

... le projet de loi de finances pour 2026

AVIS SUR LES CRÉDITS AFFECTÉS AUX JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET FINANCIÈRES (MISSION « CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT »)

Les programmes 164 et 165 de la mission « *Conseil et contrôle de l'État* » financent respectivement l'activité des juridictions financières et des juridictions administratives. Les crédits de paiement (CP) affectés à ces programmes s'établissent, dans le texte transmis au Sénat, respectivement à 267,2 millions d'euros et à 568 millions d'euros.

Bien que ces deux programmes affichent, dans l'ensemble, une stabilité des crédits, celle-ci ne saurait masquer l'importante contribution des juridictions administratives et financières à l'objectif, affiché par le Gouvernement, de réduction de la dépense publique, qui se manifeste notamment par des efforts conséquents sur les ressources humaines dans un contexte d'activité particulièrement dynamique, voire presque exponentielle pour la justice administrative.

Malgré un avis défavorable du rapporteur, Guy Benarroche, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de ces programmes, estimant que le degré de participation de la justice financière et administrative à la maîtrise de la dépense publique était approprié.

1. UN BUDGET DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES RELATIVEMENT PRÉSERVÉ MALGRÉ UNE RÉDUCTION DES EMPLOIS

Le programme 164 finance l'activité de la Cour des comptes et des 23 chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC), ainsi que du conseil des prélèvements obligatoires (CPO), de la commission de contrôle des organismes de gestion des droits d'auteurs et des droits voisins, et du haut conseil des finances publiques (HCFP).

A. DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN HAUSSE MODESTE, PORTÉE PAR LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Avec des crédits de paiement s'élevant à 267,2 millions d'euros, le programme 164 affiche, pour la dixième année consécutive, une hausse, qui apparaît significative dans un contexte de maîtrise de la dépense publique. En effet, les crédits de paiement sont en augmentation de 8,2 millions d'euros, soit une hausse de 3,16 %, supérieure à l'inflation anticipée pour 2026 (1,3 %). Les autorisations d'engagement (AE), qui s'élèvent à 264,5 millions d'euros, sont quant à elles stables, puisqu'elles n'augmentent que de 0,29 %.



Crédits de paiement affectés au programme 164

La hausse des crédits de paiement est exclusivement portée par les dépenses de personnel, qui s'établissent à 242,2 millions d'euros. En revanche, les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement et d'intervention sont figées à leur niveau de 2025, malgré l'inflation. Ainsi, la contribution des juridictions financières à l'objectif de baisse de la dépense publique s'appuie partiellement sur des efforts de maîtrise des dépenses courantes, notamment par le biais de l'optimisation des achats, la part des achats mutualisés étant passée de 67 à 75 % en un an, et par la rationalisation du parc immobilier des juridictions financières. À titre d'exemple, la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire, dans laquelle s'est rendu le rapporteur, s'apprête à réduire son emprise immobilière de près de 40 %.

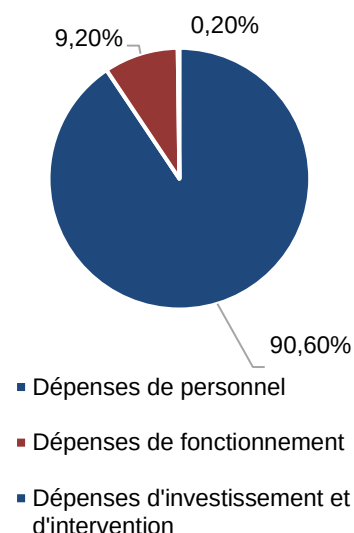
Évolution des crédits de paiements du programme 164 depuis 2020 (en millions d'euros)

	LFI 2020	LFI 2021	LFI 2022	LFI 2023	LFI 2024	LFI 2025	PLF 2026	Progression 2025/2026	
								(en M€)	(en %)
Programme 164	220,4	221,1	226,6	247,4	255,2	259,0	267,2	+ 8,2	+ 3,2 %

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

Les dépenses de personnel, qui constituent 90 % des crédits du programme, augmentent quant à elles de **8,2 millions d'euros, soit 3,5 %**, une augmentation similaire à celle de 2025. Cette hausse s'explique non pas par des gains d'effectifs (voir *infra*), mais, outre le glissement vieillesse technicité (GVT) qui atteint 2,3 millions d'euros, par les **conséquences de la revalorisation indemnitaire des magistrats financiers** dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique. Cette revalorisation, qui vise à **aligner progressivement la rémunération des magistrats financiers sur celle des administrateurs de l'État**, afin de maintenir l'attractivité des juridictions financières, a représenté **en 2025 un coût de 5 millions d'euros**. Il ne s'agissait toutefois que d'un premier palier, l'alignement complet sur les rémunérations des administrateurs de l'État étant estimé par la Cour des comptes à un montant compris entre 10 et 12 millions d'euros, qui sera atteint en trois étapes. Pour l'année 2026, **2,5 millions d'euros sont alloués à des mesures catégorielles**, qui ne constituent pas le deuxième palier attendu mais visent en réalité à rattraper une sous-estimation du GVT en 2025. Si cette réforme indemnitaire apparaît justifiée et bienvenue, le rapporteur tient à nouveau à alerter sur **l'écart de rémunération entre les magistrats et les personnels administratifs et techniques des juridictions financières, qui continue de s'accroître**, malgré la signature d'un accord avec les représentants du personnel le 4 juin 2025, d'un montant de 1,5 million d'euros mais que la Cour qualifie elle-même « *d'incomplet* ».

Crédits de paiement du programme 164, par titre



B. LA CONTRIBUTION DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES À L'EFFORT DE RÉDUCTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE SE MANIFESTE PRINCIPALEMENT PAR UNE DIMINUTION DES EMPLOIS

Malgré la hausse des dépenses de personnel, le programme 165 connaît pour la première fois depuis 2020 **une baisse de son plafond d'emplois**, à périmètre constant.

En effet, après plusieurs années de hausse du plafond d'emplois (+ 10 équivalents temps plein travaillé [ETPT] en 2021, + 30 ETPT en 2022 et + 5 ETPT en 2023), les lois de finances pour 2024 et 2025 se sont caractérisées par une stabilité du plafond d'emplois, hors légers changements de périmètre entre programmes. Pour 2026, alors que le périmètre du programme est inchangé, le projet de loi de finances prévoit quant à lui **une diminution du plafond d'emplois de 18 unités**. Cette baisse affecte principalement les postes de **catégories B et C** (respectivement 12 et 21 ETPT de moins), les emplois de catégories A+ et A connaissant une hausse respective de leur plafond de 5 et 10 unités. La Cour des comptes justifie ces évolutions différenciées par le renforcement de la fonction de contrôle, en lien avec le plan « JF2025 » (voir *infra*), qui se matérialise par le recours à des détachements de fonctionnaires de catégorie A+ en qualité de magistrats financiers, et par la revalorisation des vérificateurs, plus fréquemment recrutés en catégorie A.

Bien que la baisse – à périmètre constant – du plafond d'emplois marque **une rupture symbolique dans l'évolution du programme**, les conséquences de cette diminution devraient toutefois être marginales, la Cour souhaitant **améliorer sa consommation du plafond d'emplois**, relativement mauvaise au cours des dernières années.

Plafond d'emplois du programme 164 autorisé en loi de finances initiale et sa consommation (en ETPT)

	2020	2021	2022	2023	2024	LFI 2025	PLF 2026
Plafond d'emplois autorisé en LFI	1 802	1 802	1 804	1 826	1 830	1 822	1 804
Consommation du plafond d'emplois	1 763	1 758	1 766	1 770	1 803	1 816 (prévision au 31/07/2025)	-

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

C. 2025, ANNÉE D'ABOUTISSEMENT DE L'AMBITIEUX PLAN « JF2025 »

1. Une modernisation des méthodes de travail des juridictions financières dont les résultats apparaissent satisfaisants

Depuis le lancement, par le Premier président **Pierre Moscovici**, du plan « JF2025 » en 2020, le rapporteur s'attache à évaluer les crédits du programme 164 **au regard de l'application des 75 « actions »** qu'il porte.

À titre liminaire, le rapporteur salue l'ambition initiale d'un **plan qui illustre**, sans conteste et nonobstant le détail des mesures, **la capacité d'adaptation et le dynamisme des juridictions financières**. Ce plan ayant commencé à être appliqué en 2023, le rapporteur a pu, l'année dernière, en dresser un premier bilan, qu'il a estimé être, dans l'ensemble et malgré des réserves, **« une réussite »**. Les travaux conduits par le rapporteur en 2025 ont confirmé ce *satisfecit*, bien que l'appréciation particulièrement élogieuse de la Cour des comptes, selon laquelle la mise en œuvre de ce plan est **« un véritable succès »**, puisse être tempérée par certains effets de bord ou résultats moins probants.

La baisse des effectifs prévue par le projet de loi de finances n'est ainsi pas la conséquence d'une activité qui serait décroissante : la Cour des comptes se fixe en effet des objectifs exigeants, à l'instar de **l'objectif affiché par le projet annuel de performance de publication de 1 400 rapports pour 2026**, soit 62 % de plus que le nombre de rapports publiés en 2024. Toutefois, cette cible très élevée, qui est identique depuis 3 ans, n'a pas été atteinte en 2024, année lors de laquelle 862 rapports ont été publiés. Tout en comprenant le levier d'action qu'il constitue, le rapporteur s'interroge donc sur le réalisme de cet objectif.

Outre cet objectif général qui irrigue l'activité de la Cour, cinq des principales mesures du plan « JF2025 » ont fait plus particulièrement l'objet de l'attention du rapporteur.

La réforme du 100 % publication, effective depuis 2023, a incontestablement contribué à la meilleure visibilité des travaux des juridictions financières. Ainsi, **le nombre de visiteurs uniques sur le site internet de la Cour a crû de 21 % au cours des six premiers mois de l'année 2025**, dépassant le seuil d'un million et augurant de donc l'atteinte des **deux millions de visiteurs uniques pour l'ensemble de l'année 2025**. Cette mesure a incité les magistrats financiers à un effort accru de lisibilité et d'accessibilité de leurs travaux, qui n'est pas sans intérêt bien que le rapporteur souhaite rappeler que ces rapports n'ont une plus-value réelle pour les entités contrôlées que s'ils maintiennent un haut niveau de technicité.

L'ouverture citoyenne se mesure également au regard de **la mise en place de deux plateformes**, l'une dédiée au recensement des initiatives en matière de contrôle, la seconde permettant de signaler des irrégularités dans le bon emploi des deniers publics. Il s'agit dans les deux cas d'un **succès quantitatif indéniable**, qui a été réitéré cette année : lors de la campagne de 2025, **16 346 visiteurs ont déposé 1 006 propositions** de thèmes de contrôle, soit 7 % de propositions supplémentaires par rapport à 2024. 37 thèmes avaient été retenus pour 2025, dont une vingtaine devant être traités par les CRTC. Toutefois, à l'échelle locale, les propositions de contrôle sont peu nombreuses, comme l'ont confirmé au rapporteur autant la Cour des comptes que les magistrats interrogés lors de son déplacement à la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire. De même, les juridictions financières ont été destinataires en 2024 de **996 signalements, soit approximativement 80 par mois**, un chiffre stable par rapport à 2023. La population semble

donc avoir assimilé cet outil, d'autant plus que la plupart – 842 – de ces signalements ont été considérés comme suffisamment pertinents par le Parquet général pour être transmis aux chambres compétentes. Parmi ceux-ci, 306 ont donné lieu à des suites, soit de nature contentieuse, soit à travers leur prise en considération dans le cadre de travaux de contrôle en cours ou programmés.

L'objectif de division par deux du délai de publication des travaux d'examen de la gestion de la Cour et des CRTC devrait être approché. Le projet annuel de performance fixe ainsi pour objectif en 2026, comme pour 2025, un délai de 8 mois aussi bien pour la Cour que pour les CRTC, qui ne sera pas atteint mais devrait honorablement s'établir à un peu moins de 10 mois. Pour rappel, ces délais s'élevaient respectivement à 15 et 17 mois avant cette réforme. Le rapporteur a toutefois de nouveau été alerté sur les difficultés que les magistrats rencontrent parfois pour tenir ce délai lorsque les entités contrôlées sollicitent des délais supplémentaires pour leur transmettre les réponses et données demandées.

Alors qu'avec quatre saisines l'année 2024 laissait entrevoir un début d'appropriation par les collectivités territoriales de **la mission d'évaluation des politiques publiques confiée** par la loi du 21 février 2022 dite « 3DS »¹ **aux CRTC, l'année 2025 est apparue décevante**, puisque, à la connaissance du rapporteur, **aucune CRC n'a été saisie**. Seules des auto-saisines des CRTC ont permis de donner corps à cette nouvelle compétence que le législateur leur a attribuée. Un travail supplémentaire devra donc être effectué pour **inciter les collectivités territoriales à s'appuyer davantage sur l'expertise des magistrats financiers** pour des missions d'évaluation des politiques publiques, en les distinguant bien des travaux de contrôle de la gestion.

Enfin, **le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics**², adossé à **la création de la chambre du contentieux de la Cour des comptes et de la cour d'appel financière**, est entré en rythme de croisière et ne présente pas de difficulté particulière. À la date du 31 août 2025, la chambre du contentieux, à laquelle sont affectés 35,5 ETPT dont 23,5 magistrats, a instruit après trente mois d'installation **132 affaires** et prononcé **43 arrêts**. Quant à la cour d'appel financière, dont l'activité dépend mécaniquement de celle de la chambre du contentieux, elle a été saisie de **dix requêtes** entre sa création en juillet 2023 et le 31 août 2025, l'activité attendue à terme étant de 15 à 20 appels par an.

2. Des indicateurs de performance enfin ajustés pour prendre en compte les avancées du plan « JF2025 »

À l'occasion des lois de finances pour 2023, 2024 et 2025, la commission puis le Sénat ont, avec constance, soutenu un amendement du rapporteur, Guy Benarroche, visant à **adapter les indicateurs du programme 164 aux nouvelles missions que confie le plan « JF2025 » aux juridictions financières**. Il s'agissait notamment de créer **un indicateur retraçant l'activité des CRTC liée à leur mission d'évaluation des politiques publiques et d'avis sur les projets d'investissement exceptionnel**. L'établissement de ce nouvel indicateur était à chaque fois jugé trop complexe par la Cour des comptes et le Gouvernement³. **Le projet annuel de performances du programme 164 intégrant enfin la demande de la commission, le rapporteur se félicite que cette « complexité » ait pu être surmontée.**

2. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES PROCHES DE LEURS LIMITES FACE À DES FLUX CONTENTIEUX CROISSANTS

Le programme 165 finance l'activité du Conseil d'État et des 51 juridictions administratives non spécialisées – 9 cours administratives d'appel (CAA) et 42 tribunaux administratifs (TA), dont 31 situés dans l'Hexagone et 11 en outre-mer –, ainsi **que la cour nationale du droit d'asile (CNDA) et le tribunal du stationnement payant (TSP).**

¹ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 *relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*.

² Issu de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 *relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics*.

³ Voir [le compte rendu](#) de la séance du 22 janvier 2025.

A. UNE AUGMENTATION SANS FREIN DES RECOURS CONTENTIEUX

1. Les juridictions administratives non spécialisées sont confrontées à une forte hausse des recours contentieux difficilement absorbable à effectif constant

La juridiction administrative se caractérise – comme la justice judiciaire – par **une hausse élevée et continue** des recours dont elle est saisie, d'autant plus préoccupante **qu'elle concerne toutes les catégories de contentieux qui relèvent de sa compétence**. Au total, les entrées contentieuses devant les juridictions administratives non spécialisées ont ainsi **augmenté de 147 % en première instance entre 2000 et 2024**.

L'année 2024 s'inscrit dans cette **tendance haussière**, puisque les juridictions administratives non spécialisées ont été saisies de **320 014 affaires**, dont 86,9 % devant les tribunaux administratifs, soit **une hausse de 7,4 %** par rapport à 2023. Fait notable, il s'agit de la première année au cours de laquelle le seuil de 300 000 entrées contentieuses est atteint. Si l'activité contentieuse s'est avérée stable au Conseil d'État et dans les CAA, **elle a crû substantiellement dans les tribunaux administratifs**, de 8,2 % en un an. Pour 2025, les prévisions d'activité des TA annoncent **une impressionnante hausse de 20 %**.



Saisines contentieuses des juridictions administratives non spécialisées



Décisions rendues par les juridictions administratives non spécialisées

L'augmentation des entrées contentieuses a eu pour corollaire **un accroissement des sorties**, d'autant plus significatif dans un contexte de gel des créations d'emplois (voir *infra*). Le rapporteur souhaite donc saluer la mobilisation des magistrats administratifs et des agents, qui a permis d'éviter une embolie des affaires en cours. Ainsi, **les sorties ont été supérieures aux entrées au Conseil d'État et légèrement inférieures dans les CAA**, permettant de réduire sensiblement le stock des affaires en cours ou, *a minima*, de le stabiliser. **Quant aux tribunaux administratifs**, malgré un nombre de décisions rendues en hausse de 4,8 %, **qui démontre une activité soutenue de**

la part des juges administratifs, le stock s'est accru de 11,4 % et atteint 238 655 affaires. Au total, pour **l'ensemble des juridictions administratives non spécialisées, le stock d'affaires s'élève à 272 474, en hausse de 10 % sur un an**. Toutefois, la proportion d'affaires enregistrées depuis plus de deux ans reste modérée, à 1,9 % pour le Conseil d'État, 4,7 % pour les CAA et 11,3 % pour les tribunaux administratifs.

Activité contentieuse des juridictions administratives non spécialisées

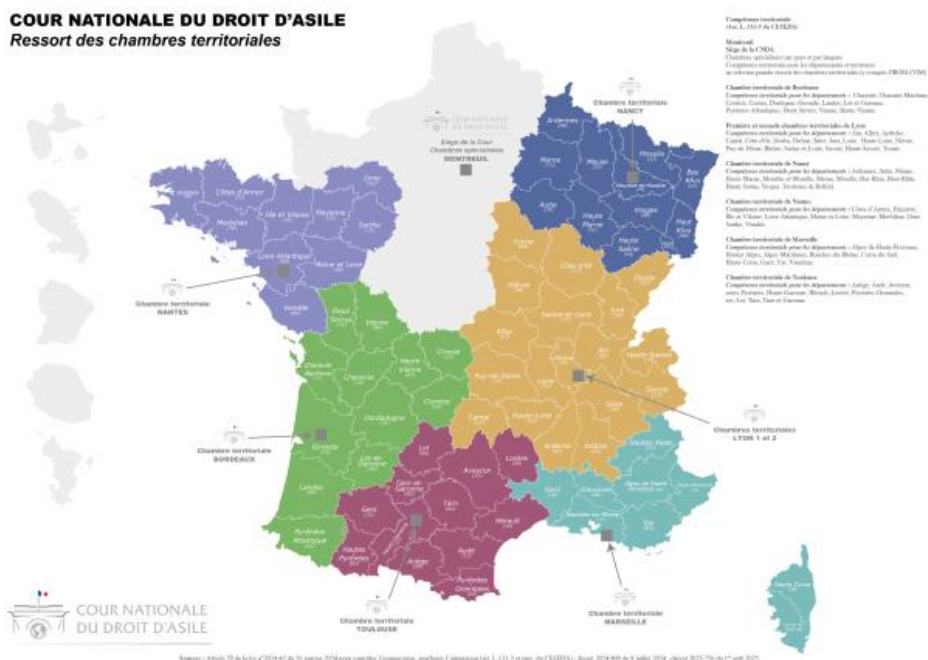
	2023				2024			
	Saisines	Décisions rendues	Stock	Délai de jugement	Saisines	Décisions rendues	Stock	Délai de jugement
Conseil d'État	9 574	9 746	5 205	7 mois et 8 jours	9 528	9 763	5 003	7 mois et 8 jours
Cours administratives d'appel	31 586	32 144	28 303	11 mois et 16 jours	31 522	31 025	28 820	11 mois et 12 jours
Tribunaux administratifs	257 329	243 089	214 292	9 mois et 20 jours	278 964	254 644	238 655	9 mois et 29 jours
TOTAL	298 489	284 489	247 800	-	320 014	295 432	272 478	-

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

2. La Cour nationale du droit d'asile a su s'adapter promptement aux évolutions de la loi « immigration » du 26 janvier 2024 en rapprochant son office des justiciables

Comme l'avait déjà constaté le rapporteur l'année dernière, **ces deux mesures ont été mises en place avec célérité par la CNDA**. Néanmoins, les mesures réglementaires d'application n'ayant été publiées qu'en juillet 2024² et les premières chambres territoriales n'ayant débuté leurs audiences qu'en novembre de la même année, il était encore trop tôt pour dresser un bilan suffisamment approfondi de leur mise en œuvre.

Ressort des chambres territoriales de la CNDJ (2025)



La territorialisation a également été menée à terme dans un délai réduit et fort satisfaisant, puisqu'il n'a fallu que dix-huit mois pour ouvrir les sept **chambres territoriales**, ce qui a nécessité de sélectionner et d'aménager des locaux, et de composer les services. Plus précisément, **cinq chambres territoriales ont été ouvertes fin 2024** (deux

² Voir notamment le décret n° 2024-800 du 8 juillet 2024.

à Lyon, une à Nancy, une à Toulouse et une à Bordeaux, où s'est rendu le rapporteur en 2024), ce qui leur a permis de tenir les premières audiences déconcentrées dès le mois de novembre 2024, soit dix mois après la promulgation de la loi. **Les deux dernières chambres territoriales**, qui nécessitaient des travaux d'aménagement plus lourds, **ont été ouvertes en septembre 2025 à Nantes et à Marseille** et devraient tenir d'ici le mois de janvier 2026 leurs premières audiences. Le rapporteur a pu constater lors de ses déplacements dans les chambres de Bordeaux et de Nantes, que les locaux étaient adaptés à la pratique juridictionnelle et que les agents sur place étaient motivés par leurs fonctions. **Le coût de 1 million d'euros de l'installation de ces 7 chambres territoriales** apparaît raisonnable au regard des effets positifs de cette réforme, à savoir un rapprochement du justiciable avec le juge de l'asile qui, outre **l'amélioration du service public de la justice**, permet d'augmenter la présence du requérant lors des audiences et ainsi de diminuer la fréquence des renvois. Conformément aux préconisations du rapporteur, **la CNDA a effectué un important travail partenarial** – encore en cours – **avec les barreaux** des départements dans lesquels ont été ouvertes des chambres. Un même travail a été entrepris pour **constituer un vivier local d'interprètes**, qui permet désormais de couvrir entre 50 et 75 % des vacations dans les cinq chambres ouvertes en 2024, et donc de réduire les frais de déplacement.

Ces deux mesures, couplées à **une baisse de 12,5 % des entrées contentieuses**, ont permis à la CNDA d'afficher des résultats positifs. **En 2024, la cour a ainsi été saisie de 56 497 recours et a rendu 61 593 décisions, dans un délai moyen d'un peu moins de 6 mois, hors procédures accélérées.** Outre qu'elle a abaissé son délai moyen de jugement de plus d'un mois, la cour a également réduit de 4 000 son stock d'affaires, soit 15 %. Cette baisse des entrées contentieuses – qui fait suite à plusieurs années de hausse consécutives – est cohérente avec les prévisions établies l'année dernière par la présidence de la cour, qui estimait que, sauf événement géopolitique majeur, **le nombre moyen de recours devant la CNDA atteindrait 60 000.**



Affaires en attente devant la CNDA

Enfin, la CNDA devrait gagner en productivité à court terme, **la construction de son nouveau siège à Montreuil**, dont le coût est évalué à 130 millions d'euros, **étant presque achevée.** Un déménagement est prévu à l'été 2026, afin d'y tenir les premières audiences en septembre. Au-delà de ces enjeux immobiliers, le rapporteur considère qu'une réflexion sur **la valorisation du travail des rapporteurs** pourrait utilement être menée par le nouveau président, Thomas Andrieu.

3. Le contentieux du stationnement payant, véritable tonneau des Danaïdes

Créé en 2018 à la suite de la dépénalisation du stationnement payant, **le tribunal du stationnement payant** – nouvelle appellation de la commission du contentieux du stationnement payant – **était initialement dimensionné pour traiter 100 000 affaires par an.** Or, **en 2024, il a enregistré 203 242 requêtes et a rendu 146 280 décisions, dans un délai moyen de 24 mois et 5 jours.** Tous ces indicateurs sont en forte hausse par rapport à 2023 : **les entrées accusent une augmentation vertigineuse de 18,6 %**, les sorties sont heureusement en hausse de 12 % et le délai moyen de jugement a crû de quatre mois en un an. **Les requêtes enregistrées par le TSP représentent ainsi 38,7 % des saisines totales de la juridiction administrative¹, et ce alors que le TSP n'est composé que de 15 magistrats**, épaulés par 153 agents de greffe.

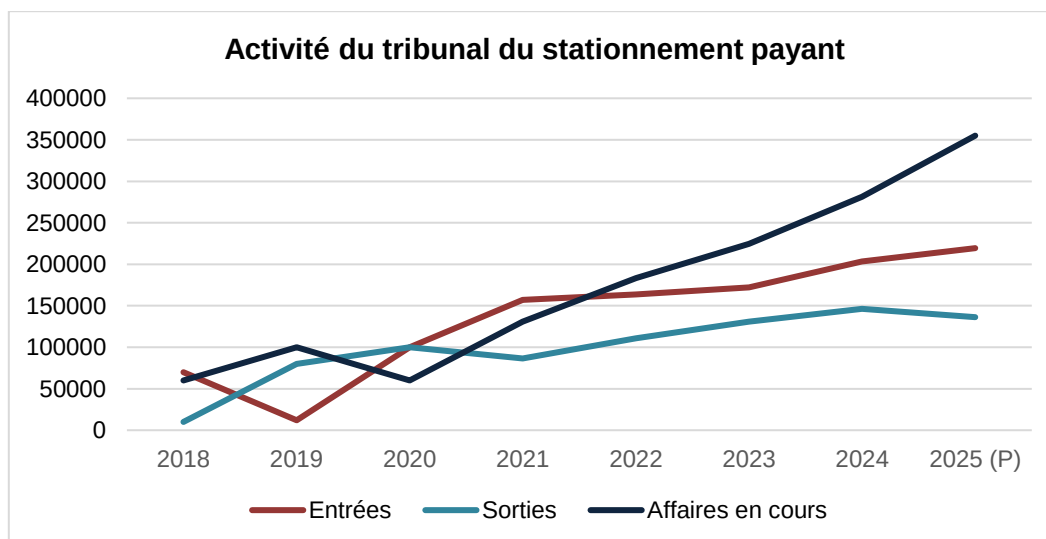
Pour l'année 2025, le Conseil d'État estime que **le nombre de requêtes devrait vraisemblablement avoisiner 220 000, soit une augmentation annuelle de 8,4 %.**

Malgré la forte augmentation du nombre de sorties, qui illustre les importants efforts consentis par tous les agents du TSP, et les améliorations procédurales résultant du décret n° 2024-733 du 5 juillet 2024², qui permet notamment de constater plus facilement les désistements d'office

¹ Cette part a été calculée en ajoutant, au dénominateur, le nombre de saisines des juridictions administratives non spécialisées, le nombre de recours devant la CNDA et le nombre de requêtes enregistrées par le TSP.

² Décret n° 2024-733 du 5 juillet 2024 *relatif au tribunal et au contentieux du stationnement payant.*

des requérants, **les sorties demeurent à un niveau bien inférieur à celui des entrées**, avec un différentiel de 60 000 affaires, soit 41 % de la capacité annuelle de jugement du TSP. En conséquence, **le stock d'affaires en cours continue de croître** à un rythme effréné (+ 25 % en un an) **et atteint des niveaux qui interrogent sur la viabilité du système de traitement du contentieux du stationnement payant** : au 31 décembre 2024, 281 299 requêtes restaient à traiter, soit **davantage que le stock d'affaires en cours de l'ensemble des juridictions administratives non spécialisées** (272 478, voir *supra*). **Pour 2025, le stock d'affaires en cours devrait atteindre**, selon les prévisions du Conseil d'État, **355 000**, une hausse de 26,6 % en un an.



Source : commission des lois, d'après les documents budgétaires

Cet emballement trouve principalement sa source dans **le recours de plus en plus fréquent à la « lecture automatisée des plaques d'immatriculation » (LAPI)** et dans **l'abrogation, par le Conseil constitutionnel¹ en 2020, de l'article L. 2333-87-5 du code général des collectivités territoriales**, qui subordonnait tout recours contentieux à l'obligation du paiement préalable du forfait de post-stationnement et, le cas échéant, du titre exécutoire.

Autant du point de vue du justiciable que des agents du TSP, **cette situation n'est pas satisfaisante** et ne saurait perdurer, sauf à acter une embolie du contentieux du stationnement payant qui porterait préjudice à la crédibilité de la justice administrative. Dans l'attente d'une réponse structurelle de niveau législatif aux difficultés que connaît le TSP et malgré le volontarisme du nouveau président du TSP, Yann Livenais, qui agit notamment pour fluidifier le partage d'informations avec les collectivités territoriales, le rapporteur appelle de ses vœux, *a minima*, **un renforcement des effectifs de la juridiction**, quitte à procéder à des réaffectations au sein du corps des magistrats administratifs. **Le rapporteur soutient ainsi la demande** formulée par le TSP auprès du Conseil d'État **de création de quatre postes supplémentaires de magistrats**.

B. MALGRÉ LEURS DIFFICULTÉS, LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES CONTRIBUENT SIGNIFICATIVEMENT À L'OBJECTIF DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

1. Un budget en rupture avec les évolutions des années précédentes

Avec des crédits s'élevant à 537,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et **568 millions d'euros en crédits de paiement**, le programme 165 se caractérise, malgré des évolutions se chiffrant en dizaines de millions d'euros, par **une stabilité d'ensemble, puisqu'aucune dépense nouvelle significative n'est engagée et que le programme échappe à des coupes claires**, les économies étant plutôt réalisées *via* le report de projets immobiliers et le gel des créations d'emplois (voir *infra*).

¹ Décision n° 2020-855 QPC du 9 septembre 2020.

Plus précisément, s'observent **une baisse de 31 millions d'euros pour les CP, soit 5,2%**, et une augmentation de 26,7 millions d'euros en AE, soit à nouveau 5,2 %, cette dernière étant liée au renouvellement de certains baux, les dépenses s'échelonnant sur plusieurs années.

La relative stabilité du programme 165 s'explique principalement par le fait **qu'il finance principalement des dépenses de personnel**, à hauteur de 81,3 % des CP. Ces dépenses augmentent seulement marginalement, en raison notamment de l'absence de création d'emplois. Cette hausse est partiellement portée par les effets de l'extension sur 2026 de la **revalorisation indemnitaire des magistrats** dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique. Le coût de cette réforme est évalué à 8,9 millions d'euros pour 2026. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement représentent quant à elles 105 millions d'euros en CP, soit 18,7 % du programme, une somme inférieure de 40 millions d'euros par rapport à 2025.

Toutefois, cette stabilité d'ensemble masque **une rupture nette avec la tendance des six dernières années**. En effet, si les crédits du programme ont été fluctuants en ce qui concerne les autorisations d'engagement, notamment liées à l'échelonnement de travaux immobiliers, ils affichaient une hausse continue des crédits de paiement jusqu'en 2025. Ces derniers ont ainsi augmenté d'environ 60 millions d'euros entre 2020 et 2025, soit une hausse de 13,6 %.

Ce mouvement de hausse continue a pris fin avec le PLF pour 2026, celui-ci prévoyant donc, pour la première fois depuis 2020, une baisse des CP.

Cette baisse des CP s'explique, d'après le Conseil d'État, par deux éléments. En premier lieu, elle est liée au fait que la dotation pour 2025 contenait les paiements de projets immobiliers majeurs, qui arriveront à leur terme à compter de 2026 (nouveau siège de la CNDA, travaux sur les TA de Montreuil et de Guyane et pour les services du secrétariat général du Conseil d'État). En second lieu, des mesures générales d'économie ont été proposées à hauteur de 5,5 millions d'euros et d'importants travaux ont été reportés, en ce qui concerne par exemple les tribunaux administratifs de Nîmes, de Strasbourg et de Mamoudzou.

Quoi qu'il en soit, le rapporteur note que **dans le contexte de très forte hausse de l'activité des juridictions administratives**, le simple fait de ne pas engager de nouveaux projets structurants, que ce soit de nature immobilière, informatique ou en termes de recrutements, constitue **une mesure d'économie significative**.

Évolution des crédits de paiement du programme 165 depuis 2019 (en M€)

	LFI 2020	LFI 2021	LFI 2022	LFI 2023	LFI 2024	LFI 2025	PLF 2025	Progression 2025/2026	
								(en M€)	(en %)
Programme 165	439,7	451,7	481,1	525,0	583,4	599,0	568,0	- 31	- 5,2 %

Source : commission des lois, d'après les documents budgétaires

2. À rebours de la programmation pluriannuelle, un déficit cumulé pour les juridictions administratives de 80 emplois

Après une hausse de 41 ETPT en 2022 et 2023, et de 46 ETPT en 2024, dont un membre du Conseil d'État, 25 magistrats, 15 agents du greffe et, pour 2024, 5 agents du TSP, **le plafond d'emplois pour 2026 est**, comme pour 2025, **neutre, voire en légère baisse de 3 ETPT**. Il s'élève à **4 498 ETPT** pour 2026, dont 235,98 membres du Conseil d'État et 1336,52 magistrats de l'ordre administratif. Toutefois, ce gel des emplois masque des mouvements dans la structure des emplois, puisque **sept postes de magistrats administratifs sont créés**, tandis que dix postes d'agents de catégorie C sont supprimés.

Ce second gel des emplois constitue une mesure contraire à la loi de programmation pluriannuelle pour les années 2023 - 2027, qui prévoyait 40 créations d'emplois en 2025 comme en 2026 pour le programme 165 (25 pour les magistrats et 15 pour les agents de greffe). Au total, la juridiction administrative affiche donc, sur ces deux années cumulées, **un déficit de 80 emplois** par rapport au schéma d'emplois voté par le législateur. Ce nouveau



Crédits de paiement affectés au programme 165

gel des créations d'emplois constitue donc la principale contribution du programme 165 à l'objectif de réduction de la dépense publique affiché par le Gouvernement.

L'absence de créations d'emplois est d'autant plus significative que le programme 165 affiche **un taux de consommation de ses plafonds d'emplois très élevé**, de 99,1 % en 2024.

Le rapporteur partage entièrement l'analyse du Conseil d'État, selon lequel « **ce schéma d'emploi nul ne permet pas de faire face à la très forte hausse de l'activité** enregistrée par les tribunaux administratifs [et] va donc se traduire par **un accroissement rapide du stock** [d'affaires en cours] et une augmentation corrélative des délais de jugement ». Au total, le Conseil d'État évalue à **300 le nombre de postes de magistrats et de greffiers** (150 pour chaque catégorie) qu'il faudrait créer pour maintenir le stock d'affaires en cours à son niveau actuel. La situation est d'autant plus préoccupante que **le Conseil d'État n'a aucune garantie quant au report de ces 80 créations cumulées d'emplois à 2027, ces créations étant à ce stade annulées**. Si la situation actuelle des finances publiques exige effectivement des efforts, **le rapporteur appelle toutefois le Gouvernement à maintenir**, éventuellement dans un avenir moins proche qu'initialement prévu, **la création de ces 80 emplois**, qui apparaît indispensable compte tenu l'activité croissante de la justice administrative. Le rapporteur s'interroge notamment sur l'atteinte des objectifs fixés dans le projet annuel de performances qui lui paraît irréaliste dans ce contexte de gel des emplois, même au prix d'une mobilisation soutenue du personnel et des magistrats. Or, le rapporteur a pu constater que l'opinion est désormais majoritairement partagée par les magistrats et agents des juridictions administratives que « *l'exercice atteint désormais ses limites* ». Aux yeux du rapporteur, il en va de même de la tolérance à la souffrance au travail.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » et du programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives » inscrits au projet de loi de finances pour 2026. Ce programme sera examiné en séance publique le 10 décembre 2025.

POUR EN SAVOIR +

- [Projet annuel de performances](#) annexé au projet de loi de finances pour 2026 du programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières ».
- [Projet annuel de performances](#) annexé au projet de loi de finances pour 2026 du programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives ».



Muriel Jourda

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Morbihan



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](#)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le [dossier législatif](#)

