ne doit pas masquer une accélération très forte des entrées en fin d'année (25 % sur le dernier trimestre, 30 % en novembre et 46 % en décembre), conséquence de l'augmentation des décisions de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA)* ». Cette accélération est le fait d'une hausse importante des décisions rendues par l'OFPRA (+ 19 %) à la suite des recrutements de personnel qu'il a opérés et d'une augmentation des décisions de rejet de l'OFPRA (le taux de recours devant le CNDA contre ces décisions est de 81,5 %).

¹ Cette forte augmentation résulte pour l'essentiel d'un contentieux indemnitaire des fonctionnaires de police.

Le nombre d'affaires jugées en 2015 : 35 979, est en baisse de 8,1 % par rapport à 2014 en raison notamment de mouvements sociaux qui ont eu lieu à la CNDA.

Le délai moyen constaté de jugement des affaires s'est établi à 7 mois et 3 jours en 2015 contre un peu moins de 8 mois en 2014. Ce délai reste toutefois supérieur aux délais imposés par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative au droit d'asile. Lorsqu'elle statue en formation collégiale sur les recours formés contre les décisions de l'OFPRA, la CNDA doit désormais se prononcer, en application de la loi, dans un délai de cinq mois à compter de sa saisine. Ce délai est porté à cinq semaines lorsque le juge statue seul¹. Les créations d'emplois devraient permettre de se rapprocher des délais fixés par la loi.

Certaines réformes récentes ont ou pourraient avoir un impact sur l'activité des juridictions. Ces réformes peuvent, en outre, imposer au juge administratif de rendre sa décision dans des délais toujours plus contraints. Selon les représentants du Conseil d'État, entendus par votre rapporteur, les juridictions administratives « *héritent* » de compétences parfois éloignées de leur cœur de métier.

Par exemple, la loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurité de l'emploi a confié à l'administration le **contrôle des plans de sauvegarde de l'emploi** élaborés par les entreprises et a créé une nouvelle voie de recours devant le juge administratif régie par l'article L. 1235-7-1 du code de travail pour contester les décisions de validation ou d'homologation de l'autorité administrative, assortie d'un délai de jugement fixé à trois mois devant chaque degré de juridiction. Il s'agit d'une compétence nouvelle pour le juge administratif portant sur un contentieux complexe. Pour 2014, 170 affaires ont été enregistrées à ce titre par les tribunaux administratifs et 62 par les cours administratives d'appel.

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles prévoit la **dépénalisation du stationnement payant** à compter du 1^{er} octobre 2016. Ce contentieux représentait environ 560 000 contestations en 2013².

La loi n° 2015-912 du 24 juillet 2015 relative au renseignement a prévu une **saisine systématique du Conseil d'État pour connaître** en premier et dernier ressort **des requêtes concernant la mise en œuvre des techniques de renseignement** et de l'article 41 de la loi de 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés pour des traitements ou parties de traitements intéressant la sûreté intérieure. Au 13 juillet 2016, 98 dossiers

¹ Le non-respect de ces délais n'est pas assorti de sanction. Il n'entraîne par le dessaisissement du juge.

² La procédure de contestation se compose de trois étapes : un recours administratif préalable obligatoire puis, en cas de rejet de ce recours, la saisine d'une commission spécialisée et enfin, en cas de rejet, la saisine du Conseil d'État.

étaient en cours. Pour le futur, le nombre estimé est de 40 dossiers par an. Or, selon les représentants de l'union syndicale des magistrats administratifs (USMA) et les représentants du Conseil d'État, entendus par votre rapporteur, ce type de contrôle *a priori* est tout à fait nouveau puisque les magistrats administratifs n'interviennent, à l'heure actuelle, qu'*a posteriori* en contestation de décisions rendues.

La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 portant réforme du droit d'asile et la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au **droit des étrangers** en France ont créé de **nouvelles procédures enserrées dans des délais contraints** (*cf. infra*), dont certaines sont entrées en vigueur le 1^{er} novembre 2016.

L'article 118 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels a ratifié l'ordonnance n° 2016-413 du 7 avril 2016 relative au contrôle de l'application du droit du travail. L'article L. 4733-6 du code du travail, dans sa rédaction issue de l'article 2 de cette ordonnance, confie au juge administratif **compétence pour connaître des recours contre les décisions de l'inspection du travail en matière de protection des jeunes travailleurs** prises sur le fondement des articles L. 4733-2 à L. 4733-5 du code du travail.

Enfin, les représentants de l'USMA et du syndicat de la juridiction administrative (SJA) ont fait part à votre rapporteur, lors de leurs auditions, de leurs craintes concernant l'article 1^{er} de la proposition de loi portant accélération des procédures et stabilisation du droit de l'urbanisme, de la construction et de l'aménagement, adoptée par le Sénat en première lecture le 2 novembre dernier, qui prévoit qu'« *en matière de contentieux de l'urbanisme, le tribunal administratif prononce sa décision dans un délai de six mois à compter de l'enregistrement de la réclamation au greffe* ».

Selon les représentants du SJA, l'exploitation des gisements de productivité des magistrats et personnels des juridictions administratives a atteint ses limites.

Les représentants du Conseil d'État, également entendus par votre rapporteur, ont souligné quant à eux le risque accru d'erreur dans les décisions rendues, en raison des délais très courts imposés au juge pour se prononcer sur des contentieux complexes, ainsi que l'effet d'éviction de ces délais contraints sur le traitement des autres contentieux.

En contrepartie de l'extension continue des responsabilités confiées au juge administratif par le législateur, les représentants de l'USMA ont fait part à votre rapporteur de leur souhait de voir leurs conditions de travail revalorisées¹ et leur qualité de magistrat pleinement reconnue.

¹ Grille indiciaire alignée sur celle des administrateurs civils ou celle des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes, réévaluation du système de RTT et du régime des astreintes de plus en plus nombreuses, indemnisation de leur participation aux commissions administratives, renforcement des équipements de sécurité des juridictions.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a consacré l’ancrage constitutionnel de la juridiction administrative, en introduisant à l’article 65 de la Constitution la notion d’ordre administratif. Dans sa décision du 3 décembre 2009¹, le Conseil constitutionnel a ensuite qualifié la Cour de cassation et le Conseil d’État de « *juridictions placées au sommet de chacun des deux ordres de juridiction reconnus par la Constitution* ».

La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a consacré dans le code de justice administratif la notion de « *magistrat des tribunaux administratifs et des cours administratives d’appel* » mais n’a pas prévu de prestation de serment de ces magistrats, l’Assemblée nationale n’ayant pas suivi le Sénat sur ce point².

2. Une recherche de gains de productivité qui a atteint ses limites

Le Conseil d’État a confié à un groupe de travail animé par Mme Odile Piérart, chef de la mission permanente d’inspection des juridictions administratives, la mission de répondre à la question : comment continuer à faire fonctionner les juridictions administratives de manière satisfaisante, à moyens équivalents, sans pour autant solliciter davantage les magistrats, ceux-ci ayant atteint les limites de leur productivité ?

À l’issue de ses travaux, en novembre 2015, le groupe de travail a proposé deux axes principaux de réforme :

- développer la médiation ;
- utiliser des outils procéduraux pour rationaliser le contentieux.

Ces propositions ont trouvé une traduction dans loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle et dans le décret dit « *justice administrative de demain* » (JADE) n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative.

a) Le recours croissant aux décisions rendues à juge unique

L’objectif du Conseil d’État, selon ses représentants entendus par votre rapporteur, est de doter les juridictions d’outils pour traiter rapidement les contentieux de masse, répétitifs, comme les contentieux sociaux, et de réserver la collégialité et les conclusions du rapporteur public aux affaires dans lesquelles il existe de véritables difficultés.

¹ Décision n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009 « Loi organique relative à l’application de l’article 61-1 de la Constitution ».

² Lors de l’examen de ce texte, votre commission des lois, à l’initiative de son rapporteur, notre collègue Alain Vasselle, avait proposé de prévoir que ces magistrats devraient prêter serment avant leur entrée en fonctions, en cohérence avec leur qualité de magistrat au sein de juridictions indépendantes. Cf. Rapport n° 274 (2015-2016) de M. Alain Vasselle, fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, p. 86. Ce rapport est consultable à l’adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/l15-274/l15-2741.pdf>

Dès lors, bien qu'en principe le juge administratif statue en formation collégiale, certains contentieux qui se caractérisent par leur facilité technique, 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 administratifs.

Procédures à juge unique

Devant les tribunaux administratifs, les affaires jugées par un juge unique relèvent actuellement de quatre catégories différentes :

- les affaires au fond instruites et jugées selon la procédure de droit commun, la seule dérogation apportée tenant à la composition de la formation de jugement (articles L. 774-1¹ et R. 222-13² du code de justice administrative - CJA) ;

- les affaires au fond instruites et jugées selon une procédure dérogatoire au 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 du CJA), le contentieux du refus d'entrée sur le territoire au titre de l'asile (article L. 777-1 du CJA), le contentieux du stationnement des résidences mobiles des gens du voyage (articles R. 779-1 et suivants du CJA) ou le contentieux du droit au logement opposable (articles R. 778-1 et suivants du CJA) ;

- les procédures de référé (articles L. 511-1 et suivants du CJA) ;

- les ordonnances prises par les présidents de juridiction et de formation de jugement (article R. 222-1 du CJA).

Devant les cours administratives d'appel, les affaires jugées par un juge unique et non par une formation collégiale sont beaucoup plus limitées. Il s'agit des procédures de référé faisant l'objet d'un appel devant les cours administratives d'appel (pour l'essentiel, les constats ou les mesures d'instruction ainsi que les demandes de provision) et des ordonnances.

¹ Cet article dispose que « le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il désigne à cette fin et ayant atteint au moins le grade de premier conseiller statue sur les difficultés qui s'élèvent en matière de contravention de grande voirie, à défaut de règles établies par des dispositions spéciales ».

² Il s'agit notamment de certains contentieux sociaux (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), de certains contentieux de la fonction publique (litiges relatifs à la notation, à l'évaluation professionnelle, aux sanctions disciplinaires), des litiges en matière de pensions, en matière de consultation et de communication de documents administratifs ou d'archives publiques, des litiges relatifs aux impôts locaux et à la contribution à l'audiovisuel public, des litiges relatifs aux refus de concours de la force publique pour exécuter une décision de justice, des requêtes contestant les décisions prises en matière fiscale sur des demandes de remise gracieuse, des litiges relatifs aux bâtiments menaçant ruine ou aux immeubles insalubres, des litiges relatifs au permis de conduire, de certaines actions indemnitaires.

Toutes compétences confondues, l'évolution de la part respective des affaires jugées par une formation collégiale et par un juge unique s'établit comme suit :

Affaires jugées en formation collégiale ou par un juge statuant seul

TA (données brutes)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Affaires jugées en formation collégiale	62 923 36,2 %	70 901 38,8 %	70 867 36,9 %	68 152 34,8 %	70 045 36,1 %	71 378 37,2 %	78 115 39,7 %	79 254 42,7 %	83 570 44,3 %	79 966 41,4 %
Affaires jugées par un juge unique	52 040 29,9 %	52 893 29,0 %	55 498 28,9 %	61 671 31,5 %	62 933 32,4 %	62 800 32,7 %	58 847 29,9 %	55 063 29,7 %	57 402 30,4 %	59 986 31,1 %
Ordonnances	58 930 33,9 %	58 753 32,2 %	65 667 34,2 %	66 028 33,7 %	61 029 31,5 %	57 951 30,2 %	59 913 30,4 %	51 073 27,5 %	47 738 25,3 %	53 014 27,5 %
Total	173 893 100 %	182 547 100 %	192 032 100 %	195 851 100 %	194 007 100 %	192 129 100 %	196 875 100 %	185 390 100 %	188 710 100 %	192 966 100 %

CAA (données brutes)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Affaires jugées en formation collégiale	16 492 62,49 %	15 628 59,09 %	17 921 65,29 %	19 372 66,19 %	19 637 68,29 %	21 050 70,59 %	21 968 74,49 %	22 216 76,29 %	22 477 74,99 %	22 307 74,39 %
Affaires jugées par un juge unique	4 131 15,69 %	3 492 13,29 %	2 923 10,69 %	3 174 10,89 %	3 478 12,19 %	3 989 13,49 %	2 344 7,99 %	2 360 8,19 %	2 634 8,89 %	1 401 4,79 %
Ordonnances	5 791 21,9 %	7 353 27,8 %	6 641 24,2 %	6 761 23,1 %	5 668 19,7 %	4 827 16,2 %	5 233 17,7 %	4 596 15,8 %	4 894 16,3 %	6 315 21,0 %
Total	26 414 100 %	26 473 100 %	27 485 100 %	29 307 100 %	28 783 100 %	29 866 100 %	29 545 100 %	29 172 100 %	30 005 100 %	30 023 100 %

Source : services du Conseil d'État

En 2015, environ **58 % des affaires jugées devant les tribunaux administratifs l'ont été par un juge unique, y compris par ordonnance**, 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 moyen constaté de jugement des affaires, qui ne distingue pas entre affaires ordinaires et affaires réglées selon une procédure spécifique (urgence, référés, ordonnances...).

Le recours aux procédures à juge unique va encore s'intensifier dans les années à venir compte tenu des réformes récentes.

La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative au droit d'asile a institué plusieurs nouvelles procédures à juge unique, sans conclusions du rapporteur public :

- un recours contre la décision de transfert d'un étranger vers un autre État membre de l'Union européenne jugé selon les cas en 72 heures ou 15 jours ;

- un recours contre la décision de maintien en rétention prise par le préfet territorialement compétent à l'encontre d'un étranger, lorsqu'il estime que la demande d'asile est présentée par ce dernier dans le seul but de faire échec à l'exécution d'une mesure d'éloignement ;

- une procédure permettant à l'autorité administrative compétente, après mise en demeure restée infructueuse, de demander au juge des référés qu'il soit enjoint aux étrangers définitivement déboutés de leur demande d'asile d'évacuer les centres d'hébergement ;

- une procédure accélérée de jugement, en cinq semaines, devant la CNDA des recours contre les décisions de l'OFPRA prises en application d'une procédure accélérée ou les décisions d'irrecevabilité.

La loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France institue également une nouvelle procédure de juge unique pour le contentieux des étrangers faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) dite « sèche » (c'est-à-dire lorsque cette obligation n'est pas prononcée en même temps qu'un refus de titre de séjour) ou définitivement déboutés du droit d'asile. Ce type d'OQTF, susceptible de concerner des dizaines de milliers de cas chaque année, pourra être contesté dans un délai de 15 jours s'agissant des OQTF avec délai, et de 48 heures pour les OQTF sans délai, devant le juge de l'éloignement statuant sans conclusions du rapporteur public, dans un délai de 6 semaines.

La loi du 7 mars 2016 a également étendu la procédure accélérée de jugement en 72 heures par un juge unique aux cas d'éloignement d'une personne détenue étrangère.

Pour les représentants de l'USMA, ce mouvement peut être perçu comme une stigmatisation d'une partie des requérants, qui ne bénéficient pas de toutes les garanties offertes par la procédure administrative de droit commun.

L'extension du recours aux procédures à juge unique devrait se poursuivre en 2017 avec l'entrée en vigueur du décret dit « *justice administrative de demain* » (JADE) n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative, qui prévoit d'importantes évolutions procédurales destinées notamment à accélérer le traitement de certaines requêtes, en élargissant les possibilités de rejet par ordonnance prévues par l'article R. 222-1 du code de justice administrative.

Il permet ainsi :

- aux présidents de tribunaux administratifs et de cours administratives d'appel de déléguer à des magistrats administratifs ayant atteint le grade de premier conseiller et ayant au moins deux ans d'ancienneté le pouvoir de rejeter des requêtes par ordonnance¹ dans les hypothèses prévues aux 1° à 7° de cet article² ;

- aux tribunaux administratifs de statuer par ordonnance sur les requêtes relevant d'une série qui, sans appeler de nouvelle appréciation ou qualification de faits, présentent à juger en droit des questions identiques à celles tranchées par un arrêt devenu définitif de la cour administrative d'appel dont ils relèvent, alors qu'actuellement le tribunal ne peut se fonder que sur l'une de ses propres décisions ou sur un arrêt du Conseil d'État ;

- de rejeter par ordonnances les requêtes d'appel **manifestement mal fondées**, dans tous les contentieux, et non plus seulement dans celui des OQTF. De même, les pourvois en cassation dirigés contre des décisions rendues en appel pourront être rejetés par ordonnance s'ils sont « *manifestement dépourvus de fondement* ».

Cette dernière disposition s'est heurtée à une forte opposition des syndicats de magistrats administratifs. Selon les représentants du SJA, entendus par votre rapporteur, eu égard à l'augmentation du nombre des entrées et à la nécessité de maintenir un taux de couverture positif, le risque est grand de voir le nombre d'affaires réglées par ordonnances augmenter, ce qui pose de véritables questions éthiques, d'autant que l'examen de ces dossiers est effectué essentiellement par des assistants de justice qui ne bénéficient pas de l'expérience et de l'indépendance suffisante, le magistrat signataire n'effectuant, au mieux, qu'un travail de contrôle de la cohérence de la décision mais n'examine pas le fond du dossier.

Selon le SJA, « *la recherche du maintien de la performance statistique se traduit ainsi par la démission collective organisée dans l'examen d'un certain nombre de dossiers (droit des étrangers, contentieux sociaux, contentieux des retraits de points de permis de conduire...)* ».

¹ Le pouvoir de statuer par ordonnance est actuellement réservé aux présidents de juridiction et de formation de jugement.

² C'est-à-dire : donner acte des désistements, rejeter les requêtes ne relevant manifestement pas de la compétence de la juridiction administrative, constater qu'il n'y a pas lieu de statuer sur une requête, rejeter les requêtes manifestement irrecevables, statuer sur les requêtes qui ne présentent plus à juger de questions autres que la charge des dépens ou la condamnation aux frais exposés et non compris dans les dépens, statuer sur les requêtes relevant d'une série, rejeter, après l'expiration du délai de recours ou, lorsqu'un mémoire complémentaire a été annoncé, après la production de ce mémoire, les requêtes ne comportant 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.

Par ailleurs, le développement des outils de traitement rapide des contentieux de masse pourrait avoir une incidence sur les indicateurs de performances et notamment sur les objectifs fixés en termes de nombre d'affaires réglées par magistrat ou par agent de greffe. Les marges de progression seront désormais extrêmement faibles compte tenu de la difficulté moyenne des dossiers à traiter et du temps passé pour l'examen de ces dossiers.

b) Le recours aux modes alternatifs de règlement des litiges comme outils de prévention du contentieux

Au titre de la prévention du contentieux, le Conseil d'État entend favoriser le développement des procédures de règlement amiable des litiges, estimant que la réponse juridictionnelle n'est pas toujours la plus adaptée.

Les dispositifs existants en matière administrative ont un champ d'application très restreint. La conciliation ne peut être organisée que par le juge qui peut désigner, à cet effet, la ou les personnes qui en seront chargées (article L. 211-4 du code de justice administrative) et la médiation ne s'applique qu'aux litiges transfrontaliers (article L. 771-3 et suivants du même code).

Selon M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, « *dans le code de justice administrative, la conciliation est un instrument peu opérationnel, tandis que la médiation a un champ d'application proche de la tête d'épingle* »¹.

L'article 5 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle unifie les modes de règlement amiable des litiges en matière administrative en une procédure unique de médiation.

Cet article prévoit :

- la suppression de la limitation du recours à la médiation aux seuls litiges transfrontaliers ;
- la fixation de règles de répartition des frais de médiation ;
- l'interruption des délais de recours contentieux lorsque la médiation est initiée par les parties.

Les règles fixées, qu'il s'agisse des dispositions générales ou des dispositions relatives à la médiation à l'initiative du juge sont, pour l'essentiel, la transposition en matière administrative des dispositions relatives à la médiation civile, prévues aux articles 21 et suivants de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative.

¹ « La médiation et la conciliation devant la juridiction administrative », colloque organisé par le Conseil d'État, en partenariat avec l'ordre des avocats de Paris et le groupement européen des magistrats pour la médiation, à la maison du barreau de Paris, mercredi 17 juin 2015.

Par ailleurs, la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle prévoit, à titre expérimental, pour une durée de quatre ans, une médiation obligatoire avant l'introduction d'un recours contentieux devant les juridictions administratives, dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'État, pour certains contentieux. Cette obligation concernerait :

- « *certaines agents soumis aux dispositions de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires* » pour les litiges concernant des actes relatifs à leur situation personnelle ;

- les requêtes relatives aux prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi.

Les travaux du groupe présidé par Mme Odile Piérart ainsi que les débats qui ont eu lieu lors de l'examen du projet de loi « *Justice du XXI^e siècle* » font état de la volonté du Conseil d'État de confier cette expérimentation de médiation au Défenseur des droits et à son réseau de délégués.

De manière générale, bien que tout à fait favorable, dans son principe, au développement de la médiation, votre rapporteur s'interroge sur la place de cet outil dans le contentieux administratif.

En effet, selon l'USMA, si la conciliation et la médiation n'ont que peu de succès en matière administrative c'est aussi par ce qu'il existe déjà une démarche de règlement amiable des litiges qui précède la saisine du juge : la décision administrative préalable.

L'exigence d'une décision de rejet de la demande par l'article R. 421-1 du CJA¹, modifié par le décret du 2 novembre 2016, participe en effet déjà de cette démarche.

Par ailleurs pour un certain nombre de contentieux tels que le contentieux fiscal, le contentieux de la sécurité sociale, le contentieux de la fonction publique, le contentieux relatif au revenu de solidarité active (RSA) ou le contentieux de la nationalité, un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) est prévu par les textes.

Ainsi, dans ces matières, le justiciable doit saisir l'administration, avant tout recours contentieux, d'un recours administratif, qui constitue une condition de recevabilité de ce recours contentieux.

¹ Cet article, dans sa rédaction en vigueur au 1^{er} janvier 2017, dispose que « la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée. « Lorsque la requête tend au paiement d'une somme d'argent, elle n'est recevable qu'après l'intervention de la décision prise par l'administration sur une demande préalablement formée devant elle ».

Selon le rapport du groupe de travail présidé par Mme Odile Piérart, dans certains domaines où ils ont été effectivement institués, les RAPO ont été efficaces en termes de prévention du contentieux, par exemple en matière fiscale ou de fonction publique militaire¹.

Le RAPO joue cependant imparfaitement son rôle quand le recours est traité par le même service que celui qui a pris la décision initiale. Pour être efficace, il est nécessaire que les administrations soient en mesure de dégager des effectifs permettant de procéder à un véritable réexamen, autonome des décisions contestées.

Votre rapporteur s'interroge sur l'opportunité de prévoir un nouveau mécanisme, la médiation préalable obligatoire confiée au Défenseur des droits, au lieu de renforcer les outils existants.

En effet, comme le relève le groupe de travail précité, la mise en place de médiateurs internes institutionnels, qui existent déjà pour promouvoir le dialogue entre l'administration et ses agents par exemple (police, éducation nationale) ou entre l'administration et les usagers du service public (pôle emploi, éducation nationale), est souvent une voie alternative efficace au contentieux. L'indépendance de ce médiateur, dépourvu de lien hiérarchique avec la personne qui a pris la décision contestée, alliée à sa compétence juridique et à sa connaissance des règles statutaires et des pratiques en vigueur dans l'administration en cause, lui confèrent une légitimité et une autorité à l'égard des parties. Le groupe de travail a donc encouragé le recours aux médiateurs internes pour gérer les recours administratifs, y compris les RAPO.

L'ajout d'une obligation de médiation préalable pour les contentieux sociaux et pour certains contentieux de la fonction publique éloigne encore le justiciable de son juge.

De fait, selon le groupe de travail présidé par Mme Piérart, « *si dans les contentieux concernés, un recours préalable obligatoire a déjà été institué, la saisine du Défenseur des droits pour conciliation ou médiation, qui n'est pas un recours de même nature, interviendra dans un second temps* »².

Votre rapporteur craint que ce cumul potentiel d'un recours administratif préalable obligatoire et d'une mesure de médiation porte atteinte au droit d'accès au juge.

Par ailleurs, les contentieux concernés par l'expérimentation de médiation préalable obligatoire – les contentieux sociaux ou les contentieux de la fonction publique – représentent respectivement 16 et 12 % des recours enregistrés.

¹ Rapport précité p. 12.

² Rapport précité p. 16.

Si votre rapporteur comprend parfaitement l'objectif de cette mesure : décharger les juridictions administratives des contentieux de masse qui les engorgent, il s'interroge néanmoins sur l'opportunité de transférer ces contentieux au réseau de délégués bénévoles du Défenseur des droits et sur la capacité de ce réseau à assurer une telle mission.

En tout état de cause, une telle mesure supposerait une modification des missions du Défenseur des droits, autorité constitutionnelle indépendante, fixées dans la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits

En raison des imprécisions nombreuses s'attachant à cette expérimentation, votre commission, suivie par le Sénat, l'avait supprimée du projet de loi en nouvelle lecture. Elle a été rétablie en lecture définitive par l'Assemblée nationale.

Votre rapporteur sera donc particulièrement attentif, dans les années à venir, à sa mise en œuvre, en particulier grâce aux indicateurs statistiques actuellement développés par le Conseil d'État pour mesurer l'ampleur de la pénétration de la médiation dans le contentieux administratif.

II. L'IMPOSSIBILITÉ POUR LES JURIDICTIONS FINANCIÈRES, À MOYENS CONSTANTS, D'ACCOMPLIR LES NOUVELLES MISSIONS QUI LEUR SONT CONFIEES

Le programme 164 « *Cour des comptes et autres juridictions financières* » concerne la Cour des comptes et les dix-huit chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC). L'essentiel de l'activité de ces juridictions est constitué par le jugement des comptes publics, le contrôle des finances publiques, le contrôle de la gestion des administrations et organismes publics ainsi que l'évaluation des politiques publiques. À ces missions s'ajoutent l'assistance au Parlement et au Gouvernement ainsi que l'information des citoyens et le suivi des recommandations formulées à l'occasion des contrôles.

A. UN BUDGET QUI PERMET AUX JURIDICTIONS FINANCIÈRES D'AFFICHER DES PERFORMANCES SATISFAISANTES

1. Un budget en légère augmentation

Pour la première fois depuis 2014, le montant des crédits prévus par le projet de loi de finances pour 2017, pour la Cour des comptes et les autres juridictions financières, est en **hausse de 0,5 %** par rapport à l'année précédente. Il s'élève à 214,7 millions d'euros en crédits de paiement.

Cette augmentation concerne principalement le titre 2 (dépenses de personnel). Elle s'explique notamment par les raisons suivantes :

- l'augmentation de la valeur du point d'indice de la fonction publique de 0,6 % au 1^{er} juillet 2016 puis à nouveau au 1^{er} février 2017 ;

- la poursuite de la revalorisation des emplois engagée depuis 2013 : recrutements prioritaires dans les fonctions de contrôle (agents de catégories A et A+ principalement) et rationalisation de la fonction support (majoritairement composée d'agents de catégories B et C) ;

- le financement des mesures d'accompagnement indemnitaire pour les personnels concernés par les regroupements de chambres régionales des comptes.

Hors titre 2, les crédits de paiement diminuent de 8,2 % en raison des économies sur les loyers des chambres régionales des comptes, à la suite de la réforme territoriale.

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 2016	PLF 2017	Progression (en %)	PLF 2016	PLF 2017	Progression (en %)
Titre 2. Dépenses de personnel	185,6	189,0	+ 1,8 %	185,6	189,0	+ 1,8 %
Autres titres	31,2	30,9	- 0,9 %	28,0	25,7	- 8,2 %
<i>Dont titre 3. Dépenses de fonctionnement</i>	30,3	29,8	- 1,9 %	27,2	24,6	- 9,5 %
<i>Dont titre 5. Dépenses d'investissement</i>	0,8	1,1	+ 35,6 %	0,8	1,1	+ 35,6 %
<i>Dont titre 6. Dépenses d'intervention</i>	0,1	0,1	-	0,1	0,1	-
TOTAL	216,8	219,8	+ 1,4 %	213,6	214,7	+ 0,5 %

Source : commission des lois à partir des données du projet annuel de performances 2017

Le plafond d'emplois reste stable depuis 2009, à 1 840 ETPT. Comme l'an dernier, la priorité est donnée aux recrutements dans les fonctions de contrôle (agents de catégories A et A+ principalement) et à la rationalisation de la fonction support (agents de catégories B et C majoritairement).

Compte tenu de ces politiques de recrutement, les personnels de catégorie A et A+ représentent 70 % des effectifs des juridictions financières. Cette proportion est supérieure à la moyenne de la fonction publique d'État, au sein de laquelle cette catégorie de personnels représente 55 % des agents.

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

Catégorie d'emplois	Plafond d'emplois 2013	Plafond autorisé 2014	Plafond autorisé pour 2015	Plafond autorisé pour 2016	Plafond demandé pour 2017	Variation 2016/2017
Catégories A + et A	1 098	1 200	1 263	1 275	1 285	+ 10
Catégorie B	377	350	317	311	305	- 6
Catégorie C	365	290	260	254	250	- 4
TOTAL	1 840	1 840	1 840	1 840	1 840	0

Source : services de la Cour des comptes

Cependant, dans les faits, la consommation d'emplois est inférieure au plafond. En 2015, alors que le plafond était fixé à 1 840 ETPT, seuls 1 756 ETPT ont été consommés. Cet écart de 84 ETPT s'explique par le gel temporaire des recrutements en 2015 pour les chambres régionales des comptes, afin de faciliter la mobilité interne, dans la perspective de la mise en œuvre de la réforme territoriale.

La réforme territoriale étant achevée, M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, a souligné, lors de son audition par votre rapporteur, la nécessité, compte tenu de la multiplication des missions confiées aux juridictions financières, de prévoir, dans les années à venir, les crédits suffisants à la consommation du plafond d'emplois dans son intégralité, soit une augmentation du budget de 3 millions d'euros environ, sous peine de voir les moyens affectés à l'examen de la gestion des comptes (contrôle organique) se réduire.

En comparaison avec les pays voisins, le Premier président a relevé que les juridictions financières française étaient sous dotées. Pour un périmètre de compétences moins étendu que celui des juridictions financières françaises, qui comptent environ 700 personnes, les juridictions financières allemandes mobilisent 3 000 personnes.

Prévision et exécution des dépenses du titre 2 pour 2015

	LFI 2015	Exécution	Taux de réalisation
Titre 2 en millions d'euros	185,8	178,3	96 %
Plafond d'emplois en ETPT	1 840,0	1 756,0	95,4 %

Source : services de la Cour des comptes

En raison des similitudes qui s'attachent à leur recrutement et du rapprochement continu de leurs missions, le représentant du syndicat des juridictions financières unifié, entendu par votre rapporteur, a évoqué la nécessité de travailler au rapprochement des statuts des magistrats des CRTC et des magistrats de la Cour des comptes. La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a permis un premier pas dans cette direction, en prévoyant que deux magistrats de CRTC par an seront promus conseillers référendaires à la Cour.

Comme pour le programme 165, 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 2015, le budget du programme a connu des annulations de crédits à hauteur de 2,75 millions d'euros en autorisations d'engagement (contre 10,2 millions d'euros en 2014) et 3,35 millions d'euros en crédits de paiement (contre 10,1 millions d'euros l'année précédente).

2. Des indicateurs qui affichent de bons résultats

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.

Au regard des indicateurs du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2017 et des réponses au questionnaire budgétaire, transmises à votre rapporteur par les services de la Cour des comptes, les juridictions financières affichent de bons résultats.

La part contrôlée des comptes retenus par les comptables publics, par exemple, a d'ores et déjà atteint la cible pour 2017 fixée à 15-25 % en masse financière. Pour 2017, les juridictions financières concentreront les contrôles sur les comptes dont les enjeux sont importants, dans la mesure où le relèvement des seuils d'apurement réduira leur volume de comptes à contrôler¹.

De même, depuis 2014, la cible fixée pour 2017, de 16-18 mois pour la Cour et 13-15 mois pour les CRTC, en matière de délais des travaux d'examen, est atteinte.

¹ Cf. infra.

Quant aux suites données aux recommandations de la Cour et des CRTC, la cible 2017 est de 75 % de recommandations partiellement ou totalement mises en œuvre. Elle devrait être atteinte en 2016 selon les prévisions actualisées. Il est à noter que le nouvel article L. 243-7 du code des juridictions financières, issu de la loi NOTRe n° 2015-991 du 7 août 2015 prévoit un suivi des recommandations formulées par les CRC auprès des ordonnateurs locaux. Ceux-ci devront présenter devant leurs assemblées délibérantes un rapport sur les actions qu'ils ont entreprises à la suite des observations de la CRC. Cette nouvelle évolution devrait conduire à faire évoluer cet indicateur en 2018.

La part des travaux demandés par les pouvoirs publics, réalisés dans les délais prévus, devrait représenter 95 % du total de ces travaux pour 2017. C'est déjà le cas pour les années récentes. Ce taux a même atteint 100 % en réalisation 2015. Ce résultat s'explique notamment par la mise en œuvre progressive de « *bonnes pratiques* » avec les assemblées parlementaires, qui permettent de mieux programmer dans le temps les travaux, avec l'accord de l'assemblée à l'origine de la demande. L'objectif n'est cependant pas porté à 100 % pour permettre à la Cour des comptes de garder une certaine marge de souplesse dans le calendrier de réalisation de ces travaux.

Enfin, les délais de jugement pour la mise en jeu de la responsabilité des comptables publics par la Cour et les CRTC et celle des ordonnateurs et gestionnaires publics par la Cour de discipline budgétaire et financière sont fixés respectivement pour 2017 à 10 mois, 8 mois et 36 mois. La Cour et les CRTC sont légèrement au-dessus pour 2015 (10,24 mois pour la Cour et 9,3 mois pour les CRTC) et 2016 (11 mois pour la cour et 7,9 mois pour les CRTC en prévision actualisée).

B. UN ÉQUILIBRE FRAGILE MENACÉ PAR UN ACCROISSEMENT CONTINU DES MISSIONS CONFIÉES AUX JURIDICTIONS FINANCIÈRES

1. Des gisements de gains de productivité épuisés

a) Un renforcement de l'efficacité des juridictions financières par leur regroupement

La réforme de la carte des juridictions financières s'est faite en deux étapes.

Dans un premier temps, la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles a fixé à quinze le nombre de chambres régionales des comptes pour la métropole (contre vingt-deux par le passé), auxquelles s'ajoutent cinq chambres territoriales des comptes dans les

collectivités situées outre-mer. Ces regroupements ont ensuite été décidés par décret¹.

Dans un second temps, la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral et le décret n° 2015-1199 du 30 septembre 2015 modifiant les dispositions relatives au siège et au ressort des chambres régionales des comptes, a réduit ce nombre de quinze à treize².

La carte des chambres régionales et territoriales des comptes correspond désormais à la carte des régions.

Le coût de la réforme de la carte des juridictions financières

La réforme de 2012

L'impact budgétaire global de la réforme a été revu à la baisse : 6,30 millions d'euros alors que son coût budgétaire avait été estimé en 2012 à 12 millions d'euros. Cette réévaluation à la baisse s'explique notamment par le choix d'une partie plus importante que prévue des personnels concernés de rejoindre d'autres administrations, ainsi que par une bonne maîtrise des opérations immobilières et des coûts d'équipement. La réforme a été imputée sur les moyens du programme sans augmentation des crédits.

Près de 200 magistrats et agents des juridictions financières, qui ont rejoint une autre chambre ou une autre administration, ont bénéficié, en fonction de leur situation, du dispositif indemnitaire d'accompagnement. Le coût de cet accompagnement a été évalué à 3,06 millions d'euros pour les années 2012 à 2016.

Hors titre 2, l'essentiel des dépenses, pour un montant de 3,24 millions d'euros, a porté sur les travaux immobiliers dans les chambres de regroupement, les nouvelles prises à bail ou l'adaptation des réseaux informatiques et téléphoniques.

En contrepartie, des économies ont été réalisées sur le poste immobilier (loyers, fluides, dépenses d'entretien et de maintenance...). À compter de 2014, l'économie en année pleine et en euros constants est évalué à 0,95 million d'euros. Ainsi, hors dépenses de personnel, le coût budgétaire de la réforme a été absorbé en 3,5 ans.

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 : 15 en métropole (Arras, Bordeaux, Dijon, Épinal, Lyon, Marseille, Montpellier, Nantes, Noisiel, Orléans, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse et Bastia), 5 en outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte).

² Ont ainsi été fusionnées les chambres régionales des comptes Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées en une juridiction unique Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées, dont le siège est désormais situé à Montpellier, et les chambres régionales des comptes d'Alsace et de Champagne Ardenne Lorraine, désormais dénommée Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine, située à Metz. Les sites de Toulouse, Strasbourg et Épinal ont été fermés et le site de Metz a été ouvert.

Coût de la réforme de la carte des juridictions financières de 2012

	Titre 2	Hors titre 2	Total
2012	1,57	1,47	3,04
2013	0,90	1,77	2,67
2014	0,12	0,00	0,12
2015	0,35	0,00	0,35
2016	0,12	0,00	0,12
Total	3,06	3,24	6,30

Source : services de la Cour des comptes.

La réforme de 2015

Pour les dépenses de personnel (titre 2), le coût de la réforme territoriale des juridictions financières devrait s'établir (en prévision) à 2,92 millions d'euros dont 2,16 millions d'euros pour 2016 et 0,26 million d'euros en 2017.

Hors titre 2, les dépenses sont évaluées à 2,3 millions d'euros sur la période 2016-2017. Elles portent sur des travaux immobiliers et d'aménagement dans les chambres de regroupement ou sont liées au déménagement et à la fermeture des chambres regroupées.

Les regroupements ont eu pour effet de générer des économies grâce à la suppression de loyers, à la cession de sites ou à la mutualisation des fonctions support des juridictions. Faute d'un recul suffisant, il est difficile, à ce stade, de chiffrer précisément le montant de ces économies.

Selon les représentants de l'association des présidents des chambres régionales des comptes, entendus par votre rapporteur, ces regroupements se sont déroulés dans de bonnes conditions.

De même, lors de son audition, le représentant du syndicat des juridictions financières unifié a tenu à souligner que les engagements pris par le Premier président de la Cour des comptes en matière d'accompagnement social avaient été respectés. Les choix d'affectation des magistrats et des personnels ont été respectés.

La réforme a également été l'occasion de revoir la répartition des effectifs entre la fonction de soutien et la fonction de contrôle. Les recrutements ont été concentrés sur les fonctions de contrôle en réduisant la part des personnels des catégories B et C et le volume des fonctions supports (*cf. supra*).

Elle a 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). Outre la mutualisation des compétences, elle a permis une meilleure spécialisation des équipes de contrôle.

Si, en apparence, les CRC regroupées ont connu des baisses d'effectifs, elles ont, en réalité, bénéficié d'un renforcement de leurs moyens en termes de ressources dans les fonctions de contrôle.

L'évolution des pratiques professionnelles dans les juridictions financières qui découlent de cette réforme semble positive, aussi bien à l'égard des services de l'État que des entités contrôlées.

Les regroupements ont eu pour effet 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 ;
- mutualiser les compétences et 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.

Malgré des ressorts plus étendus, selon les représentants de l'association des présidents des chambres régionales des comptes, l'accent a été mis sur les contrôles sur place, particulièrement importants dès lors que le siège de la chambre est éloigné des organismes contrôlés.

Nombre de déplacements des magistrats des CRC dans le cadre des activités de contrôle

CRTC	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Prévisions 2016
Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine*	269	443	361	346	267	113	252	395	710
Aquitaine, Poitou-Charentes	90	92	81	13	19	36	136	236	366
Auvergne, Rhône-Alpes	145	159	112	132	170	91	179	365	416
Basse-Normandie, Haute-Normandie	106	107	108	138	106	183	482	355	559
Bourgogne, Franche-Comté	151	140	119	160	123	215	231	273	388
Bretagne	157	145	160	162	149	274	257	275	280
Centre Val-de-Loire	69	72	68	67	54	55	59	98	115
Corse	34	21	25	16	16	17	66	38	62
Île-de-France	103	86	84	90	83	90	513	631	713
Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées*	95	132	106	151	140	153	185	294	300
Nord-Pas de Calais, Picardie	140	343	310	263	316	335	627	613	730
Pays de la Loire	58	76	51	53	139	7	212	216	232
Provence-Alpes-Côte d'Azur	95	114	151	120	110	15	280	323	438
Total	1 512	1 930	1 736	1 711	1 692	1 584	3 479	4 112	5 309

* Suite à la réforme territoriale en vigueur le 1^{er} janvier 2016, le nombre de missions exécutées par les CRC Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine et Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon entre 2008 et 2015 a fait l'objet d'un retraitement à périmètre constant.

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...) et une limitation de l'impact social de la réorganisation.

b) Le recentrage de l'office juridictionnel des juridictions financières sur les comptes qui présentent les enjeux les plus importants

La loi du 13 décembre 2011 a profondément réformé le régime de l'apurement administratif des comptes, fixé à l'article L. 211-2 du code des juridictions financières.

L'apurement des comptes de comptables publics justiciables de la Cour des comptes (État, établissements publics nationaux, notamment) ne peut se faire que par voie juridictionnelle.

En revanche, s'agissant des comptables publics justiciables des chambres régionales des comptes (collectivités territoriales, établissements publics locaux, notamment), deux voies d'apurement existent selon la taille de la collectivité :

- l'apurement juridictionnel pour les collectivités territoriales les plus importantes ;

- l'apurement administratif opéré par les comptables supérieurs pour les autres collectivités, sous le contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes.

Les relèvements des seuils de l'apurement administratif des comptes en 2012 et 2013¹ ont eu pour objectif de décharger les chambres régionales et territoriales des comptes d'un certain nombre de procédures, puisque des comptes qui relevaient de l'apurement juridictionnel relèvent désormais de l'apurement administratif, pour leur permettre de concentrer leur office juridictionnel sur les comptes qui présentent les enjeux les plus importants.

Une prochaine réévaluation des seuils devrait intervenir en 2018.

Selon les données transmises à votre rapporteur par les services de la Cour des comptes, entre 2011 et 2012, le nombre total de comptes à produire relevant de la compétence des chambres régionales et territoriales des comptes a été divisé par deux. À partir de 2013, le nombre de comptes à produire a encore diminué de 10 %.

Le nombre de comptes entrant désormais dans le périmètre de la compétence des CRTC est de 15 218 pour une masse financière de 242 milliards d'euros.

¹ L'apurement administratif s'applique désormais :

- aux comptes des communes dont la population est inférieure à 5 000 habitants (contre 3 500 précédemment) ou dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est inférieur à 3 millions d'euros ;

- aux comptes des établissements publics de coopération intercommunale dont la population n'excède pas 10 000 habitants (contre 3 500) et dont le montant des recettes ordinaires est inférieur à 5 millions d'euros (aucun seuil de recettes n'existait avant 2012) ;

- aux comptes des associations syndicales autorisées et des associations de remembrement.

Cependant, en termes de volume financier, seule une faible proportion des masses financières a été transférée aux pôles interrégionaux d'apurement administratif, en moyenne moins de 10 % des masses financières en jeu.

Le programme des CRTC s'inscrit dans une stratégie de couverture des masses financières les plus significatives ou les plus risquées dont le périmètre n'incluait pas, pour l'essentiel, les collectivités passées sous les seuils d'apurement.

Enfin, ce mode d'apurement n'empêche pas les CRTC d'évoquer le compte d'une petite commune soumise à l'apurement administratif. Le relèvement des seuils a eu pour corolaire l'augmentation des évocations et des arrêtés de charges provisoires à traiter par les CRTC en provenance des pôles interrégionaux d'apurement administratif. En 2016, 22 comptes ont été évoqués, contre 6 en 2012 et 2 en 2011.

2. L'extension continue des compétences des juridictions financières

Comme l'ont souligné les représentants de l'association des présidents des chambres régionales des comptes, entendus par votre rapporteur, si les juridictions financières parvenaient, jusqu'à présent, à absorber les nouvelles missions confiées à moyens constants, cela ne sera plus le cas dans le futur.

En 2017, la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes feront face à un nouvel élargissement de leurs compétences.

a) La certification des comptes des collectivités territoriales

Au titre du contrôle de la régularité et la sincérité des comptes des administrations publiques, mentionné à l'article 47-2 de la Constitution¹, l'article 110 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a prévu un dispositif d'expérimentation de certification des comptes de collectivités territoriales, conduite par la Cour des comptes, en liaison avec les chambres régionales des comptes.

Selon l'article 110, « *cette expérimentation doit permettre d'établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local, qu'il s'agisse de la nature des états financiers, des normes comptables applicables, du déploiement du contrôle interne comptable et financier ou encore des systèmes d'information utilisés* ».

¹ Le second alinéa de l'article 47-2 de la Constitution 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 ».

Cette expérimentation des dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements durera jusqu'en 2023 et se déroulera en deux étapes :

- une première période de 2017 à 2020 d'accompagnement des collectivités expérimentatrices par les juridictions financières, dans une démarche progressive d'évaluation de la fiabilité de leurs états financiers. L'accompagnement débutera par la réalisation d'un diagnostic global d'entrée sur les comptes de 2017, qui sera complété, au cours des exercices suivants, d'audits ciblés. Les conclusions de ces différents audits seront communiquées à l'exécutif de la collectivité au terme de chaque revue sous la forme de rapports non publics ;

- une seconde période de 2021 à 2023 de certifications préparatoires par les commissaires aux comptes. Le cadre et les modalités de ces certifications seront définis par un cahier des charges, compte tenu des enseignements tirés des constatations faites lors de l'accompagnement mis en œuvre de 2017 à 2020.

Les collectivités intéressées ont pu déposer leur candidature jusqu'au 8 août 2016. 50 collectivités se sont portées candidates et 48 candidatures ont été jugées recevables. Après avis du Premier président de la Cour des comptes, le ministre chargé des collectivités territoriales et le secrétaire d'État au budget devraient prochainement arrêter la liste des collectivités expérimentatrices.

Un bilan intermédiaire sera réalisé en 2018 puis un bilan final en 2023. Ils feront l'objet d'un rapport du Gouvernement, qui le transmettra au Parlement accompagné des observations des collectivités territoriales et des groupements concernés ainsi que de celles de la Cour des comptes.

À partir des résultats de cette expérimentation, le législateur interviendra pour déterminer les suites à donner à cette expérimentation.

La Cour des comptes a prévu une organisation *ad hoc* au sein des juridictions financières afin de préparer l'expérimentation. Elle consiste en la mise en place d'une commission consultative chargée d'étudier et de déterminer les voies et moyens qui permettront d'aboutir à une proposition sur laquelle le législateur se prononcera de manière définitive en 2023¹.

Un comité de pilotage a également été constitué au sein des juridictions financières, en lien avec la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des collectivités locales (DGCL), composé de magistrats de la Cour et des CRTC.

¹ Cette commission, constituée en novembre 2015, est présidée par le président de la 4^{ème} chambre de la Cour des comptes. Elle est composée des représentants des associations d'élus, des administrations (DGCL et DGFIP), du Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP), de la Compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) et du Haut conseil au commissariat aux comptes (H3C), et de membres des juridictions financières (Cour et CRTC).

Selon la Cour des comptes, s'agissant des juridictions financières, la charge de travail induite ne pourra être supportée sans crédits et emplois supplémentaires.

L'évaluation des moyens humains que pourrait nécessiter cette expérimentation varie en fonction du nombre et de la taille des collectivités mais devrait représenter entre 15 et 20 ETPT pour un échantillon de l'ordre d'une vingtaine de collectivités pesant un total de moins de 15 milliards d'euros. Si l'échantillon était constitué de 45 collectivités, le besoin serait de 45 ETPT.

En outre, des audits des systèmes d'information tant du comptable public (Hélios) que des ordonnateurs locaux (aussi nombreux que le nombre de collectivités retenues) devront être réalisés à compter de 2018 par des prestataires externes. Le coût de ces audits pourrait être compris entre 100 000 euros et un million d'euros.

b) Le contrôle des établissements sociaux, médico-sociaux et des établissements de santé privés

L'article 109 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a confié aux juridictions financières une nouvelle compétence de contrôle de la gestion des établissements et services sociaux et médico-sociaux et des établissements de santé privés. Ces organismes n'étaient jusqu'à présent pas contrôlés alors qu'une part importante de leurs ressources est d'origine publique.

Ce contrôle des comptes et de la gestion devrait avoir la même teneur que celui exercé par la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes sur les établissements publics relevant de leur compétence. La procédure doit faire l'objet, en application de la décision du Conseil constitutionnel du 21 janvier 2016, d'un décret fixant les modalités de mise en œuvre de ces contrôles, dans des conditions conformes « *au respect des principes constitutionnels de la liberté d'entreprendre ou de la liberté d'association des personnes morales de droit privé concernées* »¹.

Les premiers contrôles débiteront sur cette base en 2017. Dans un premier temps, des contrôles coordonnés entre la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes porteront sur un échantillon restreint d'établissements. Ces premiers travaux se feront à moyens constants.

Dans un second temps toutefois, comme ces établissements représentent 36 000 organismes et plus de 33 milliards d'euros, ainsi que des enjeux de service public majeurs, la charge pour les juridictions financières risque d'être trop importante pour que cette mission puisse s'exercer à moyens constants.

¹ Décision n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016 « Loi de modernisation de notre système de santé ».

Selon les représentants de l'association des présidents des chambres régionales des comptes, la mobilisation de moyens importants, nécessitée par ces nouvelles missions, risque de se faire au détriment du rôle de conseil en gestion publique prodigué aux élus locaux par les CRTC.

c) Le rôle des présidents de chambres régionales des comptes dans l'évaluation des charges et ressources transférées entre collectivités territoriales

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ont confié aux présidents de chambres régionales des comptes la présidence des commissions locales chargées de l'évaluation des charges et des ressources transférées d'une collectivité territoriale à une métropole (articles 38 et 43 de la loi MAPTAM) ou d'un département à une autre collectivités territoriale ou à un groupement de collectivités territoriales (article 133 de la loi NOTRe).

Selon les représentants de l'association des présidents des chambres régionales des comptes, entendus par votre rapporteur, ces missions mobilisent beaucoup de moyens. Dans la cadre de la loi NOTRe, par exemple, lorsqu'une CRC couvre 13 départements, toute la chambre a été mobilisée pour que les transferts puissent être effectifs dans les délais impartis : au 1^{er} janvier 2017.

De plus, ces compétences ne relèvent pas du cœur de métier des juridictions financières mais davantage du rôle des préfets puisqu'il s'agit de dégager des solutions acceptées par des collectivités parfois hostiles à ces transferts. Or, traditionnellement, les CRC interviennent *a posteriori* pour évaluer le bon fonctionnement d'une structure et non *a priori* pour piloter la mise en œuvre de réformes.

Ces missions créent également un risque de suspicion légitime sur l'indépendance des CRC. Il est en effet difficile pour les présidents de juridictions de mener les réunions de ces commissions, puis d'inscrire au programme de contrôle les collectivités qu'ils ont contribué à mettre en place.

Bien que ces missions aient vocation à n'être que temporaires, les représentants de l'association des présidents des chambres régionales des comptes se sont inquiétés de voir cette expérience se renouveler, compte tenu des bons résultats obtenus. Le législateur pourrait être tenté de leur confier de nouveau des fonctions de « *facilitateurs* » ou d'arbitres dans d'autres domaines qui concernent les collectivités territoriales, comme par exemple, lors de la création de communes nouvelles, d'autant que les préfets sont particulièrement mobilisés par d'autres priorités comme les questions de sécurité.

Dans cette hypothèse, les représentants de l'association des présidents des chambres régionales des comptes, entendus par votre rapporteur, ont estimé que l'accomplissement de ces missions risquait de se faire au détriment des compétences traditionnellement dévolues aux juridictions financières.

*

* *

Au bénéfice de ces observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « *Conseil d'État et autres juridictions administratives* » et du programme « *Cour des comptes et autres juridictions financières* ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Conseil d'État

M. David Moreau, secrétaire général adjoint chargé des juridictions administratives

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

M. Robin Mulot, secrétaire général adjoint à la cour nationale du droit d'asile

Cour des comptes

M. Didier Migaud, premier président

M. Xavier Lefort, secrétaire général adjoint

Association des présidents des chambres régionales des comptes

Mme Catherine de Kersauson, vice-présidente

M. Frédéric Advielle, secrétaire général

Syndicat de la juridiction administrative

M. Yann Livenais, vice-président

Mme Hélène Bronnenkant, secrétaire générale

Syndicat des juridictions financières unifié

M. Vincent Sivré, président

Union syndicale des magistrats administratifs

Mme Sophie Tissot-Grossrieder, présidente

Mme Isabelle Ruiz, membre du conseil syndical