

N° 121

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2022

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 adopté par l'Assemblée nationale en application de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution, pour 2023,

TOME IV

JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Par M. Guy BENARROCHE,

Sénateur

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 273, 285, 286 rect., 292, 337, 341, 364, 369, 374, 386 et T.A. 26

Sénat : 114 et 115 à 121 (2022-2023)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES.....	6
A. PRÉSENTATION DES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DU PROGRAMME 165.....	6
B. LA GESTION PRÉVISIONNELLE DES EFFECTIFS, UN ENJEU MAJEUR DES ANNÉES À VENIR	7
C. LE RECOURS AUX ORDONNANCES, UN MODE DE RÈGLEMENT DU CONTENTIEUX QUI MÉRITE UNE ATTENTION PARTICULIÈRE	9
D. LES AGENTS DE GREFFE EN QUÊTE D'UNE VÉRITABLE IDENTITÉ	11
II. LES JURIDICTIONS FINANCIÈRES	12
A. PRÉSENTATION DES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DU PROGRAMME 164.....	12
B. DES INQUIÉTUDES SUR LES CONSÉQUENCES DU PLAN « JF 2025 » SUR LE CONTRÔLE DES COMPTES ET DE LA GESTION PAR LES CRTC	14
C. LES LIMITES D'UN PILOTAGE DE L'ACTIVITÉ PAR LES DÉLAIS.....	15
EXAMEN EN COMMISSION.....	17
LISTE DES DÉPLACEMENTS.....	27
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	29

L'ESSENTIEL

Les programmes 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » et 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » de la mission « Conseil et contrôle de l'État », inscrits au projet de loi de finances pour 2023, présentent **des crédits en augmentation de l'ordre de 9 %** et un schéma d'emplois également en hausse (**+ 41 ETP pour les juridictions administratives** et + 5 ETP pour la Cour des comptes).

Les juridictions administratives ont été confrontées en 2021 à **une forte reprise de l'augmentation des affaires reçues** : leur niveau dans les tribunaux administratifs a dépassé de près de 4,5 % celui déjà exceptionnellement élevé de l'année 2019. La programmation pluriannuelle qui prévoit la création de plus de 200 emplois au bénéfice des juridictions administratives d'ici 2027 est donc dans ce contexte bienvenue. Elle ne doit toutefois pas masquer **les importantes difficultés de gestion qui s'annoncent** en raison de la réforme de la haute fonction publique, en particulier des obligations de mobilité.

Par ailleurs, le rapporteur estime qu'une **attention particulière** doit être portée à **l'organisation et au fonctionnement des services chargés de rendre les ordonnances** compte tenu des volumes de dossiers qu'ils traitent et des conséquences d'une telle orientation pour le justiciable. Une supervision dédiée par un magistrat expérimenté des équipes d'assistants de justice et de vacataires à la décision semble nécessaire. Enfin, le métier d'agent de greffe ayant fortement évolué au cours des dernières années, il est important de donner en 2023 **des suites concrètes au rapport du groupe de travail sur l'avenir des greffes**.

S'agissant du programme 164, l'absence de moyens humains supplémentaires alloués aux chambres régionales et territoriales des comptes fait naître **des inquiétudes quant à leur capacité à assumer leur rôle en matière de contrôle de régularité des comptes et de lutte contre les atteintes à la probité au niveau local**, et à nourrir par des déférés la chambre du contentieux de la Cour des comptes chargée de juger les gestionnaires publics.

Par ailleurs, le rapporteur a estimé nécessaire d'**ajuster les indicateurs** du programme 164 pour mieux rendre compte du rôle des juridictions financières en matière de **contrôle des comptes et de la gestion**, ainsi que de leurs **nouvelles missions résultant du plan « JF 2025 »**, sans se limiter à des indicateurs de délais.

I. LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

A. PRÉSENTATION DES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DU PROGRAMME 165

Le programme 165 « Conseil d'État et autres juridictions administratives » présente une hausse des crédits de paiement de 9,1 % (à comparer à +6,5 % entre 2021 et 2022), soit 43,9 millions d'euros supplémentaires, et un schéma d'emplois en augmentation de **41 équivalents temps plein (ETP) comme l'année précédente**¹.

Évolution des crédits de paiements du programme 165 depuis 2018 (en M€)

	Exécution 2018	Exécution 2019	Exécution 2020	Exécution 2021	LFI 2022	PLF 2023	Progression 2022/2023	
							(en M€)	(en %)
Programme 165	404,2	417,7	428,3	450,0	481,1	525,0	43,9	9,1
CNDA	27,8	34,7	36,5	39,9	46,1	48,0	1,9	4,1

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

Les crédits supplémentaires sont majoritairement consacrés aux dépenses de titre 2 (+ 28,8 millions d'euros) pour renforcer les moyens humains de certains tribunaux administratifs (TA) ou cours administratives d'appel (CAA).

Sont ainsi prévus, outre un emploi de membre du Conseil d'État :

- **25 emplois de magistrats ;**
- **15 emplois d'agents de greffe :** 4 agents de catégorie A, 6 de catégorie B et 5 de catégorie C.

Ce renforcement du schéma d'emplois est identique à celui de 2022, année au cours de laquelle des postes supplémentaires de magistrats ont été attribués à la **CAA de Toulouse nouvellement créée**, aux **juridictions de la région parisienne** (CAA de Paris et TA de Cergy-Pontoise, de Montreuil et Paris), ainsi qu'aux TA de Nantes et Grenoble. Quant aux agents titulaires des greffes, les augmentations les plus notables ont concerné les TA de Bordeaux, Paris et Montreuil.

Les crédits hors titre 2, qui représentent 23 % des crédits du programme avec 118 millions d'euros, sont également en augmentation (+ 14,6 %, soit 15 millions d'euros) par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2022, principalement en raison des **dépenses immobilières** et des **investissements informatiques** (renouvellement des licences informatiques et refonte du parc applicatif existant du domaine contentieux).

Les frais de procédure - frais postaux, pour le Conseil d'État, les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel, auxquels s'ajoutent les frais d'interprétariat pour la Cour nationale du droit d'asile - sont également prévus en hausse (+ 11 %) pour prendre en compte la

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

progression de l'activité de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) prévue en 2023. La dotation des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel est en revanche **prévue à la baisse** en raison de la **généralisation de Télérecours**.

Évolution des frais de justice depuis 2018

	2018	2019	2020	2021	2022	PLF 2023
Dotation LFI en M€	10,1	12,8	15,3	16,3	17,3	19,2
Évolution N/N-1 en %	4,5%	25,7%	20%	6,5%	6,1%	11%
Consommation en M€	9,2	9,9	9,4	13,2	14*	/
Évolution N/N-1 en %	4,6%	7,6%	-5,1%	40,4%	6%*	/

Source : commission des lois, sur la base des réponses au questionnaire budgétaire
* En prévision

En matière immobilière, les opérations majeures concerneront notamment le **relogement de la CNDA et du TA de Montreuil** qui devrait être achevé au **deuxième semestre 2026**, la poursuite des travaux de restructuration du TA de Paris, les travaux relatifs au Conseil d'État¹ et le lancement du projet de relogement du TA de Guyane au sein de la nouvelle cité judiciaire.

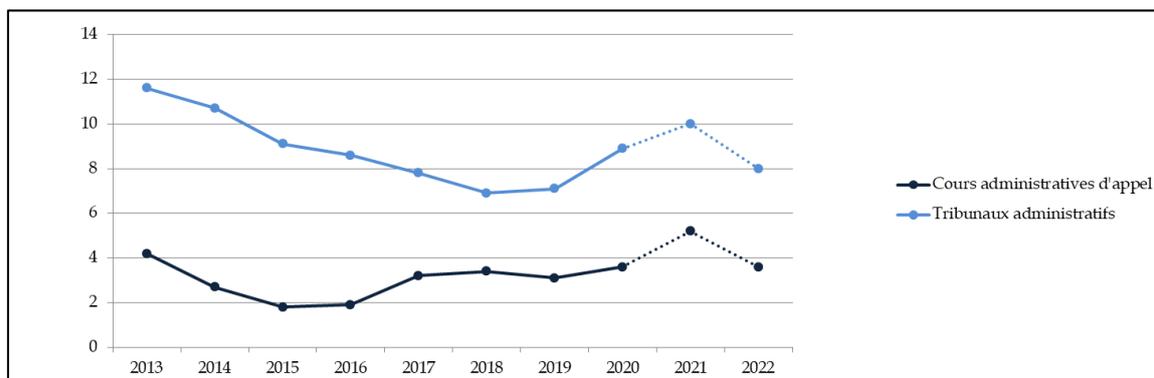
B. LA GESTION PRÉVISIONNELLE DES EFFECTIFS, UN ENJEU MAJEUR DES ANNÉES À VENIR

Si l'année 2020 a été une année atypique en raison de la pandémie avec une baisse de 9 % des requêtes devant les tribunaux et de 15% devant les cours, les juridictions administratives ont été **confrontées en 2021 à une forte reprise de l'augmentation des affaires nouvelles** : leur niveau dans les tribunaux administratifs a **dépassé de près de 4,5 % celui déjà exceptionnellement élevé de l'année 2019**. Au premier semestre 2022, les tribunaux administratifs ont déjà été confrontés à une augmentation de près de 2 % des requêtes.

Dans ce contexte, **les affaires en instance de plus de deux ans ont progressé dans les deux niveaux de juridictions** (+ 17 % dans les TA et + 46 % dans les CAA en 2021), et le taux de couverture – soit le ratio des affaires traitées par rapport aux affaires enregistrées – était inférieur à 100 % dans les TA, ce qui a entraîné un accroissement du stock des dossiers en première instance de 5 %.

¹ Restructuration du rez-de-chaussée de l'aile Colette et rénovation de la cour de l'Horloge du Palais-Royal, lancement du projet de relogement du site hébergeant les services du secrétariat général.

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



Source : commission des lois, sur la base des réponses au questionnaire budgétaire (en pointillés, les valeurs cibles)

Il semble donc justifié que le programme 165 bénéficie, comme le prévoit la programmation pluriannuelle, de la création de **202 emplois entre 2023 et 2027**, comprenant chaque année 25 postes de magistrats et 15 postes d'agents de greffe affectés aux tribunaux administratifs et cours administratives d'appel. Ce renforcement des effectifs contribuera à rendre le pilotage des moyens humains alloués aux juridictions plus souple, en évitant notamment aux juridictions « bons élèves » de subir des baisses d'effectifs pour mieux doter des juridictions en difficulté et en permettant d'anticiper certains changements (par exemple, l'ouverture d'un centre de rétention administrative).

Toutefois, ce renforcement du schéma d'emplois **ne peut masquer les difficultés de gestion qui s'annoncent en raison des obligations renforcées de mobilité** que l'entrée en vigueur de la réforme de la haute fonction publique impose désormais aux magistrats administratifs¹. Les chefs de juridiction vont être confrontés à la nécessité de **remplacer un certain nombre de fonctionnaires à tout moment de l'année et de former les nouveaux entrants venant d'autres corps**, ce qui risque d'entraîner une perte de productivité pour les juridictions concernées. Par ailleurs, ce nouveau cadre statutaire pose la question du retour dans leur corps d'origine des magistrats ayant effectué cette mobilité qui pourraient être tentés de **rester dans leur administration d'accueil compte tenu des contraintes croissantes de la fonction de magistrat administratif et du décalage de leur grille indiciaire avec celle des administrateurs de l'État**.

Selon les représentants des syndicats auditionnés par le rapporteur, les premiers effets de la réforme se sont d'ailleurs fait ressentir dès cette année, certains magistrats ayant anticipé l'entrée en vigueur de l'obligation

¹ L'ordonnance n° 2021-702 du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'État instaure pour les magistrats entrés dans le corps après le 1^{er} janvier 2023, une obligation de mobilité statutaire pour accéder au grade de conseiller, transformant ainsi une incitation qui existait déjà en une obligation, et supprime la possibilité d'être dispensé de mobilité au deuxième grade en cas d'affectation pendant trois ans en cour administrative d'appel.

de mobilité. **En septembre 2022, il manquait ainsi une trentaine de magistrats en juridictions.** De nouveaux magistrats ont exceptionnellement été recrutés par détachement pour une prise de poste au 1^{er} septembre 2022 ; ils ont eu une formation en alternance de quatre mois, au lieu d'une formation initiale de six mois, et ont participé aux formations de jugement dès leur arrivée en juridiction, ce qui ne semble pas garantir une véritable collégialité.

Les conséquences des mobilités sur l'activité des juridictions, en particulier les petites, risquent d'être significatives, surtout si le mouvement de mutation au sein des juridictions administratives reste à un rythme annuel. Ces départs seront très difficiles à anticiper et ne pourront faire l'objet que d'un préavis bref (deux mois en moyenne) pour ne pas être bloquant. Cet aléa s'ajoutera aux départs à la retraite qui semblent également difficiles à anticiper et en hausse s'agissant des magistrats des TA et CAA.

Départs en retraite prévus en LFI depuis 2017 et départs réellement constatés

	2017	2018	2019	2020	2021
Prévisions LFI	60	59	73	29	31
Départs effectifs	84	84	84	85	101
<i>dont membres du CE</i>	9	12	11	13	8
<i>dont magistrats</i>	29	25	21	36	40
<i>dont agents de greffe</i>	36	42	40	25	40
<i>dont agents du CE</i>	7	3	11	10	9
<i>dont agents de la CNDA</i>	3	2	1	1	4

Source : Réponse au questionnaire budgétaire

La Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP) offre un exemple parlant des difficultés qui peuvent être rencontrées du fait des départs et des détachements. Dans la loi de finances initiale pour 2022, trois emplois de magistrats avaient été créés pour porter son effectif de 12 à 15 magistrats, mais des départs imprévus et des difficultés de recrutement ont fait obstacle à la réalisation de cet objectif. **La commission fonctionne actuellement avec 12 magistrats administratifs**, dont certains, venus en détachement en cours d'année, ont dû être formés pendant un trimestre, alors même que le nombre des requêtes a dépassé 157 000 en 2021 et risque d'atteindre 160 000 requêtes en 2022, voire 200 000 requêtes, selon certaines projections.

C. LE RECOURS AUX ORDONNANCES, UN MODE DE RÈGLEMENT DU CONTENTIEUX QUI MÉRITE UNE ATTENTION PARTICULIÈRE

Depuis quelques années, les juridictions se sont organisées **pour utiliser plus efficacement les possibilités offertes par l'article R. 222-1 du code de justice administrative** et recourir aux ordonnances dites de « tri » ou, pour les cours administratives d'appel, celles rejetant les requêtes « manifestement dépourvues de fondement ». Les juridictions administratives ont créé des services d'aide à la décision qui fonctionnent

grâce à des agents de greffe, des assistants de justice et des vacataires « aide à la décision ». Parfois, ce sont les greffes centraux qui assument directement la préparation des ordonnances.

En 2021, ces ordonnances ont constitué en moyenne 20 % des sorties devant les TA¹ et 39 % devant les CAA. En volume, cela représente plus de 47 000 ordonnances devant les TA et près de 13 000 devant les CAA. Le taux devant les CAA a considérablement augmenté depuis 2017, année d'entrée en vigueur du décret JADE² permettant aux CAA de rejeter par ordonnances les requêtes manifestement infondées, au cours de laquelle le taux était de 27,5 %.

La CNDA bénéficie également de la possibilité de régler une procédure par ordonnance en application de l'article R. 532-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, soit pour opérer le « tri » des demandes irrecevables³, soit lorsque le recours ne présente « *aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause la décision de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides* ». Un service dédié chargé de rendre l'ensemble des décisions prises par ordonnances a été créé. Une ordonnance n'est prise qu'après transmission des pièces du dossier au requérant ou son avocat *via* Télérecours et après examen de la requête par un rapporteur et un président.

En 2021, la part des décisions prises par ordonnance a légèrement baissé, représentant 31 % du nombre total de décisions contre 33 % en 2019 et 2020. Toutefois, en raison de l'augmentation des sorties, leur nombre a augmenté, passant de 13 847 en 2020 à 20 967.

En l'état, le Conseil d'État ne semble exercer sur les ordonnances **qu'un contrôle juridictionnel en cas de pourvoi** – il vérifie alors qu'il n'y a pas eu usage abusif de la faculté ouverte par l'article R. 222-1 du code de justice administrative – ce qui ne semble pas satisfaisant compte tenu du fait que certains justiciables peuvent y renoncer en raison de la nécessité de prendre un avocat aux conseils.

Compte tenu des volumes de dossiers traités et des conséquences d'une telle orientation pour le justiciable, il semblerait nécessaire que, dans chaque juridiction, une attention particulière soit portée à l'organisation et au fonctionnement aux services chargés de rendre les ordonnances qui reposent souvent sur des assistants de justice et des vacataires. **Ces personnels sont en effet fréquemment renouvelés compte tenu de leur statut et un temps important doit être consacré à leur formation.**

¹ Au tribunal administratif de Lyon, le taux est de près de 29 % des sorties.

² Décret n° 2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative, dit décret JADE « Justice administrative de demain ».

³ Une ordonnance est alors prise en cas de désistement, d'incompétence de la Cour, de non-lieu, d'irrecevabilité manifeste non susceptible d'être couverte en cours d'instance ou de recours non régularisé à l'expiration du délai imparti.

Une supervision dédiée par un magistrat expérimenté, assisté d'un agent de greffe titulaire de catégorie A, semblerait préférable à un rattachement direct au chef de juridiction nécessairement pris par d'autres tâches, ce qui supposerait une valorisation des fonctions d'encadrement et de formation des magistrats.

Cette question du fonctionnement de ces services est un sujet particulièrement sensible. Elle a d'ailleurs suscité un important mouvement de grève des avocats à la CNDA, d'octobre 2021 à mai 2022, ceux-ci ayant le sentiment, malgré les procédures en place de double contrôle par un rapporteur et un président, que les ordonnances servent de « **variable d'ajustement** » pour gérer le stock de dossiers.

La CNDA a évoqué une évolution de Télérecours permettant à l'avocat d'être avisé à l'avance d'une orientation d'un dossier vers une ordonnance pour renforcer le contradictoire.

D. LES AGENTS DE GREFFE EN QUÊTE D'UNE VÉRITABLE IDENTITÉ

Les agents de greffe sont **indispensables pour permettre à la chaîne juridictionnelle de fonctionner de bout en bout**. Ils exercent de nombreux métiers, qui ont connu des mutations profondes, avec la numérisation des procédures, les contentieux de masse et la multiplication des procédures d'urgence¹. Les agents de greffe sont des fonctionnaires du ministère de l'intérieur soumis à la **double gestion de leur ministère d'origine (gestionnaire des corps dont relève les agents de greffe) et du Conseil d'État (gestionnaire des emplois budgétaires)**, ce qui alourdit les tâches des responsables des ressources humaines dans chaque juridiction. Certains agents viennent par détachement du ministère de l'éducation nationale ou de la justice.

Ces métiers sont mal connus et de nombreux postes ne sont pas pourvus par mobilité. Il y a de ce fait un **recours accru aux agents contractuels ou vacataires de longue durée**, ce qui crée une charge de travail supplémentaire pour les agents titulaires qui doivent les former pour quelques mois de service². Par ailleurs, la coexistence, au sein des greffes, d'agents titulaires qui appartiennent à des corps de fonctionnaires du ministère de l'intérieur et d'agents contractuels qui relèvent du seul Conseil d'État n'est pas aisée.

Un groupe de travail sur l'avenir des greffes, placé sous l'égide du président de la mission d'inspection des juridictions administratives, a analysé l'évolution des greffes depuis vingt ans et leurs perspectives

¹ Outre les fonctions juridictionnelles, ils sont documentalistes, agents d'accueil, agents chargés des expertises ou exercent des fonctions « support » telles que la gestion budgétaire, les ressources humaines, l'informatique...

² Au 31 décembre 2021, 36 agents contractuels étaient en activité au sein des juridictions administratives, contre 12 en 2020.

d'évolution. Dans son rapport de septembre 2022, il a présenté des propositions pour renforcer l'identité des métiers de greffe et les rendre plus attractifs, notamment en construisant des parcours professionnels valorisants et en mettant en place une véritable formation initiale. Il engage enfin à lancer une consultation sur le double rattachement auquel certains sont attachés sans analyse concrète de ses avantages.

L'année 2023 devrait donc être l'occasion de se saisir de ces préconisations et de proposer des mesures concrètes pour repenser le statut des agents de greffe des TA et CAA.

II. LES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

A. PRÉSENTATION DES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DU PROGRAMME 164

Les moyens du programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » sont en **augmentation** avec des crédits de paiement **en hausse de 9,2 %** (+ 2,5 % l'année dernière), soit 20,8 millions d'euros.

À titre liminaire, le rapporteur souligne que, contrairement à ce qui est fait pour le programme 165 entre le Conseil d'État, les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, les crédits du programme 164 ne sont pas ventilés entre la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC), ce qui n'assure pas une bonne lisibilité du document budgétaire.

Évolution des crédits de paiements du programme 164 depuis 2018 (en M€)

	Exécution 2018	Exécution 2019	Exécution 2020	Exécution 2021	LFI 2022	PLF 2023	Progression 2022/2023	
							(en M€)	(en %)
Programme 164	218,0	220,7	218,3	218,3	226,6	247,4	20,8	9,2

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

Ces crédits supplémentaires concernent **très majoritairement des dépenses de personnel** (titre 2) qui connaissent une augmentation de 18,6 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2022.

Cette augmentation est tout d'abord liée à l'intégration de **deux nouvelles institutions** au sein du programme 164 :

- la **Commission d'évaluation de l'aide publique au développement**, créée par la loi du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales. Cette commission est chargée de conduire des **évaluations portant sur l'efficience, l'efficacité et l'impact des stratégies, des projets et des programmes d'aide publique au développement financés ou cofinancés par la France**. Le recrutement de **5 ETP de catégorie A+ destinés au secrétariat permanent**

de cette commission au sein de **la Cour des comptes** sont prévus en 2023 (2 millions d'euros hors CAS Pension) ;

- le **Haut Conseil des finances publiques**, qui ne fait plus l'objet d'un programme 340 spécifique, mais dont les crédits (1,3 million d'euros) sont désormais intégrés au sein d'une nouvelle action 28 « Gouvernance des finances publiques » du programme 164 en application de la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques¹.

Le rapporteur regrette en revanche que le document budgétaire soit muet sur **les conséquences en termes de ressources humaines de la disparition de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)** du fait de l'entrée en vigueur du nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics. Bien que ne reposant que sur un nombre réduit de personnels permanents², la CDBF mobilisait 7,7 ETP (dont la majorité à la Cour des comptes) qui seront sans doute redéployés.

Les autres évolutions des crédits de titre 2 s'expliquent principalement par **la majoration de 3,5 % du point d'indice de la fonction publique intervenu au 1^{er} juillet 2022** (4,4 millions d'euros hors CAS Pension sur une année pleine) et la mesure de **revalorisation indemnitaire des conseillers de chambres régionales et territoriales des comptes ainsi que des auditeurs et conseillers référendaires en service extraordinaire de la Cour des comptes** décidée pour maintenir l'attractivité de ces corps par rapport au nouveau corps des administrateurs de l'État (4,1 millions d'euros hors CAS Pension sur une année pleine). Une revalorisation indiciaire est également attendue en 2023 compte tenu de la refonte de la grille indiciaire des administrateurs de l'État.

Les crédits de paiement, hors titre 2, qui visent à assurer aux juridictions financières les moyens informatiques, immobiliers et humains leur permettant d'exercer leurs missions, sont en **légère hausse** avec un montant de 28,1 millions d'euros (contre 26 millions d'euros l'année dernière). Cette augmentation s'explique par le **financement des coûts de fonctionnement de la Commission d'évaluation de l'aide publique au développement** (1,5 million d'euros) et par **l'augmentation des coûts énergétiques** en raison de la crise internationale (0,7 million d'euros).

¹ L'article 30 de la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques qui a abrogé l'article 22 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

² Un secrétaire général à mi-temps, une greffière et une greffière adjointe (2,5 ETP) selon le rapport annuel 2021.

B. DES INQUIÉTUDES SUR LES CONSÉQUENCES DU PLAN « JF 2025 » SUR LE CONTRÔLE DES COMPTES ET DE LA GESTION PAR LES CRTC

Le périmètre des compétences des juridictions financières s'est étendu de manière importante au cours des dernières années et le nombre des organismes soumis à leur contrôle s'est multiplié. Ce phénomène est accentué pour les CRTC qui participent aux travaux des formations inter-juridictions (FIJ) prévues par l'article L. 141-13 du code des juridictions financières, dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques¹.

En 2023², viendront également s'ajouter **les nouvelles missions d'évaluation des politiques publiques territoriales**, sur demande des régions, des départements ou des métropoles³, et **d'avis sur les conséquences d'un projet d'investissement exceptionnel** dont la maîtrise d'ouvrage est directement assurée par la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre⁴. Ce « droit de tirage » à la main des collectivités territoriales, auquel les CRTC seront tenues de faire droit, pourrait avoir des effets importants sur leurs travaux, notamment pour les chambres ayant un vaste ressort. Sont actuellement en discussion des évaluations de politique publique en matière d'économie d'énergie pour la région Occitanie, sur le matériel de transport ferroviaire pour la région Auvergne-Rhône-Alpes et sur les transports scolaires dans les Hauts-de-France.

Compte tenu de l'objectif fixé dans le plan « JF 2025 », selon lequel **l'évaluation de politique publique devrait devenir le deuxième métier des juridictions financières** et 20 % de leurs travaux y être consacrés, cette tendance ne fera que s'accroître.

Parallèlement, **la suppression des fonctions juridictionnelles exercées par les chambres** – qui représenteraient 8 % à 10 % de leur activité – **ne devrait pas permettre de dégager des gains suffisants pour compenser cette montée en charge de l'évaluation**. Au contraire, la phase d'instruction continuera de reposer sur les CRTC, la chambre du contentieux de la Cour devant en effet être « nourrie » par des déférés. Par ailleurs, le régime de responsabilité étant désormais répressif et ne visant que les fautes de gestion les plus graves, il devra reposer sur **des contrôles plus minutieux** et demandant des compétences plus techniques et plus fines.

Or, **dans le cadre du PLF 2023, aucun moyen humain supplémentaire n'a été alloué aux CRTC**, les seuls ETP créés concernant la Cour des comptes.

¹ Au 1^{er} juillet 2022, une trentaine de FIJ étaient en cours.

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 Article L. 235-1 du code des juridictions financières.

⁴ Article L. 235-2 du code des juridictions financières.

Dans ces conditions, il existe une inquiétude quant à la manière dont les CRTC pourront continuer à **assumer leur rôle en matière de contrôle de régularité et de lutte contre les atteintes à la probité au niveau local.**

La réforme du régime de responsabilité des comptables et ordonnateurs publics pose également la question de **l'accès aux comptes des organismes contrôlés par les CRTC** qui en disposaient jusqu'à présent en intégralité parce que les comptables publics les déposaient devant le juge financier dont ils étaient justiciables. Cette formalité obligatoire leur permettait de **cibler en amont les contrôles utiles**, ce qui ne serait plus possible si les comptes ne devenaient accessibles auprès de la DDFiP que sur demande, en cas de programmation d'un contrôle.

C. LES LIMITES D'UN PILOTAGE DE L'ACTIVITÉ PAR LES DÉLAIS

Le projet de loi de finances pour 2023 fait évoluer les indicateurs de performance du programme pour les adapter à la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics et aux orientations du plan « JF 2025 ».

Il propose de supprimer l'indicateur relatif au contrôle des comptes publics (« Part contrôlée des comptes tenus par les comptables publics pour la Cour des comptes et pour les CRTC »). Cette suppression est contestable car **seul le contrôle juridictionnel des comptables publics disparaît, le contrôle des comptes étant lui bien maintenu.** Par ailleurs, pour mesurer l'objectif « Sanctionner les irrégularités et la mauvaise gestion », le PLF 2023 prévoit un unique indicateur relatif aux délais de jugement de la chambre du contentieux, alors que **le premier objectif serait logiquement d'alimenter cette nouvelle chambre en dossiers.**

Au-delà de ces évolutions, le PLF 2023 prévoit également **une réduction drastique des délais des travaux d'examen de la gestion** qui servent d'indicateurs à l'objectif « Contribuer à l'amélioration de la gestion publique et des politiques publiques ». Les cibles sont réduites à huit mois à horizon 2025 comme le préconise le plan « JF 2025 », ce qui impose à **la Cour des comptes de réduire de cinq mois le temps de ses travaux en trois ans et aux CRTC de huit mois sur la même période¹.**

Le rapporteur s'interroge sur la priorité donnée à la production des rapports dans des délais de plus en plus restreints, alors que la légitimité des juridictions financières repose plutôt sur la qualité des travaux rendus, qualité qui suppose la collégialité et la contradiction. Dans certains cas, il peut même paraître préférable d'attendre quelques mois que les contrôles répondent pour obtenir un rapport de qualité.

¹ Au regard des délais constatés en 2021.

Par ailleurs, le pilotage par les délais peut avoir un **effet démotivant sur les personnels** à l'heure où les juridictions financières sont confrontées à un important renouvellement des effectifs tant pour les magistrats que les vérificateurs. Il ne faudrait pas que la réalisation des indicateurs incite à se désintéresser du fond pour concentrer les efforts sur l'amélioration de la productivité.

À l'initiative du rapporteur, la commission a adopté un **amendement prévoyant des indicateurs en matière de contrôle des comptes et de la gestion, ainsi que relatifs aux nouvelles missions résultant du plan « JF 2025 »** (évaluation des politiques publiques territoriales par les CRTC et déferés à la chambre du contentieux) inspiré de travaux du Syndicat des juridictions financières (SJF), pour ne pas limiter le pilotage au respect de délais.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 16 NOVEMBRE 2022

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

M. Guy Benarroche, rapporteur pour avis. – S'agissant du programme 165 « *Conseil d'État et autres juridictions administratives* », la hausse des crédits de paiement représente 43,9 millions d'euros, ce qui porte l'enveloppe globale à 525 millions d'euros.

Ces crédits supplémentaires sont consacrés à hauteur de 65 % à des dépenses de titre 2 pour renforcer les moyens humains de certains tribunaux administratifs ou cours administratives d'appel. Sont ainsi prévus en 2023, outre la création d'un emploi de membre du Conseil d'État, celle de 25 emplois de magistrats et de 15 emplois d'agents de greffe.

Ce renforcement du schéma d'emplois est identique à celui de 2022, année au cours de laquelle des postes supplémentaires de magistrats ont été attribués notamment à la cour administrative d'appel de Toulouse, nouvellement créée, et aux juridictions de la région parisienne qui sont particulièrement soumises à la pression du contentieux des étrangers. Entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 juillet 2022 les tribunaux administratifs de Paris, Montreuil et Cergy-Pontoise ont ainsi enregistré à eux seuls 9 840 requêtes en référé pour obtenir un rendez-vous en préfecture pour le renouvellement d'un titre de séjour, soit presque 70 % de ce contentieux que l'on peut qualifier de nouveau.

Les crédits hors titre 2, qui représentent 23 % des crédits du programme, sont également en augmentation de 15 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2022, principalement en raison des dépenses immobilières et des investissements informatiques.

Si l'année 2020 a été atypique en raison de la pandémie de la covid-19 avec une baisse de 9 % des requêtes devant les tribunaux et de 15 % devant les cours, les juridictions administratives ont été confrontées en 2021 à une forte reprise de l'augmentation des affaires nouvelles : leur niveau dans les tribunaux administratifs a dépassé de près de 4,5 % celui déjà exceptionnellement élevé de l'année 2019. Au premier semestre 2022, les tribunaux administratifs ont déjà été confrontés à une augmentation de près de 2 % des requêtes.

Dans ce contexte, les affaires en instance depuis plus de deux ans ont progressé dans les deux niveaux de juridictions : + 17 % dans les tribunaux

et + 46 % dans les cours en 2021. Le taux de couverture – soit le ratio des affaires traitées par rapport aux affaires enregistrées – était inférieur à 100 % dans les tribunaux, ce qui a entraîné un accroissement du stock des dossiers en première instance de 5 %.

Il semble donc justifié que le programme 165 bénéficie, comme le prévoit la programmation pluriannuelle, de la création de 202 emplois échelonnée entre 2023 et 2027, comprenant chaque année 25 postes de magistrats et 15 postes d'agents de greffe affectés aux tribunaux administratifs et cours administratives d'appel.

Ce renforcement des effectifs contribuera à rendre le pilotage des moyens humains alloués aux juridictions plus souple, en évitant notamment que les juridictions « bonnes élèves » subissent des baisses d'effectifs pour mieux doter des juridictions en difficulté et en permettant d'anticiper certains changements, comme l'ouverture d'un centre de rétention administrative. Cette situation concrète m'a été décrite par la présidente du tribunal administratif de Lyon, que j'ai rencontrée lors d'un déplacement le 15 septembre dernier.

Ce renforcement du schéma d'emplois ne peut masquer toutefois les difficultés de gestion qui s'annoncent en raison des obligations renforcées de mobilité que l'entrée en vigueur de la réforme de la haute fonction publique impose désormais aux magistrats administratifs. Les chefs de juridiction vont être confrontés à la nécessité de remplacer un certain nombre de fonctionnaires à tout moment de l'année et de former les nouveaux entrants venant d'autres corps, ce qui risque d'entraîner une perte de productivité pour les juridictions concernées. Par ailleurs, le nouveau cadre statutaire pose la question du retour dans leur corps d'origine des magistrats ayant effectué cette mobilité. Ceux-ci pourraient être tentés de rester dans leur administration d'accueil compte tenu des contraintes croissantes de la fonction de magistrat administratif et du décalage de leur grille indiciaire avec celle des administrateurs de l'État.

Selon les représentants des syndicats que j'ai auditionnés, les premiers effets de la réforme se sont d'ailleurs fait ressentir dès cette année, certains magistrats ayant anticipé l'entrée en vigueur de l'obligation de mobilité. En septembre 2022, il manquait ainsi une trentaine de magistrats en juridictions. Exceptionnellement, de nouveaux magistrats ont été recrutés par détachement en cours d'année, pour une prise de poste au 1^{er} septembre 2022 ; ils ont eu une formation en alternance de quatre mois, au lieu d'une formation initiale de six mois, et ont participé aux formations de jugement dès leur arrivée en juridiction, ce qui ne semble pas garantir une véritable collégialité.

Les conséquences des mobilités sur l'activité des juridictions, en particulier les petites, risquent d'être significatives, surtout si le mouvement de mutation au sein des juridictions administratives reste à un rythme annuel. Ces départs seront très difficiles à anticiper et ne pourront faire l'objet que d'un préavis bref (deux mois en moyenne, exceptionnellement trois mois) pour ne pas être bloquant. Cet aléa s'ajoutera aux départs à la retraite qui semblent

également difficiles à planifier et en hausse s'agissant des magistrats des tribunaux et des cours.

La Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP) offre à cet égard un exemple parlant des difficultés qui peuvent être rencontrées du fait des départs et des détachements. Dans la loi de finances initiale pour 2022, trois emplois de magistrats avaient été créés pour porter son effectif de 12 à 15 magistrats, mais des départs imprévus et des difficultés de recrutement ont fait obstacle à la réalisation de cet objectif. La juridiction fonctionne actuellement avec 12 magistrats administratifs, dont certains, venus en détachement en cours d'année, ont dû être formés pendant un trimestre. Cette situation fragilise la CCSP confrontée à une hausse importante du nombre des requêtes qui a dépassé 157 000 en 2021 et risque d'atteindre 160 000 requêtes en 2022, voire 200 000 requêtes, selon certaines projections.

Mes travaux m'ont également conduit à porter une attention particulière sur les ordonnances qui sont désormais un mode répandu de règlement des contentieux. Les avocats rencontrés à Lyon ont attiré mon attention sur cette question, en particulier en matière de droit des étrangers. Par ailleurs, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) que j'ai également visitée a été confrontée à une grève des avocats d'octobre 2021 à mai 2022 en protestation contre un recours accru selon eux à ces ordonnances, qui serviraient de « variable d'ajustement » pour gérer le stock de dossiers.

Depuis quelques années, les juridictions se sont organisées pour utiliser plus efficacement les possibilités offertes par l'article R. 222-1 du code de justice administrative et recourir aux ordonnances dites de « tri » ou, pour les cours administratives d'appel, celles rejetant les requêtes « manifestement dépourvues de fondement ». Les juridictions administratives ont créé des services d'aide à la décision qui fonctionnent grâce à des agents de greffe, des assistants de justice et des vacataires « aide à la décision ». Parfois, ce sont les greffes centraux qui assument directement la préparation des ordonnances.

En 2021, les ordonnances au titre de l'article R. 222-1 du code de justice administrative ont constitué en moyenne 20 % des sorties devant les tribunaux administratifs et 38 % devant les cours administratives d'appel. C'est tout à fait significatif. En volume, cela représente plus de 47 000 ordonnances devant les tribunaux et près de 13 000 devant les cours.

La CNDA bénéficie également de la possibilité de régler une procédure par ordonnance en application de l'article R. 532-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Elle dispose d'un service dédié chargé de rendre l'ensemble des décisions prises par ordonnances. Son fonctionnement m'a été expliqué lors d'une visite à Montreuil en octobre dernier : une ordonnance n'est prise qu'après transmission des pièces du dossier au requérant ou son avocat *via* Télérecours et après examen de la requête par un rapporteur et un président. En revanche, en l'état du fonctionnement de la

CNDA, l'orientation d'un dossier vers le service des ordonnances ne fait l'objet d'aucune information à l'avocat.

En 2021, la part des décisions de la CNDA prises par ordonnance a légèrement baissé, représentant 31 % du nombre total de décisions contre 33 % en 2019 et 2020. Toutefois, en raison de l'augmentation des sorties, leur nombre en valeur absolue a augmenté, passant de 13 847 en 2020 à 20 967, ce qui a semble-t-il provoqué la réaction des avocats, de même que quelques dossiers selon eux « mal orientés ».

Cette question du fonctionnement des services qui préparent les ordonnances est un sujet particulièrement sensible compte tenu des volumes de dossiers traités et des conséquences d'une telle orientation pour le justiciable.

Le Conseil d'État ne semble exercer sur les ordonnances qu'un contrôle juridictionnel en cas de pourvoi – il vérifie alors qu'il n'y a pas eu usage abusif de la faculté ouverte par l'article R. 222-1 du code de justice administrative – ce qui ne paraît pas satisfaisant compte tenu du fait que certains justiciables peuvent y renoncer en raison de la nécessité de prendre un avocat aux conseils.

Il semblerait nécessaire que, dans chaque juridiction, une attention particulière soit portée à l'organisation et au fonctionnement des services chargés de rendre les ordonnances qui reposent souvent sur des assistants de justice et des vacataires à la décision. Ces personnels sont en effet fréquemment renouvelés compte tenu de leur statut et un temps important doit être consacré à leur formation. Une supervision dédiée par un magistrat expérimenté, assisté d'un agent de greffe titulaire de catégorie A, semblerait préférable à un rattachement direct au chef de juridiction nécessairement pris par d'autres tâches, ce qui supposerait une valorisation des fonctions d'encadrement et de formation des magistrats.

S'agissant des juridictions administratives, je souhaiterais aborder un dernier point concernant les agents de greffe. Ces derniers exercent des métiers qui ont connu des mutations profondes ces dernières années, avec la numérisation des procédures, les contentieux de masse et la multiplication des procédures d'urgence. Les agents de greffe des juridictions administratives sont des fonctionnaires du ministère de l'intérieur soumis à la double gestion de leur ministère d'origine et du Conseil d'État, ce qui alourdit les tâches des gestionnaires des ressources humaines. Leurs métiers sont mal connus et de nombreux postes ne sont pas pourvus par mobilité. Il y a un recours accru de ce fait aux agents contractuels ou vacataires de longue durée, ce qui crée une charge de travail supplémentaire pour les agents titulaires qui doivent les former pour quelques mois de service. Par ailleurs, la coexistence, au sein des greffes, d'agents titulaires qui appartiennent à des corps de fonctionnaires du ministère de l'intérieur et d'agents contractuels qui relèvent du seul Conseil d'État n'est pas aisée.

Un groupe de travail sur l'avenir des greffes, placé sous l'égide du président de la mission d'inspection des juridictions administratives, vient de

rendre son rapport en septembre 2022. Il y présente de nombreuses propositions pour renforcer l'identité des métiers de greffe et les rendre plus attractifs, notamment en construisant des parcours professionnels valorisants et en mettant en place une véritable formation initiale. L'année 2023 devrait donc être l'occasion de se saisir de ces préconisations et de proposer des mesures concrètes pour repenser le statut des agents de greffe des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel indispensables pour permettre à la chaîne juridictionnelle de fonctionner de bout en bout.

Le second volet de mon rapport porte sur les juridictions financières.

Les moyens du programme 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières » sont en augmentation avec des crédits de paiement en hausse de 9,2 %, contre 2,5 % l'année dernière, ce qui représente 20,8 millions d'euros, pour 247,4 millions d'euros de crédits de paiement au total.

Ces crédits supplémentaires concernent très majoritairement des dépenses de personnel qui connaissent une augmentation de 18,6 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2022.

Cette augmentation est tout d'abord liée à l'intégration de deux nouvelles institutions au sein du programme 164. La Commission d'évaluation de l'aide publique au développement, a été créée par la loi du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, pour conduire des évaluations portant sur l'efficacité, l'efficacités et l'impact des stratégies, des projets et des programmes d'aide publique au développement financés ou cofinancés par la France. Elle devrait voir le jour au cours du premier trimestre de l'année 2023 et un recrutement de 5 ETP de catégorie A+ destinés au secrétariat permanent de cette commission au sein de la Cour des comptes sont prévus. Le Haut Conseil des finances publiques ne fait plus l'objet d'un programme 340 spécifique au sein de la mission « Conseil et contrôle de l'État ». Ses crédits, qui s'élèvent à 1,3 million d'euros, sont désormais intégrés au sein d'une nouvelle action 28 « Gouvernance des finances publiques » du programme 164, en application de la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

Les autres évolutions des crédits de titre 2 s'expliquent principalement par la majoration de 3,5 % du point d'indice de la fonction publique intervenu au 1^{er} juillet 2022 et la mesure de revalorisation indemnitaire des conseillers de chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) ainsi que des auditeurs et conseillers référendaires en service extraordinaire de la Cour des comptes décidée pour maintenir l'attractivité de ces corps par rapport au nouveau corps des administrateurs de l'État. Une revalorisation indiciaire est également attendue en 2023 compte tenu de la refonte de la grille indiciaire des administrateurs de l'État.

Les crédits de paiement, hors titre 2, sont en légère hausse de 2 millions d'euros pour un montant total de 28,1 millions d'euros. Cette augmentation s'explique par le financement des coûts de fonctionnement de la Commission d'évaluation de l'aide publique au développement et par l'augmentation des coûts énergétiques en raison de la crise internationale.

Vous le savez, le périmètre des compétences des juridictions financières s'est étendu de manière importante au cours des dernières années et le nombre des organismes soumis à leur contrôle s'est multiplié. Ce phénomène est accentué pour les CRTC qui participent aux travaux des formations inter-juridictions (FIJ), dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques. En 2023, viendront également s'ajouter les nouvelles missions d'évaluation des politiques publiques territoriales, sur demande des régions, des départements ou des métropoles, et d'avis sur les conséquences d'un projet d'investissement exceptionnel. Ce « droit de tirage » à la main des collectivités territoriales, auquel les CRTC seront tenues de faire droit, pourrait avoir des effets importants sur leurs travaux, notamment pour les chambres ayant un vaste ressort. Sont actuellement en discussion des évaluations de politique publique en matière d'économie d'énergie pour la région Occitanie, sur le matériel de transport ferroviaire pour la région Auvergne-Rhône-Alpes et sur les transports scolaires dans les Hauts-de-France. Je rappelle que, de son côté, la CRC de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur doit présider et piloter une formation inter-juridictions pour rendre un avis sur le plan « Marseille en grand ».

Compte tenu de l'objectif fixé dans le plan « JF 2025 », selon lequel l'évaluation de politique publique devrait devenir le deuxième métier des juridictions financières et 20 % de leurs travaux y être consacrés, cette tendance ne fera que s'accroître dans les années à venir.

Parallèlement, la suppression des fonctions juridictionnelles exercées par les chambres - qui représenteraient 8 % à 10 % de leur activité - ne devrait pas permettre de dégager des gains suffisants en temps ou en personnel pour compenser cette montée en charge de l'évaluation. Au contraire, la phase d'instruction continuera de reposer sur les CRTC, la chambre du contentieux de la Cour devant en effet être « nourrie » par des déférés des CRTC. Par ailleurs, le régime de responsabilité étant désormais répressif et ne visant que les fautes de gestion les plus graves, il devra reposer sur des contrôles plus minutieux et demandera des compétences plus techniques et plus fines.

Or, dans le cadre du PLF 2023, aucun moyen humain supplémentaire n'a été alloué aux CRTC, les seuls ETP créés concernant la Cour des comptes. Dans ces conditions, il existe une inquiétude quant à la manière dont les chambres pourront continuer à assumer leur rôle en matière de contrôle de régularité et de lutte contre les atteintes à la probité au niveau local.

Enfin, le projet de loi de finances pour 2023 fait évoluer les indicateurs de performance du programme pour les adapter à la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics et aux orientations du plan « JF 2025 ».

Il supprime toute mention du contrôle des comptes sous prétexte de suppression du contrôle juridictionnel des comptables publics. Par ailleurs, pour mesurer l'objectif « Sanctionner les irrégularités et la mauvaise gestion », il ne prévoit qu'un indicateur relatif aux délais de jugement de la chambre du contentieux, alors que le premier objectif serait logiquement d'alimenter cette nouvelle chambre en dossiers.

Au-delà de ces évolutions, le PLF 2023 prévoit également une réduction drastique des délais des travaux d'examen de la gestion qui servent d'indicateurs à l'objectif « Contribuer à l'amélioration de la gestion publique et des politiques publiques ». Les cibles sont réduites à huit mois à horizon 2025 comme le préconise le plan « JF 2025 », ce qui impose à la Cour des comptes de réduire de cinq mois le temps de ses travaux en trois ans et aux CRTC de huit mois sur la même période.

On peut s'interroger sur la priorité donnée à la production des rapports dans des délais de plus en plus restreints, alors que la légitimité des juridictions financières repose plutôt sur la qualité des travaux rendus, qui suppose la collégialité et la contradiction. Nous en avons une preuve évidente avec l'avis de la CRC PACA sur les relations financières entre la métropole Aix-Marseille-Provence et ses communes membres, publié en octobre 2022, qui représente un travail considérable. Dans certains cas, il peut être même préférable d'attendre quelques mois que les contrôlés répondent pour obtenir un rapport de qualité.

Par ailleurs, le pilotage par les délais peut avoir un effet démotivant sur les personnels à l'heure où les juridictions financières sont confrontées à un important *turn over* tant pour les magistrats que les vérificateurs. Il ne faudrait pas que la réalisation des indicateurs incite à se désintéresser du fond pour concentrer les efforts sur l'amélioration de la productivité.

C'est la raison pour laquelle je vous propose un amendement prévoyant des indicateurs en matière de contrôle des comptes et de la gestion, ainsi que relatifs aux nouvelles missions résultant du plan « JF 2025 » (évaluation des politiques publiques territoriales par les CRTC et déferés à la chambre du contentieux), pour ne pas limiter le pilotage au respect de délais. Cet amendement est inspiré des travaux du Syndicat des juridictions financières (SJF).

Je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits des programmes 165 et 164 sous réserve de l'adoption de cet amendement.

Je souhaiterais saluer, en conclusion, l'implication et l'engagement de l'ensemble des personnels des juridictions administratives et financières, dont le dévouement quotidien permet d'assurer le bon fonctionnement de ces juridictions.

Je vous remercie de votre attention.

M. Alain Richard. – Je voudrais rendre hommage au travail très approfondi du rapporteur, qui s’est plongé dans la vie des juridictions et dont je partage la totalité des observations.

Je souligne une particularité concernant les tribunaux administratifs. À la création du Syndicat de la juridiction administrative (SJA), l’une de ses premières demandes était d’en finir avec la gestion par le ministère de l’intérieur. Le rattachement au ministère de la justice paraissait alors une voie pertinente permettant de garantir l’indépendance des magistrats. Or la gestion par le ministère de la justice n’a pas très bonne réputation... C’est la raison pour laquelle le Conseil d’État s’en est finalement chargé et joue, en quelque sorte, le rôle d’un ministère. Nous savons que le vice-président du Conseil d’État est, en réalité, le vrai chef de ces juridictions.

Dans les juridictions administratives et financières, il existe d’ailleurs un sens de l’indépendance et de la mission qui est partagé par tous. Ce service public fonctionne uniquement grâce à l’engagement très fort de magistrats et greffiers qui font nettement plus que la charge de travail qui devrait leur incomber.

Mme Nathalie Goulet. – Je remercie le rapporteur pour la qualité de ses travaux.

Je me félicite de la création de la Commission d’évaluation de l’aide publique au développement que vous avez évoquée, ce qui pourra peut-être éviter à l’avenir de recourir aux cabinets de conseil, pour faire le lien avec un sujet dont nous avons récemment débattu au Sénat !

Je souhaiterais savoir quand est prévue son installation. Je me souviens avoir eu, avec la commission des affaires étrangères et de la défense, les pires difficultés pour évaluer l’aide au développement. Il nous faudra être attentif à ce sujet compte tenu de son importance et des attentes que la France suscite dans le monde à cet égard, pour une politique qu’elle met désormais en œuvre avec d’autres pays. Il serait d’ailleurs intéressant que le Parlement mène une mission de contrôle sur cette politique.

M. André Reichardt. – Je remercie le rapporteur pour ces travaux particulièrement fouillés. Pour ma part, je ne peux que me féliciter de la nouvelle mission d’évaluation des politiques publiques des chambres régionales et territoriales des comptes.

Toutefois, si les CRTC n’interviennent qu’à l’initiative de la collectivité intéressée, cela ne risque-t-il pas de restreindre fortement le champ de ce contrôle ?

Lorsque j’étais moi-même rapporteur pour avis du budget des juridictions financières, une réorganisation des chambres régionales était en cours, dans l’objectif notamment de remédier au déséquilibre entre elles de la charge de travail. Cette réforme est-elle aujourd’hui aboutie ? L’ajout

aujourd'hui de nouvelles compétences à moyens constants ne va-t-il pas poser de nouveaux problèmes ?

M. Jean-Yves Leconte. – Le volume du contentieux en droit des étrangers devant les tribunaux administratifs est aujourd'hui très problématique, dans la mesure où les référés sont utilisés en masse pour contraindre l'administration à fixer des rendez-vous aux demandeurs. Nous avons des administrations qui préfèrent s'en remettre à une décision de justice plutôt que d'analyser une situation particulière correctement du début jusqu'à la fin. Je considère que c'est un problème. Je le constate par exemple sur la délivrance de visa et sur les circulaires diffusées dans ce domaine. Or le tribunal administratif n'est pas là pour pallier les insuffisances de l'administration, surtout quand le problème est systémique.

M. Guy Benarroche, rapporteur pour avis. – Je remercie mes collègues pour leurs observations.

Madame Goulet, la Commission d'évaluation de l'aide publique au développement sera installée au premier semestre 2023, elle comptera deux collègues – l'un de parlementaires et l'autre d'experts indépendants – dont la composition est fixée par l'article 12 de la loi du 4 août 2021. Son secrétariat, assuré par la Cour des comptes, comptera 5 ETP.

Monsieur Reichardt, les CRTC pourront également s'auto-saisir en vue d'évaluer une politique publique locale, qui ne se fera donc pas à la seule demande des collectivités. C'est le cadre du nouvel article L. 211-15 du code des juridictions financières créé par la loi 3DS.

Monsieur Leconte, je suis pleinement d'accord avec vous, ce n'est pas la mission des tribunaux administratifs de faire de la prise de rendez-vous pour pallier aux défaillances de l'administration ou de prendre des décisions à la place de celle-ci. C'est malheureusement la tendance actuelle, comme les magistrats administratifs que j'ai rencontrés me l'ont dit.

M. François-Noël Buffet, président. – Nous passons maintenant à l'examen de l'amendement.

M. Guy Benarroche, rapporteur pour avis. – Je vous propose par cet amendement d'ajuster les indicateurs du programme 164 pour mieux rendre compte des nouvelles missions des juridictions financières sans passer sous silence le contrôle de la régularité des comptes et de la gestion, et sans se limiter à des questions de délai.

Je vous propose tout d'abord de substituer à l'indicateur « Nombre d'auditions au Parlement » celui du « Nombre de rapports établis par les chambres régionales et territoriales des comptes sur le fondement des articles L. 235-1 et L. 235-2 du code des juridictions financières », qui permettrait de mieux retracer les nouvelles missions d'évaluation des CRTC.

Sur le contrôle des comptes et de la gestion, je vous propose :

- d'ajouter un indicateur sur le nombre de contrôles menés dans des collectivités territoriales et des EPCI de moins de 50 000 habitants ;
- d'ajouter un autre indicateur pour prendre en compte le travail d'analyse de la fiabilité des comptes ;
- et, enfin, de remplacer un indicateur de délai sur la sanction des irrégularités, par un indicateur sur le nombre de déférés transmis par la Cour des comptes et les CRTC.

Nous aurions, au final, neuf indicateurs pour ce programme, soit un nombre identique à celui du projet de loi de finances pour 2022.

M. François-Noël Buffet, président. - En l'absence d'autres observations, nous suivons l'avis favorable du rapporteur et adoptons son amendement.

L'amendement est adopté.

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

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Lyon – Jeudi 15 septembre 2022

Tribunal administratif de Lyon

Mme Geneviève Verley-Cheyne, présidente du tribunal
Mme Cathy Schmerber, 1^{re} vice-présidente
Mme Béatrice Fautrier-Vray, greffière en chef
Mme Mandayo Demangho, greffière en chef adjointe
M. Laurent Delahaye, premier conseiller, rapporteur à la 6^e chambre
Mme Raphaëlle Gros, conseillère, rapporteure à la 4^e chambre
Mme Gabrielle Maubon, première conseillère, rapporteure à la 1^{re} chambre
M. Juan Segado, président de la 6^e chambre
Mme Christine Driguzzi, greffière responsable des urgences
Mme Géraldine Reynaud, greffière de la 2^e chambre
Mme Christine Touja, greffière de la 5^e chambre
Mme Tatiana Andujar, adjointe de greffe 4^e chambre

Cour administrative d'appel de Lyon

M. Gilles Hermitte, président de la cour
M. François Bourrachot, premier vice-président
Mme Sophie Corvellec, rapporteure
Mme Sylvie Lassalle, greffière en chef
Mme Lydia Boussand, responsable du pôle d'aide à la décision et du bureau de l'aide juridictionnelle
M. Julien Billot, greffier de chambre

Barreau de Lyon

M^e Antonielle Jourda, présidente de la commission Droit public
M^e Jean Poncet, co-président de la commission Droit fiscal
M^e Sophie Pochard, co-responsable du pôle Séjour

Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes

M. Patrick Caiani, vice-président

Mme Catherine Odin, secrétaire générale

M. Martin Launay, président de la 2^e section

Cour nationale du droit d'asile (CNDA) – Jeudi 27 octobre 2022

M. Mathieu Herondart, président

M. Thomas Besson, vice-président

M. Olivier Massin, secrétaire général

Mme Françoise Ségura, présidente de section

M. Patrick Masereel, chef du service des ordonnances

M. Frank Marisa, rapporteur

M. Matthieu Robert, rapporteur

Mme Aline Lagane, secrétaire d'audience

Conseil d'État – Jeudi 10 novembre 2022

M. Didier-Roland Tabuteau, vice-président

M. Thierry-Xavier Girardot, secrétaire général

M. Sylvain Humbert, secrétaire général adjoint

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

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Cour des comptes :

M. Pierre Moscovici, premier président

Mme Maïa Wirgin, secrétaire générale

M. Richard Chrébor, directeur des affaires financières et du contrôle de gestion

Union syndicale des magistrats administratifs :

M. Emmanuel Laforêt, président

Mme Anne-Sophie Picque, secrétaire générale

Mme Céline Arquié, secrétaire générale adjointe

Syndicat de la juridiction administrative :

Mme Maguy Fullana, présidente

Syndicat des juridictions financières unifié :

M. Pierre Genève, président

Association des magistrats de la Cour des comptes :

M. Philippe-Pierre Cabourdin, président

Mme Anne Mondoloni, vice-présidente

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

M. Frédéric Advielle, président de la chambre régionale des comptes des Hauts-de-France, président de l'association

Force ouvrière

Mme Catherine Magri, déléguée nationale chargée des agents de greffe des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel

CGT Intérieur

M. Michel Giordano

M. Didier Pla

Barreau de Paris

M^e Alexandre Aslanian, co-responsable de la commission ouverte
« Asile »