

N° 150

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2024

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, considéré comme rejeté par l'Assemblée nationale, pour 2025,

TOME IV

JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Par M. Guy BENARROCHE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda, présidente ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Marc-Philippe Daubresse, Jérôme Durain, Mmes Isabelle Florennes, Patricia Schillinger, Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Michel Masset, vice-présidents ; M. André Reichardt, Mmes Marie Mercier, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Olivier Bitz, secrétaires ; MM. Jean-Michel Arnaud, Philippe Bas, Mme Nadine Bellurot, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Sophie Briante Guillemont, MM. Ian Brossat, Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, Laurence Harribey, Lauriane Josende, MM. Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, Hervé Marseille, Mme Corinne Narassiguin, MM. Georges Naturel, Paul Toussaint Parigi, Mmes Anne-Sophie Patru, Salama Ramia, M. Hervé Reynaud, Mme Olivia Richard, MM. Teva Rohfritsch, Pierre-Alain Roiron, Mme Elsa Schalck, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 324, 459, 462, 468, 471, 472, 486, 524, 527, 540 et T.A. 8

Sénat : 143 et 144 à 150 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. UNE HAUSSE DES CRÉDITS AFFECTÉS AUX JURIDICTIONS FINANCIÈRES SUPÉRIEURE À L'INFLATION, LIÉE À LA REVALORISATION INDEMNITAIRE DES MAGISTRATS FINANCIERS.....	5
A. DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN HAUSSE MODÉRÉE, PORTÉE PAR LES DÉPENSES DE PERSONNEL	5
B. DES EFFECTIFS STABLES MALGRÉ UNE ACTIVITÉ DYNAMIQUE.....	7
1. <i>La contribution des juridictions financières à l'effort de réduction de la dépense publique se manifeste notamment par un gel des effectifs, à périmètre constant</i>	<i>7</i>
2. <i>Un programme « JF2025 » qui donne des résultats satisfaisants et a démontré la capacité d'évolution des juridictions financières</i>	<i>7</i>
C. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE QUI POURRAIENT MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES AVANCÉES DU PLAN « JF2025 »	9
II. DES CRÉDITS EN HAUSSE POUR LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES MAIS UN GEL DES EFFECTIFS QUI RENDRA PLUS DIFFICILE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE	10
A. UNE ACTIVITÉ CONTENTIEUSE QUI POURSUIT SA TENDANCE HAUSSIÈRE	10
1. <i>Les juridictions administratives non spécialisées ont maintenu des délais de jugement satisfaisants malgré la croissance des saisines</i>	<i>10</i>
2. <i>L'année 2024, une année de transformation majeure pour la CNDA en raison de l'application de la loi « immigration » du 26 janvier 2024.....</i>	<i>12</i>
3. <i>Les difficultés croissantes CCSP, une juridiction composée de 15 magistrats qui représente à elle seule un tiers des entrées contentieuses de la juridiction administrative...13</i>	<i>13</i>
B. MALGRÉ UN BUDGET EN APPARENTE HAUSSE, LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES CONTRIBUENT SIGNIFICATIVEMENT À L'OBJECTIF DE RÉDUCTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE	15
1. <i>Un budget en progression mais marquant une rupture par rapport aux fortes majorations des trois années précédentes.....</i>	<i>15</i>
2. <i>À rebours de la programmation pluriannuelle, la création de 40 emplois pour les juridictions administratives a été reportée, voire annulée</i>	<i>16</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	19
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	27
LISTE DES DÉPLACEMENTS.....	29

L'ESSENTIEL

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 affectés à ces programmes s'établissent, dans le texte transmis au Sénat, respectivement à 260,9 millions d'euros et à 604 millions d'euros.

Bien que ces deux programmes affichent **des crédits de paiement en hausse modérée**, cette hausse est principalement due à **des mesures de revalorisation indemnitaire des magistrats** liées à la réforme de la haute fonction publique, qui ne sauraient masquer **la contribution des juridictions administratives et financières à l'objectif**, affiché par le Gouvernement, **de réduction de la dépense publique**. Ainsi, les juridictions financières voient leurs dépenses de fonctionnement diminuer de 5 %, tandis que **les effectifs des juridictions administratives, dont il était attendu une hausse de 40 emplois, sont finalement gelés**.

Malgré un avis défavorable du rapporteur, Guy Benarroche, **la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes 164 et 165, considérant que la participation des juridictions financières et administratives à la réduction de la dépense publique était proportionnée**. Elle a en outre **adopté un amendement**, présenté par le rapporteur, **créant un nouvel indicateur de performances**, afin d'évaluer l'activité des chambres régionales des comptes liées à leur mission d'évaluation des politiques publiques.

I. UNE HAUSSE DES CRÉDITS AFFECTÉS AUX JURIDICTIONS FINANCIÈRES SUPÉRIEURE À L'INFLATION, LIÉE À LA REVALORISATION INDEMNITAIRE DES MAGISTRATS FINANCIERS

Le programme 164 finance l'activité de la Cour des comptes et des **23 chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC)**¹, 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 MODÉRÉE, PORTÉE PAR LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Avec **des crédits de paiement s'élevant**, dans le texte transmis au Sénat, à **260,9 millions d'euros**, le programme 164 affiche, pour **la neuvième année consécutive, une hausse**, qui apparaît significative dans

¹ 10 dans l'Hexagone et 13 dans les collectivités d'outre-mer.

un contexte de baisse de la dépense publique. En effet, les crédits de paiement sont **en augmentation de 5,7 millions d’euros, soit une hausse de 2,2 %, supérieure à l’inflation** anticipée pour 2025 (1,8 %). Cette hausse est toutefois modérée au regard des années précédentes, les crédits de paiement ayant augmenté de 3,2 % en 2024 et de 9,2 % en 2023.

Évolution des crédits de paiements du programme 164 depuis 2019 (en Md€)

	FI 2019	FI 2020	FI 2021	FI 2022	FI 2023	FI 2024	LF 2025	Progression 2023/2024	
								(en M€)	(en %)
Programme 164	19,9	20,4	21,1	26,6	47,4	55,2	60,9	5,7	2,2 %

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

Les montants alloués au programme 164 pour l’année 2025 pourraient cependant évoluer à la baisse au cours de la séance publique, **le Gouvernement ayant déposé un amendement diminuant les crédits du programme à hauteur de 1,53 million d’euros**, par rapport aux crédits alloués au programme dans le texte initial. Si cet amendement était adopté par le Sénat, **l’augmentation des crédits de paiement du programme 164 ne s’établirait plus qu’à 4,17 millions d’euros, soit 1,6 %, une proportion cette fois-ci inférieure à l’inflation** prévue pour 2025.

La hausse des crédits de paiement – telle que prévue dans le texte initial – est **presque exclusivement portée par les dépenses de personnel**, qui s’établissent à 234,7 millions d’euros, soit **un accroissement de 3,1 %**, tandis que **les dépenses de fonctionnement sont en baisse de 4,8 %**, à 25,7 millions d’euros. Les dépenses d’investissement et les dépenses d’intervention, qui ne représentent que 0,2 % des crédits de paiement du programme, affichent une faible hausse en volume, d’approximativement 25 000 €. Ainsi, **la contribution des juridictions financières à l’objectif de baisse de la dépense publique s’appuie principalement sur les efforts demandés à la Cour des comptes pour maîtriser ses dépenses courantes**, notamment par le biais de la dématérialisation des procédures, de la réduction des échanges postaux, de la limitation des dépenses énergétiques ou encore de l’optimisation des procédures d’achats.

Les dépenses de personnel, qui constituent 90 % des crédits de paiement du programme, apparaissent en hausse de 7,1 millions d’euros en raison non pas d’un accroissement des effectifs (*voir infra*), mais **des 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 la rémunération des magistrats financiers sur celle des administrateurs de l’État**, afin de maintenir l’attractivité des juridictions financières, représente **un coût pour l’année 2025** estimé par la Cour des comptes à **5 millions d’euros**. Il ne s’agit toutefois que d’un premier pallier, l’alignement complet sur les rémunérations

des administrateurs de l'État représentant, selon la Cour des comptes, un montant compris entre 10 et 12 millions d'euros. Si cette réforme indemnitaire apparaît justifiée et bienvenue, le rapporteur alerte cependant sur **l'écart de rémunération entre les magistrats et les personnels administratifs et techniques des juridictions financières qui s'est accru**, ces derniers n'ayant bénéficié, outre les mesures nationales d'augmentation de la valeur du point d'indice, de l'attribution de 5 points d'indice et d'une hausse de l'indemnité mensuelle de technicité, que d'une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat en 2023, limitée à certains agents de catégorie B et C.

B. DES EFFECTIFS STABLES MALGRÉ UNE ACTIVITÉ DYNAMIQUE

1. La contribution des juridictions financières à l'effort de réduction de la dépense publique se manifeste notamment par un gel des effectifs, à périmètre constant

Après plusieurs années consécutives de hausse, le projet de loi de finances pour 2025 affiche une baisse du plafond d'emplois rémunérés par le programme, avec **1 825 équivalents temps plein travaillé (ETP) autorisés**, contre 1 830 dans la loi de finances initiale pour 2024. Cette baisse de 5 ETP est toutefois la conséquence du transfert des emplois affectés à la Commission d'évaluation de l'aide publique au développement vers le programme 105 (Action de la France en Europe et dans le monde). Ainsi, **à périmètre constant, les effectifs des juridictions financières sont stables.**

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

	2020	2021	2022	2023	2024	PLF 2025
Plafond d'emplois autorisé en LFI	1 802	1 802	1 804	1 826	1 830	1 825
Consommation du plafond d'emplois	1 763	1 758	1 766	1 770	1 798 (au 31/07/2024)	-

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

2. Un programme « JF2025 » qui donne des résultats satisfaisants et a démontré la capacité d'évolution des juridictions financières

La stagnation des effectifs n'est pas la conséquence d'une activité qui serait elle-même atone, loin s'en faut. En premier lieu, le nombre de rapports produits par les juridictions financières se maintient à un niveau élevé, le projet annuel de performances fixant **un objectif de 1 400 rapports publiés**. En second lieu, la Cour des comptes a initié, en 2020, **un plan dénommé « JF2025 »**, qui a profondément modifié les méthodes de travail

des juridictions financières et que **le rapporteur estime être une réussite**. Les mesures portées par ce plan ont commencé à être pleinement déployées au cours des années 2023 et 2024, permettant en effet d'en dresser un premier bilan.

Le rapporteur note en premier lieu que **la réforme du 100 % publication**, effective depuis 2023, a participé de la meilleure visibilité des travaux et de l'action des juridictions financières, aussi bien à l'échelle nationale que locale. Ainsi, les visites sur le site internet de la Cour ont crû de 15 % depuis lors. Cette mesure a en outre 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 administrations contrôlées que s'ils maintiennent un haut niveau de technicité.

L'ouverture citoyenne se mesure également à travers **la mise en place récente de deux plateformes**, l'une dédiée au recensement des initiatives en matière de sujet de contrôle, la seconde permettant à tout citoyen de signaler des irrégularités dans le bon emploi des deniers publics. Il s'agit dans les deux cas **d'un succès quantitatif indéniable** : lors de la campagne de 2024, **19 800 participants ont déposé 942 propositions** de thèmes de contrôle, soit 50 % de propositions supplémentaires par rapport à 2023. 25 thèmes ont été retenus pour 2025, dont 15 seront traités localement par les CRTC. De même, les juridictions financières ont été saisies entre janvier 2023 et juin 2024 de **1 490 signalements, soit approximativement 80 par mois, déposés sur la nouvelle plateforme dédiée**, démontrant l'appropriation de cet outil par la population. Il s'agit **d'un flux supérieur à ce qui avait été anticipé par la Cour**, qui a entraîné des ajustements dans les méthodes de travail du Parquet général. Une déconcentration du traitement des signalements relevant des CRC auprès de leur ministère public respectif devrait ainsi être mise en œuvre en 2025. Tous ces signalements n'ont pas encore été exploités, mais la Cour a indiqué au rapporteur qu'au moins 109 d'entre eux, considérés comme des « *signaux forts* »¹, ont été pris en considération pour alimenter les travaux de contrôle.

L'objectif de division par deux du délai de publication des travaux d'examen de la gestion de la Cour et des CRTC est en passe d'être tenu. Le projet annuel de performance fixe ainsi pour objectif en 2025 un délai de 8P mois aussi bien pour la Cour que pour les CRTC, qui semble atteignable au regard des auditions menées par le rapporteur. Les objectifs assignés pour 2024 (respectivement 10 et 12 mois) devraient également être atteints, d'après les estimations de la Cour. Pour rappel, ces délais s'élevaient respectivement à 15 et 17 mois avant cette réforme. Le rapporteur alerte toutefois sur les difficultés, indépendantes de leur volonté, que rencontrent parfois les magistrats financiers dans leurs travaux, alors que les administrations contrôlées sollicitent fréquemment des délais

¹ Réponse écrite de la Cour des comptes au questionnaire du rapporteur.

supplémentaires pour répondre aux questions des magistrats ou à l'exercice du contradictoire, sollicitations auxquelles « *la Cour répond quasi systématiquement favorablement* »¹.

La mission d'évaluation des politiques publiques confiée par la loi du 21 février 2022 dite « 3DS »² aux CRC semble enfin voir amorcer son appropriation par les collectivités territoriales. Ainsi, après une saisine de la CRC Auvergne-Rhône-Alpes en 2022 et une saisine de la CRC Hauts-de-France 2023, **deux nouvelles saisines ont été effectuées en 2024**, l'une à l'initiative du département de l'Ain pour évaluer sa politique culturelle, la seconde à l'initiative de la région Grand Est pour évaluer sa politique de soutien aux aéroports régionaux. Le rapporteur constate ainsi que la réticence première des collectivités territoriales à s'appuyer sur l'expertise des magistrats financiers pour des missions d'évaluation des politiques publiques semble s'atténuer, la distinction entre les travaux de contrôle et d'évaluation étant mieux appréhendée. Par ailleurs, **les CRC se sont saisies elles-mêmes d'une demi-douzaine de projets d'évaluation** dont les conclusions devraient être publiées dans un proche avenir.

Enfin, **le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics**³, adossé à **la création de la chambre du contentieux de la Cour des comptes et de la cour d'appel financière**, s'est mis en place **sans heurts majeurs**, bien que certaines évolutions jurisprudentielles ne fassent pas consensus⁴. À la date de septembre 2024, la chambre du contentieux, pour laquelle sont affectés 34 ETP dont 21 magistrats, avait instruit après dix-huit mois d'installation **83 affaires** relevant du nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics et rendu **27 arrêts**. Quant à la cour d'appel financière, dont l'activité dépend mécaniquement de celle de la chambre du contentieux, elle avait été saisie de **trois requêtes**, l'activité attendue en « rythme de croisière » étant de 15 à 20 appels par an.

C. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE QUI POURRAIENT MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES AVANCÉES DU PLAN « JF2025 »

En cohérence avec sa position arrêtée lors de l'examen des projets de loi de finances pour 2023 et 2024, **la commission a adopté un amendement**, présenté par le rapporteur, qui vise à **ajuster les indicateurs du programme 164 pour mieux rendre compte des nouvelles missions des juridictions financières résultant du plan « JF 2025 »**.

¹ Réponse écrite de la Cour des comptes au questionnaire du rapporteur.

² 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.

³ Issu de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.

⁴ La condition d'appréciation du caractère significatif du préjudice financier constaté, dans le cadre de l'infraction liée à une faute grave de gestion, issue de la décision « Alpexpo » du 12 janvier 2024, est considérée comme trop limitative par une partie des magistrats financiers auditionnés par le rapporteur.

Aussi, pour mesurer l'objectif « Assister les pouvoirs publics », l'amendement propose de compléter l'indicateur « Nombre d'auditions au Parlement », un indicateur que la Cour des comptes ne peut maîtriser dans la mesure où elle ne fait que répondre aux demandes d'auditions formulées par les parlementaires, par **un second indicateur qui retracerait l'activité des chambres régionales des comptes liée à leur mission d'évaluation des politiques publiques et d'avis sur les projets d'investissement exceptionnel**. Ce nouvel indicateur permettrait de ne pas limiter au seul Parlement le suivi, dans le projet annuel de performances, de la fonction d'assistance aux pouvoirs publics effectuée par les juridictions, et d'en favoriser une lecture davantage territorialisée. En outre, contrairement aux auditions au Parlement, les juridictions financières peuvent plus aisément maîtriser leur activité d'évaluation des politiques publiques puisqu'elles peuvent s'auto-saisir.

II. DES CRÉDITS EN HAUSSE POUR LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES MAIS UN GEL DES EFFECTIFS QUI RENDRA PLUS DIFFICILE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE

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 la Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP)**.

A. UNE ACTIVITÉ CONTENTIEUSE QUI POURSUIT SA TENDANCE HAUSSIÈRE

1. Les juridictions administratives non spécialisées ont maintenu des délais de jugement satisfaisants malgré la croissance des saisines

Comme le relève le Vice-président du Conseil d'État, Didier-Roland Tabuteau, dans la présentation stratégique du projet annuel de performances du programme 165, **la juridiction administrative fait face à une « forte progression des entrées contentieuses » qui s'observe « depuis plusieurs années »**.

L'année 2023 confirme cette tendance haussière, puisque les juridictions administratives non spécialisées ont été saisies de **298 489 affaires**, dont 86,2 % devant les tribunaux administratifs, soit **une hausse de 6,1 %** par rapport à 2022. Si l'activité contentieuse s'est avérée stable au Conseil d'État (saisines en diminution de 2 %), **elle a crû substantiellement dans les CAA et les tribunaux administratifs**, respectivement de 3,7 % et de 6,7 % en un an. Sur une période de dix ans (2013 – 2023), l'activité contentieuse des tribunaux administratifs affiche une considérable hausse de 47 %, et celle des CAA de 10 %.

L'augmentation des entrées contentieuses a eu pour corollaire **u accroissement des sorties**, notamment à la suite d'une mobilisation des magistrats administratifs que le rapporteur souhaite saluer. Ainsi, **les sorties ont été supérieures aux entrées au Conseil d'État comme dans les CAA**, permettant de réduire sensiblement le stock des affaires en cours, respectivement de 3,4 % et de 1,9 %. **Quant aux tribunaux administratifs**, malgré un nombre de décisions rendues en hausse de 4,7 %, **qui démontre une activité soutenue de la part des juges administratifs**, le stock s'est accru de 7 % et atteint 214 292 affaires. Au total, pour l'ensemble des juridictions administratives non spécialisées, le stock d'affaires en cours s'élève à 247 800, en hausse de 5,6 % sur un an et de 18,1 % depuis 2019. Toutefois, la proportion d'affaires enregistrées depuis plus de deux ans reste modérée, à 1,8 % pour le Conseil d'État, 4,6 % pour les CAA et 12 % pour les tribunaux administratifs.

En effet, malgré une activité contentieuse qui croît plus rapidement que les effectifs des juridictions administratives (*voir infra*), le rapporteur note avec satisfaction que **les délais de jugement se maintiennent à des niveaux qui respectent assez largement les objectifs fixés par le législateur** dans la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002¹, à **savoir un an**. Le délai moyen de jugement des affaires est ainsi inférieur à un an pour les trois catégories de juridictions administratives non spécialisées, et apparaît en baisse pour le Conseil d'État et les CAA, les tribunaux administratifs affichant une stabilité. Il convient toutefois de noter que ces délais incluent les procédures d'urgence telles que les référés.

Activité contentieuse des juridictions administratives non spécialisées

	2022				2023			
	Saisines	Décisions rendues	Stock	Délai de jugement	Saisines	Décisions rendues	Stock	Délai de jugement
Conseil d'État	9 772	9 833	5 387	7 mois et 14 jours	9 574	9 746	5 205	7 mois et 8 jours
Cours administratives d'appel	30 446	31 981	28 845	11 mois et 18 jours	31 586	32 144	28 303	11 mois et 16 jours
Tribunaux administratifs	241 187	232 332	200 093	9 mois et 20 jours	257 329	243 089	214 292	9 mois et 20 jours
TOTAL	281 405	274 146	234 325	-	298 489	284 979	247 800	-

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

¹ Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice.

2. L'année 2024, une année de transformation majeure pour la CNDA en raison de l'application de la loi « immigration » du 26 janvier 2024

La Cour nationale du droit d'asile, juridiction spécialisée dont le Conseil d'État assure la gestion, a été **profondément affectée par la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration**, à travers deux principales mesures :

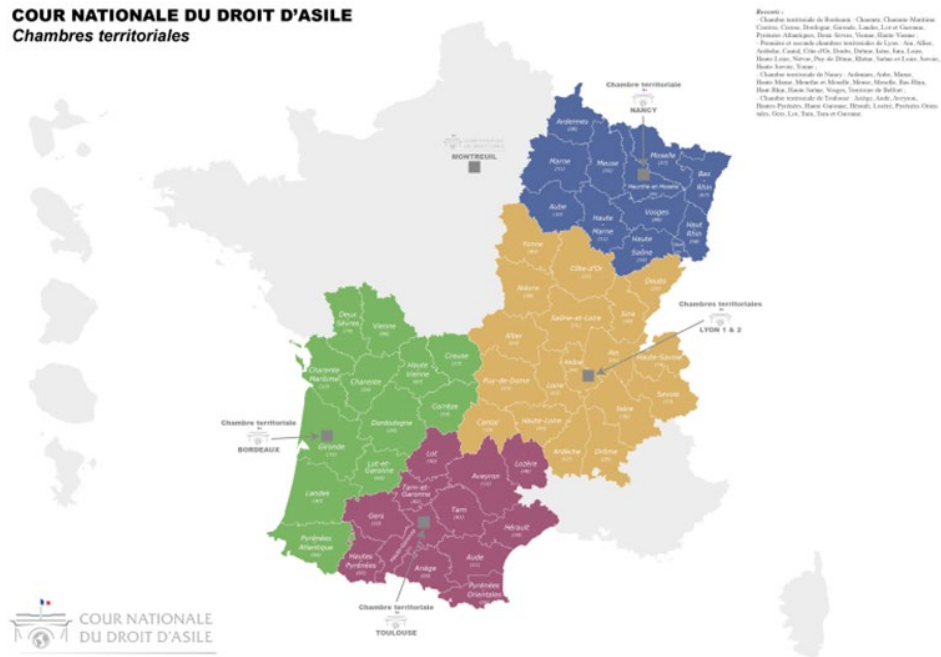
- la généralisation du principe du juge unique ;
- la territorialisation de son prétoire.

Le rapporteur a pu constater sur place, aussi bien au siège de la CNDA, à Montreuil, que lors d'un déplacement à Bordeaux, que **ces deux mesures ont été mises en place avec célérité et laissent augurer des résultats plutôt positifs**. Concernant la généralisation du principe du juge unique, les nombreux juges interrogés par le rapporteur ont considéré que cette mesure n'avait affecté qu'à la marge leur office, les décisions rendues par un juge unique étant déjà une pratique courante avant la réforme et les cas plus sensibles restant jugés en formation collégiale. Elle ne soulève donc pas de difficulté particulière sur le terrain.

La territorialisation a été également menée **promptement**, les premières audiences déconcentrées ayant pu se tenir **dès le mois de novembre 2024 pour les 5 premières chambres créées** (deux à Lyon, une à Nancy, une à Toulouse et une à Bordeaux). Deux autres chambres territoriales doivent être ouvertes en septembre 2025, à Marseille et à Nantes. Le rapporteur a pu constater, pour ce qui concerne la chambre territoriale de Bordeaux, qui est sise au siège de la CAA, que les locaux étaient adaptés à l'activité juridictionnelle et que les agents sur place semblaient satisfaits. **Le coût total - 1 million d'euros - de l'installation de ces 7 chambres territoriales**, qui se fait par ailleurs à effectif constant, apparaît raisonnable, puisque peu de travaux ont dû être engagés. Le rapporteur note toutefois que cette territorialisation rend partiellement obsolète le déménagement du siège national de la CNDA, estimé à 100 millions d'euros. S'il est prévu de louer les locaux désormais en surplus à une autre administration, le Conseil d'État n'a pas été en mesure d'indiquer au rapporteur si des administrations avaient effectivement fait part d'un intérêt pour cette opération.

Par ailleurs, si la territorialisation permet certes de rapprocher le justiciable du juge de l'asile, **il convient de faciliter la mise en place d'un vivier local d'interprètes**, pour fluidifier l'organisation des audiences, d'une part, et pour éviter des coûts significatifs de prise en charge du transport et du logement, d'autre part. D'après les informations transmises par le Président de la CNDA au rapporteur, Mathieu Herondart, des travaux en ce sens sont en cours, notamment auprès des barreaux concernés. À la date de novembre 2024, seule la chambre territoriale de Lyon serait toutefois en mesure de s'appuyer sur un vivier local d'interprètes suffisamment fourni.

Ressort des chambres territoriales de la CNDA (2024)



Source : Cour nationale du droit d'asile

Ces deux mesures ont été mises en œuvre dans un contexte de stabilisation de l'activité juridictionnelle de la CNDA, après toutefois plusieurs années de forte hausse. **En 2023, la Cour a ainsi été saisie de 64 685 recours et a rendu 66 358 décisions, dans un délai moyen d'un peu plus de 6 mois.** Cela représente une hausse des entrées de 5% sur un an, et de 6 % pour les sorties. Malgré cette hausse des entrées, le stock global, à 26 132 affaires en cours, était en baisse de 6 % au 31 décembre 2023. L'année 2024 laisserait cependant apparaître **une stabilisation des entrées**, le Président, Mathieu Herondart, ayant indiqué au rapporteur qu'il estimait que le nombre total de saisines de la CNDA serait vraisemblablement **en dessous de 60 000 affaires en 2024**. Sauf évènement géopolitique majeur, le rythme « de croisière » de la CNDA semble ainsi avoir été atteint, autour des 60 000 affaires.

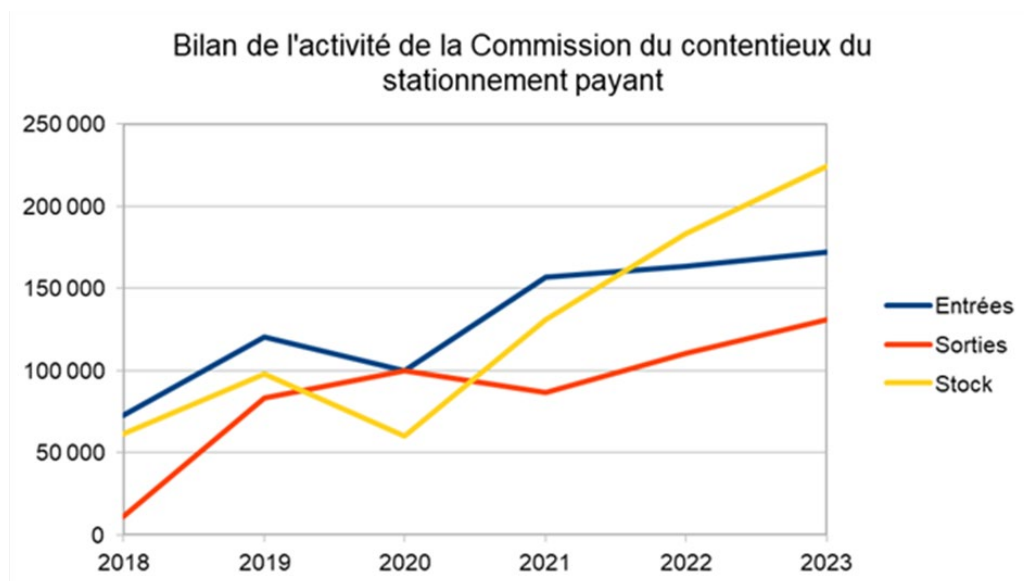
3. Les difficultés croissantes CCSP, une juridiction composée de 15 magistrats qui représente à elle seule un tiers des entrées contentieuses de la juridiction administrative

Créée en 2018 à la suite de la dépenalisation du stationnement payant, **la Commission du contentieux du stationnement payant** – qui deviendra, à partir du 1^{er} janvier 2025, le Tribunal du stationnement payant – **était initialement dimensionnée pour traiter approximativement 100 000 affaires par an.** En 2023, elle a enregistré 171 961 requêtes et a rendu 130 753 décisions, dans un délai moyen de 20 mois et 18 jours. Tous ces indicateurs sont en forte hausse par rapport à 2022 : les entrées sont en augmentation de 5,2 %, les sorties de 18,2 % et le délai moyen de jugement

a crû d'un mois en un an. **Le nombre de requêtes enregistrées par la CCSP représente ainsi 32,4 % des saisines totales de la juridiction administrative¹, et ce alors que la CCSP n'est composée que de 15 magistrats, épaulés par approximativement 150 personnels de greffe.**

Pour l'année 2024, la Présidente de la CCSP, Fabienne Billet-Ydier, a indiqué au rapporteur que le nombre de requêtes enregistrées devrait vraisemblablement atteindre voire dépasser 220 000, soit une augmentation vertigineuse de 28 % en un an.

Bien qu'en 2023 les sorties aient augmenté plus fortement que les entrées, grâce aux importants efforts consentis par les personnels de la CCSP et à l'amélioration marginale des procédures, **les sorties restent tout de même à un niveau bien inférieur aux entrées**, avec un différentiel de 40 000 affaires, soit 30 % de la capacité de jugement de la CCSP sur un an. En conséquence, **le stock d'affaires en cours continue de croître et atteint désormais des niveaux qui interrogent sur la viabilité de l'ensemble du système de traitement du contentieux du stationnement payant** : au 31 décembre 2023, 224 367 requêtes restaient à traiter, soit **davantage que le stock d'affaires en cours de l'ensemble des juridictions administratives non spécialisées (214 000, voir supra)**. **Pour 2024, le stock d'affaires en cours devrait atteindre 310 000, une hausse de presque 50 % en un an.**



Source : réponse écrite du Conseil d'État au questionnaire du rapporteur

Cette hausse importante trouve principalement sa source dans **le recours de plus en plus fréquent des collectivités territoriales à la « lecture automatisée des plaques d'immatriculation » (LAPI) et dans l'abrogation, par le Conseil constitutionnel², de l'article L. 2333-87-5 du**

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 la CCSP.

² Décision n° 2020-855 QPC du 9 septembre 2020.

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.

Dans l'attente d'une solution législative qui n'a pas trouvé son terme à la suite du retrait de l'ordre du jour du Sénat, à la demande du Gouvernement, de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, *relative au contentieux du stationnement payant*¹, 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, compte tenu du gel des effectifs annoncé (*voir infra*), **et de ses outils et applications informatiques**, qui pourraient davantage intégrer des solutions d'intelligence artificielle, par exemple pour identifier plus rapidement les dossiers incomplets.

B. MALGRÉ UN BUDGET EN APPARENTE HAUSSE, LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES CONTRIBUENT SIGNIFICATIVEMENT À L'OBJECTIF DE RÉDUCTION DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

1. Un budget en progression mais marquant une rupture par rapport aux fortes majorations des trois années précédentes

Pour 2025, **les crédits de paiement consacrés au programme 165 demeurent en hausse**, conséquence presque inévitable du fort accroissement de l'activité contentieuse. Ainsi, le projet de loi de finances, dans sa version transmise au Sénat, prévoit **d'allouer 604 millions d'euros de crédits de paiement aux juridictions financières, soit 20,6 millions d'euros de plus que pour l'année 2024, ce qui représente une augmentation de 3,5 %, supérieure à la prévision d'inflation (1,8 %).**

Toutefois, il s'agit **d'une rupture assez nette avec la tendance des trois dernières années**, qui ont vu les crédits de paiement croître de 6,5 % en 2022, de 9,1 % en 2023 et de 11,1 % en 2024.

Cette progression des crédits de paiement est principalement portée par la croissance des dépenses de personnel, qui représentent 75,8 % des crédits de paiement du programme et qui affichent une hausse de 21,6 millions d'euros, soit 4,9 %. En effet, comme la Cour des comptes, le Conseil d'État a engagé **une revalorisation indemnitaire à destination des magistrats administratifs**, en conséquence de la réforme de la haute fonction publique. Pour l'année 2025, cette revalorisation représente **un montant de 8,8 millions d'euros**, d'après les informations transmises par le Conseil d'État au rapporteur. Comme pour les juridictions financières, le rapporteur tient toutefois à souligner que, si cette revalorisation est opportune pour maintenir l'attractivité et l'expertise de la magistrature administrative, elle a eu pour conséquence de **creuser les écarts avec les agents du greffe et les personnels**

¹ Texte n° 162 (2023 - 2024), transmis au Sénat le 5 décembre 2023.

techniques et administratifs, qui n'ont bénéficié que des mesures nationales (augmentation de la valeur du point d'indice et attribution de cinq points d'indice à tous les fonctionnaires).

Afin de contribuer à l'objectif fixé par le Gouvernement de réduction de la dépense publique, il a été en revanche demandé aux juridictions administratives de **réduire leurs dépenses de fonctionnement, qui affichent une baisse de 6 millions d'euros pour 2025, soit 7,5 %**. Cette baisse est – notamment – permise par la dématérialisation croissante des procédures, par exemple grâce à la montée en puissance de l'application Télérecours. Les dépenses d'investissement sont quant à elles en hausse de 8,3 %, le Conseil d'État ayant engagé de nombreux travaux lors des années précédentes (notamment sur le site du quai Voltaire à Paris et pour le nouveau siège de la CNDA à Montreuil) pour lesquels les paiements sont échelonnés.

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

	FI 2019	FI 2020	FI 2021	FI 2022	FI 2023	FI 2024	LF 2025	Progression 2023/2024	
								(en M€)	(en %)
Programme 165	420,2	439,7	451,7	481,1	525,0	583,4	604,0	+ 20,6	+ 3,5 %

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

Comme pour le programme 164, les montants alloués au programme 165 pour l'année 2025 pourraient cependant évoluer à la baisse au cours de la séance publique, **le Gouvernement ayant déposé un amendement diminuant les crédits du programme à hauteur de 2,3 millions d'euros**, par rapport aux crédits alloués au programme dans le texte initial. Si cet amendement était adopté par le Sénat, **l'augmentation des crédits de paiement du programme 165 ne s'établirait plus qu'à 18,3 millions d'euros, soit 3,1 %**.

2. À rebours de la programmation pluriannuelle, la création de 40 emplois pour les juridictions administratives a été reportée, voire annulée

Après une hausse de 41 ETP en 2022 et 2023, et de 46 ETP en 2024, dont un membre du Conseil d'État, 25 magistrats, 15 agents du greffe et, pour 2024, 5 agents de la CCSP, **le plafond d'emplois pour 2025 est, hors mesures de transfert entre programmes, neutre, aucune création n'étant autorisée**. Ce gel des créations d'emplois constitue une mesure **contraire à la dernière loi de programmation des finances publiques, qui prévoyait 40 créations d'emplois en 2025 pour le programme 165** (25 pour les magistrats et 15 pour les agents de greffe). Ce gel constitue donc, avec la baisse des dépenses de fonctionnement, 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 98,4 % en 2023, la prévision pour 2024 atteignant 99,8 %.

Une fois retranché le transfert de 7 ETP vers le programme 156 « Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local » au titre de la création d'un centre de gestion financière, le plafond d'emploi demandé pour 2025 s'élève à **4 506 ETP, dont 235,77 membres du Conseil d'État et 1 333,17 magistrats de l'ordre administratif**.

Interrogé par le rapporteur, **le Conseil d'État n'a pas été en mesure de confirmer si les 40 créations d'emplois attendues pour 2025 étaient reportées à 2026 ou annulées**. Si la situation actuelle des finances publiques exige effectivement des efforts compréhensibles voire souhaitables, **le rapporteur appelle de toutefois ses vœux le Gouvernement à maintenir**, éventuellement dans un avenir moins proche qu'initialement prévu, **la création de ces 4 emplois**, qui apparaît indispensable compte tenu l'activité croissante de la justice administrative, de plus en plus sollicitée par le justiciable. Le rapporteur s'interroge notamment sur l'atteinte des objectifs fixés dans le projet annuel de performances qui ne pourra se faire, dans ce contexte de gel des effectifs, qu'à travers une mobilisation soutenue du personnel des juridictions administratives.

*

* *

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 2025.

Ce programme sera examiné en séance publique le 11 décembre 2024.

EXAMEN EN COMMISSION

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous commençons par l'examen du rapport de Guy Benarroche sur les programmes « Cour des comptes et autres juridictions financières » et « Conseil d'État et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'État » du projet de loi de finances (PLF) pour 2025.

M. Guy Benarroche, rapporteur pour avis sur les programmes « Cour des comptes et autres juridictions financières » et « Conseil d'État et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'État ». – Nonobstant le contexte politique actuel, il me revient de vous présenter les crédits des programmes 164 et 165, qui sont respectivement relatifs aux juridictions financières et administratives de l'État. Ces deux programmes sont une composante de la mission « Conseil et contrôle de l'État », qui finance par ailleurs le Conseil économique, social et environnemental (Cese).

Bien que les crédits de paiement (CP) alloués à ces deux programmes apparaissent en hausse, ils contribuent tout de même à l'objectif de réduction de la dépense publique affiché par l'actuel Gouvernement.

Pour ce qui concerne les juridictions financières, les CP pour 2025 s'élèvent, dans le texte qui nous a été transmis, à 260,9 millions d'euros, soit une hausse de 2,2 %, légèrement supérieure à l'inflation anticipée. S'il s'agit de la neuvième année consécutive d'augmentation, celle-ci reste toutefois modérée au regard des années précédentes, les CP ayant augmenté de 9,2 % en 2023 et de 3,2 % en 2024.

Cependant, les montants du programme 164 pour 2025 pourraient évoluer à la baisse, puisque le Gouvernement a déposé un amendement minorant les crédits de 1,53 million d'euros. Si nous adoptons cet amendement, l'augmentation des crédits ne s'établirait plus qu'à 1,6 %, une proportion cette fois nettement inférieure à l'inflation prévue pour 2025.

Cette hausse, même modérée, ne doit néanmoins pas masquer les efforts importants demandés aux juridictions financières. J'appuierai mon propos sur quatre points.

En premier lieu, les dépenses de fonctionnement vont diminuer de 5 %, ce qui n'est pas anodin, sachant que la plupart de ces dépenses sont contraintes.

En deuxième lieu, la hausse des montants globaux du programme est portée par les dépenses de personnel. En effet, les magistrats financiers vont bénéficier d'une revalorisation indemnitaire d'un total de 5 millions d'euros, afin d'aligner leur rémunération sur celle des administrateurs de l'État, en conséquence de la récente réforme de la haute fonction publique.

Cette revalorisation était nécessaire pour maintenir l'attractivité des juridictions financières. Toutefois, d'une part, cette augmentation ne représente que la moitié de la somme nécessaire à un alignement complet sur la rémunération des administrateurs de l'État, et, d'autre part, elle ne prend pas en compte le personnel administratif et technique, qui n'a bénéficié d'aucune mesure de revalorisation autre que les mesures nationales, telles que la hausse de la valeur du point d'indice en 2023. Aussi, l'écart de rémunération entre les magistrats financiers et le personnel administratif et technique s'accroît inopportunément, ce que les premiers reconnaissent eux-mêmes.

En troisième lieu, les effectifs du programme, à périmètre constant, sont stables, avec un plafond d'emplois autorisés s'élevant à 1 825 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

Pourtant, et cela constituera mon quatrième point, l'activité des juridictions financières est loin d'être atone. L'objectif de publication de 1 400 rapports que la Cour des comptes s'est fixé pour 2025 en est un exemple. Surtout, les méthodes de travail des juridictions financières ont été profondément modifiées depuis trois ans par le plan « JF 2025 », lancé en 2021 par le Premier président de la Cour des comptes, Pierre Moscovici. Ce plan, dont la plupart des mesures sont désormais déployées, affiche un bilan qui me semble satisfaisant.

Parmi les principales mesures de ce plan, figurent : la réforme du « 100 % publication », qui a conduit les magistrats à adapter leur propos pour qu'il soit plus compréhensible par le grand public ; l'ouverture citoyenne, au travers de la mise en place de deux plateformes, l'une dédiée au recensement des initiatives en matière de contrôle, qui a recueilli la participation de 19 800 citoyens en 2024 et qui permet à la Cour des comptes ou aux chambres régionales des comptes (CRC) de s'emparer de certains sujets, la seconde permettant à tout citoyen de signaler des irrégularités dans le bon emploi des deniers publics - 1 490 signalements ont été effectués sur cette plateforme entre janvier 2023 et juin 2024 - ; la division par deux du délai de publication des travaux de la Cour des comptes et des CRC, l'objectif pour 2025 ayant été fixé à huit mois ; la mise en place du nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics, adossé, pour sa partie juridictionnelle, à la création de la chambre du contentieux de la Cour des comptes et de la cour d'appel financière - après dix-huit mois d'installation, 83 affaires relevant de ce nouveau régime ont été instruites par la chambre du contentieux - ; et enfin, la mission d'évaluation des politiques publiques, que nous avons confiée aux CRC lors du vote de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS), et que les collectivités territoriales peuvent solliciter.

Pour l'heure, les collectivités semblent rencontrer des difficultés à s'approprier le dispositif et seules deux d'entre elles, le département de l'Ain et la région Grand Est, y ont recouru en 2024. À ce titre, je vous proposerai un unique amendement visant à ajouter un indicateur de performances qui permettrait de mieux suivre cette nouvelle activité.

J'en viens au programme 165, qui concerne les juridictions administratives.

Comme le programme 164, il affiche une hausse de ses crédits, qui est, elle aussi, portée par les dépenses de personnel et plus particulièrement par une revalorisation de la rémunération des magistrats administratifs, à hauteur de 8,8 millions d'euros. En revanche, à l'instar des juridictions financières, un effort significatif est demandé aux juridictions administratives sur les dépenses de fonctionnement, qui diminuent de 7,5 %.

Au total, les CP du programme 165 s'élèvent à 604 millions d'euros, soit une progression de 20,6 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 3,5 %. Toutefois, il s'agit d'une rupture assez nette avec la tendance des dernières années, qui ont vu les CP croître d'environ 10 %.

Ainsi que pour le programme 164, les montants alloués au programme 165 pour l'année 2025 pourraient cependant évoluer à la baisse au cours de la séance publique – si elle a lieu –, le Gouvernement ayant déposé un amendement tendant à retrancher 2,3 millions d'euros de crédits. En cas d'adoption de l'amendement, l'augmentation des CP du programme 165 ne s'établirait plus qu'à 3,1 %.

Outre cet amendement, la principale contribution des juridictions administratives à l'objectif de réduction de la dépense publique repose sur le gel des effectifs du programme, alors que la dernière loi de programmation des finances publiques (LPPF) prévoyait 40 créations d'emplois pour 2025, et plus précisément la création de 25 postes de magistrats et de 15 postes de greffiers. Le gel des effectifs, en plus de constituer une mesure contraire à ce que nous avons voté dans la LPPF, me paraît préoccupant au regard de la tendance à la hausse que connaît l'activité contentieuse des juridictions administratives.

L'année 2023 a confirmé cette tendance, puisque les juridictions administratives non spécialisées ont été saisies de 298 489 affaires, soit une progression de 6,1 % par rapport à 2022. Si l'activité contentieuse du Conseil d'État s'est avérée stable, elle a crû substantiellement dans les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, respectivement de 3,7 % et de 6,7 %. Sur une période de dix ans, l'activité contentieuse des tribunaux administratifs a augmenté de 47 % et celle des cours administratives d'appel de 10 %.

C'est uniquement grâce à la mobilisation des juges administratifs et des greffiers, que je salue, que les délais de jugement se maintiennent à des niveaux qui respectent les objectifs fixés par le législateur, à savoir un an.

Par ailleurs, si le stock d'affaires en cours, qui s'élève à 247 800 affaires, a crû moins rapidement que les entrées contentieuses, sa progression demeure cependant importante puisqu'elle atteint 5,6 %.

Les deux juridictions administratives spécialisées affichent pour leur part une situation contrastée.

La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) a mis en œuvre la loi du 26 janvier 2024, relative à l'immigration, avec une célérité qui est à souligner. Elle comportait deux mesures principales : la généralisation du juge unique et la territorialisation de son prétoire. La première mesure n'a eu qu'un effet limité sur l'office du juge, puisque les affaires sensibles restent jugées collégalement. La seconde mesure s'est traduite par l'ouverture de cinq chambres territoriales : deux à Lyon, une à Nancy, une à Toulouse et une à Bordeaux. Deux autres chambres doivent être ouvertes en 2025, à Nantes et à Marseille. Cette territorialisation, que le Sénat avait soutenue, permet de rapprocher le justiciable du service public de la justice, pour un coût maîtrisé d'approximativement un million d'euros. J'ai en outre constaté que les locaux de la chambre territoriale de Bordeaux, où je me suis déplacé en octobre dernier, étaient adaptés, ce qui ne semble pas toujours être le cas ailleurs, en particulier à Nancy. Il faudra veiller à constituer des viviers d'interprètes locaux, afin d'éviter des surcoûts liés à la prise en charge des transports.

Du point de vue de l'activité contentieuse, le président de la Cour, Mathieu Herondart, m'a fait part d'une stabilisation des entrées, voire d'une légère baisse, autour de 60 000 affaires en 2024.

La dynamique est diamétralement différente en ce qui concerne la Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP), qui rencontre, depuis des années, de vives difficultés qui ne cessent de s'accroître. Alors qu'elle ne compte que quinze magistrats, elle a enregistré à elle seule 32,4 % des entrées contentieuses de l'intégralité de la juridiction administrative en 2023 ! Pour l'année 2024, sa présidente, Fabienne Billet-Ydier, m'a indiqué que le nombre de requêtes enregistrées devrait vraisemblablement atteindre, voire dépasser, 220 000, soit une augmentation vertigineuse de 28 % en un an. Bien que, en 2023, les sorties aient augmenté plus fortement que les entrées grâce aux importants efforts consentis par le personnel de la CCSP, les premières restent tout de même à un niveau bien inférieur à celui des secondes.

En conséquence, le stock d'affaires en cours continue de croître et atteint désormais des niveaux qui conduisent à s'interroger sur la viabilité de l'ensemble du système de traitement du contentieux du stationnement payant : au 31 décembre 2023, 224 367 requêtes restaient à traiter, soit davantage que le stock d'affaires en cours de l'ensemble des juridictions administratives non spécialisées, qui s'élève à 214 000. Pour 2024, le stock d'affaires en cours devrait atteindre 310 000, une hausse de presque 50 % en un an !

Un renforcement des effectifs de la juridiction semble un minimum, mais procéder à des réaffectations au sein du corps des magistrats administratifs paraît complexe à réaliser, les postes étant peu attrayants et les effectifs totaux de magistrats administratifs ayant été gelés. Sa présidente demeure cependant optimiste, en remarquant que la solution consisterait aujourd'hui à créer une application informatique spécifique ou à recourir à l'intelligence artificielle (IA) pour traiter plus rapidement certains dossiers, notamment pour vérifier rapidement si les dossiers sont complets. Pour des mesures plus structurelles, il faudrait néanmoins changer la loi.

En définitive, en raison de l'inadéquation entre les moyens affectés par le projet de loi de finances aux juridictions administratives et financières et la hausse continue de leur activité, couplée à un gel des effectifs qui est contraire à la LPFP, je vous propose d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits des programmes 164 et 165.

Mme Olivia Richard. – J'avais été désignée rapporteure de notre commission sur la proposition de loi relative au contentieux du stationnement payant, présentée par l'un de nos collègues députés, Daniel Labaronne. J'en avais obtenu le retrait de l'ordre du jour, par le Gouvernement, des travaux du Sénat. Sous-tendue par la préoccupation de limiter le nombre des contentieux, la proposition visait à obliger les plaignants à s'acquitter de leur forfait de post-stationnement ou de leur titre exécutoire avant d'engager tout recours devant la CCSP.

Au cours de nos nombreuses auditions, nous nous étions aperçus que les administrations centrales s'avéraient en l'état incapables de mettre en œuvre le dispositif proposé par le texte – l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (Antai) reconnaissait notamment qu'il lui était impossible d'absorber les volumes auxquels elle serait confrontée – mais qu'une meilleure communication entre elles leur permettrait de travailler plus efficacement et donc favoriserait la résorption du stock d'affaires en cours. On nous avait assuré que l'effort porterait en ce sens. Or je découvre, en écoutant le résultat de vos propres travaux, qu'il n'en a rien été. On nous avait par ailleurs annoncé qu'il reviendrait au Conseil d'État de mettre en place le dispositif, ce qui devait permettre de mieux pourvoir les postes au sein de la CCSP et d'améliorer l'efficacité de cette dernière.

M. Guy Benarroche, rapporteur pour avis. – Des développements informatiques ont été effectués en mars 2024 pour améliorer les relations entre l'Antai et la CCSP, et en particulier les échanges d'informations. Ils ne résolvent cependant pas le problème de l'engorgement de la seconde.

M. André Reichardt. – Je poserai d'abord une question sur les juridictions financières et, plus particulièrement, sur le réseau des CRC. Ce réseau est-il en l'état définitivement arrêté ou des demandes de modifications des périmètres des unes ou des autres interviennent-elles encore, notamment en raison des problèmes d'effectifs qu'elles connaissent ?

Par ailleurs, en ce qui concerne la CNDA, je m'interroge sur le bien-fondé du déploiement d'autant de moyens pour assurer son fonctionnement, compte tenu du peu d'efficacité des décisions qu'elle prend en matière d'asile, spécialement lorsqu'il s'agit des obligations de quitter le territoire français (OQTF) – il semble que 92 % d'entre elles ne soient pas exécutées. Mon observation vaut aussi dans le domaine du contentieux du stationnement payant : l'engorgement auquel nous assistons laisse à penser que nombre des recours ne sont jamais tranchés ou qu'ils le sont au terme de délais très excessifs et dans de mauvaises conditions. Par souci d'économies, ne conviendrait-il pas mieux de rendre le stationnement non payant ?

M. Guy Benarroche, rapporteur pour avis. – On pourrait effectivement supprimer le stationnement payant, comme on pourrait décider de la suppression de la circulation automobile dans les villes, ce qui serait encore plus radical...

La Cour des comptes n'a pas demandé de hausse des effectifs des juridictions financières. Par ailleurs, aucune demande n'émane non plus des CRC pour revenir sur l'organisation du réseau territorial dont elles relèvent.

M. Hussein Bourgi. – Dans les juridictions financières, des tensions risquent de se faire jour en raison de la distorsion des niveaux de rémunération qui pourrait s'aggraver entre, d'une part, les magistrats et, d'autre part, les membres du personnel administratif et technique. Or les premiers ne peuvent travailler sans l'assistance des seconds.

Concernant la CNDA, il importe de lui donner les moyens de bien fonctionner. Certes, des personnes de bonne foi et d'autres de mauvaise foi la saisissent. Plus ses délais de traitement et d'instruction des dossiers puis de rendu des décisions sont courts, moins les reconduites à la frontière des personnes déboutées du droit d'asile présentent de difficultés. Inversement, de longs délais d'attente avant que la Cour ne se prononce éloignent ses décisions de la raison initiale qui justifiait sa saisine. Ses décisions doivent alors prendre en compte les changements intervenus dans la situation, notamment familiale et matrimoniale, du demandeur, ce qui devient vite inextricable. Quelle que soit notre sensibilité politique, nous ne pouvons que reconnaître que cette juridiction gagnerait à être confortée en moyens humains, pour lui permettre de rendre ses décisions dans les délais les plus brefs.

M. Guy Benarroche, rapporteur pour avis. – Ajoutons que personne ne demande le droit d'asile de gâté de cœur, même s'il peut exister, comme partout, des cas de fraude. On ne saurait donc traiter le droit d'asile uniquement par le biais unique de ceux qui le solliciteraient de manière indue. Notre pays s'honore d'avoir accueilli nombre de personnes qui en ont bénéficié.

La CNDA voit son budget augmenter de 3 millions d'euros pour 2025. La construction de son nouveau siège, à Montreuil, mobilise 100 millions d'euros. Nous savons cependant qu'il sera surdimensionné par rapport aux besoins de la Cour, qui ont été sensiblement réduits en raison de la territorialisation. Celle-ci envisage déjà avec l'État de louer une partie des locaux de Montreuil à d'autres administrations.

L'amendement II-1737 que je vous soumets prévoit la création d'un nouvel indicateur de performances destiné à retracer l'activité des CRC liée à leur nouvelle mission d'évaluation des politiques publiques et d'avis sur les projets d'investissement exceptionnel. Un tel indicateur permettrait d'évaluer l'activité des juridictions financières à la suite du déploiement du plan « JF 2025 ». Nous l'avons retenu, de préférence à d'autres, au terme de plusieurs échanges avec les magistrats financiers et le Premier président Pierre Moscovici.

L'amendement II-1737 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » et 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'État », sous réserve de l'adoption de son amendement.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

ASSOCIATION DES MAGISTRATS DE LA COUR DES COMPTES

M. Philippe-Pierre Cabourdin, président

M. Jean-François Guillot, membre titulaire du conseil d'administration

Mme Audrey Chaffard, secrétaire générale

SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES UNIFIÉ (SJFU)

M. Laurent Catinaud, vice-président

ASSOCIATION DES PRÉSIDENTS ET VICE-PRÉSIDENTS DES CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES

M. Thierry Vught, président, conseiller maître, président de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France

M. Jean-Paul Albertini, président de la chambre régionale des comptes des Hauts-de-France

UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS ADMINISTRATIFS (USMA)

M. Nicolas Connin, secrétaire général

M. Emmanuel Laforêt, vice-président

SYNDICAT DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE (SJA)

M. Julien Henninger, président

Mme Julie Florent, trésorière

FORCE OUVRIÈRE (FO) - PRÉFECTURES

Mme Catherine Magri, déléguée nationale Force Ouvrière, en charge des agents de greffe des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel - TA CAA

UNSA-INTÉRIEUR ATS

M. Dawi Mario Libouban, secrétaire général adjoint

CGT CE-CNDA

Mme Émilie Legris, représentante du personnel CGT, cheffe de chambre à la CNDA

M. Timothée Barbier, délégué syndical CGT, rapporteur à la CNDA

M. Titouan Cady, délégué syndical et représentant du personnel CGT, rapporteur à la CNDA

TRIBUNAL DU STATIONNEMENT PAYANT (TSP)

Mme Fabienne Billet-Ydier, présidente

LISTE DES DÉPLACEMENTS

BORDEAUX - MARDI 22 OCTOBRE 2024

10 h 45 – 12 h 30 : Chambre régionale des comptes de Nouvelle-Aquitaine

3 Pl. des Grands Hommes, 33000 Bordeaux

Accueil par M. Olivier Julien, secrétaire général.

- 10 h 45 -11 h 15 : Visite des locaux ;

- 11 h 15 – 11h 30 : échange avec M. Sébastien Heintz, procureur financier dirigeant le ministère public ;

- 11h30-11h45 : présentation de l'activité et de l'évolution des méthodes de travail par la vice-présidente, Mme Clotilde Pézerat-Santoni, conseillère référendaire de la Cour des comptes ;

- 11h45-12h30 : échanges libres avec un président de section, deux magistrats, deux vérificateurs, le greffier, la responsable des finances et M. Olivier Julien, secrétaire général.

12 h 30 – 14 h 15 : déjeuner

Déjeuner avec M. Paul Serre, président de la Chambre régionale des comptes de Nouvelle-Aquitaine et Mme Clotilde Pézerat-Santoni, vice-présidente.

14 h 30 – 16 h 30 : Cour administrative d'appel de Bordeaux

17 Cr de Verdun, 33000 Bordeaux

Accueil par M. Luc Derepas, président de la Cour. Visite des lieux, présentation de l'activité et rencontre avec les agents de greffe et les magistrats.

16 h 30 – 18 h 30 : Chambre territoriale de la CNDA de Bordeaux

17 Cr de Verdun, 33000 Bordeaux

Accueil par M. Philippe Delvolvé, président de la Chambre, et M. Faïssal Guedichi, chef de chambre. Visite des nouveaux locaux.

MONTREUIL / PARIS – JEUDI 14 NOVEMBRE 2024

9 h 30 – 11 h 30 : Cour nationale du droit d’asile (CNDA)

35 rue Cuvier, 93558 Montreuil

Entretien avec M. Mathieu Herondart, président.

Visite des chambres d’audience et échanges avec des juges et des rapporteurs.

13 h 00 – 14 h 15 : Conseil d’État

1 Pl. du Palais Royal, 75001 Paris

Accueil et échange en présence de :

- M. Thierry-Xavier Girardot, secrétaire général du Conseil d’État ;
- M. Jean-Noël Bruschini, directeur de la prospective et des finances du Conseil d’État.

PARIS – JEUDI 21 NOVEMBRE 2024

11 h 00 – 13 h 00 : Cour des comptes

13 rue Cambon, 75001 Paris

Échange en présence de :

- M. Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes ;
- Mme Maïa Wirgin, Secrétaire générale de la Cour des comptes ;
- M. Hakim Khellaf, Secrétaire général adjoint de la Cour des comptes.