



...le projet de loi de finances pour 2021

AVIS « JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET JURIDICTIONS FINANCIÈRES »

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

Les moyens alloués à ces deux programmes - **constitués à plus de 80 % de dépenses de personnel (titre 2)** – seraient en **augmentation en 2021**, mais dans une moindre mesure qu'en 2020.

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

Progression des crédits de paiement des programmes 165 et 164

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

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

1. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

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

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

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

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

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

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

Nombre d'affaires enregistrées en données nettes par les juridictions administratives¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cette dégradation de deux indicateurs de performance importants est due aux annulations d'audience pendant les huit semaines du confinement¹, puis aux difficultés à organiser celles-ci compte tenu des perturbations causées par la pandémie de la covid-19 (jauge dans les salles d'audience, report pour cause de suspicion de contamination ou cas contacts etc...). Elle n'est pas liée aux moyens matériels des juridictions administratives, par ailleurs plutôt adaptés au travail à distance.

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

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

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

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

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

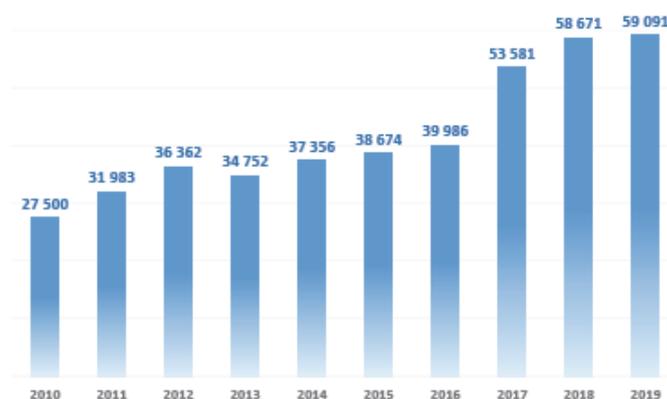
La nécessité d'une réforme d'ordre procédural semble faire consensus. Aucune concrétisation législative n'est annoncée.

C. CNDA ET CCSP : DEUX JURIDICTIONS SPÉCIALISÉES FORTEMENT EXPOSÉES

La Cour nationale du droit d'asile (CNDA), juridiction d'appel des décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), est confrontée à une hausse très importante de ses entrées depuis plusieurs années¹. Le nombre de décisions rendues a atteint un pic historique de 66 464 affaires en 2019, en augmentation de 40,5 % par rapport à l'année précédente.

L'activité de la CNDA a été fortement touchée par la grève des transports et la mobilisation des avocats contre la réforme des retraites, début 2020, puis par la crise sanitaire² ; seules environ 50 000 requêtes seront jugées en 2020.

Évolution des recours 2010 - 2019



Source : Extrait du rapport annuel 2019 de la CNDA

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

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

La Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP), qui prend en charge les recours en matière de stationnement des véhicules sur voirie, connaît également une activité en progression. En 2018, première année d'activité, elle a enregistré 72 367 requêtes et en 2019, 119 578. Au 31 décembre 2019, 92 693 affaires restaient en instance.

Par décision du 9 septembre 2020³, le Conseil constitutionnel a censuré, avec effet immédiat, la disposition du code général des collectivités territoriales subordonnant la recevabilité du recours contentieux devant la CCSP au **paiement préalable du montant de l'avis de paiement du forfait post-stationnement.**

Cette situation est préoccupante pour la CCSP qui pourrait faire face à une augmentation très importante de son contentieux, la suppression de l'obligation de paiement préalable étant de nature

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

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

³ Décision n°2020-855 QPC du 9 septembre 2020.

à favoriser les recours dilatoires. Pour mémoire, en 2019, l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) a émis 8,1 millions d'avis de paiement de forfait de post-stationnement.

L'article 54 *quater* adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative du rapporteur spécial, se propose d'encadrer l'obligation de paiement préalable – en fixant un plafond maximum et en prévoyant des exceptions – afin de se conformer à la décision du Conseil constitutionnel. Cette tentative de solution ne semble pas destinée à prospérer : une disposition similaire adoptée en PLF 2020 a déjà été censurée comme « cavalier budgétaire » par le Conseil¹. C'est la raison pour laquelle, Christian Bilhac, rapporteur spécial de la commission des finances du Sénat, propose un amendement de suppression.

2. LES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

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

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

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

Le périmètre des compétences des juridictions financières s'est étendu de manière importante au cours des dernières années et le nombre des organismes soumis à leur contrôle s'est multiplié². Parallèlement, les dossiers se sont complexifiés et les organismes contrôlés sont montés en compétence.

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

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

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

¹ Décision n° 2019-796 DC du 27 décembre 2019 - Loi de finances pour 2020.

² 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. LE PROJET « FJ 2025 » : LA NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER LES MISSIONS TRADITIONNELLES DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



François-Noël Buffet

Président de la commission
Sénateur (Les Républicains)
du Rhône



Guy Benarroche

Rapporteur pour avis
Sénateur (groupe Écologiste - Solidarité et Territoires)des Bouches-du-Rhône

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021.html>