

N° 1990

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2019

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018* (n° 1947),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 10

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. DANIEL LABARONNE

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR	6
INTRODUCTION	9
I. DES PROGRAMMES CONFRONTÉS AU POIDS CROISSANT DES CONTRAINTE ET DES ENJEUX RÉCURRENTS DE LEUR ACTIVITÉ.....	11
A. PROGRAMME 165 : DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES TENUES À LA SOLIDARITÉ ET À LA PRÉSERVATION DE LEURS RÉSULTATS....	11
1. Une exécution marquée par un nouvel effort en faveur de la CNDA et le maintien des efforts de maîtrise des dépenses.....	11
2. Des tensions nouvelles dans l'exercice des fonctions juridictionnelles ?.....	12
B. PROGRAMME 126 DES RESSOURCES PLEINEMENT UTILISÉES DANS UN CADRE NORMALISÉ.....	13
1. Une exécution marquée par le maintien d'un niveau élevé de dépenses grâce aux ressources de valorisation.....	13
2. Des objectifs de performance tenus mais ne comblant pas nécessairement un manque de visibilité	15
C. PROGRAMME 164 : UNE EXÉCUTION CONFORME AUX EXIGENCES DE LA MASSE SALARIALE ET DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE	15
1. Une progression globale de la dépense toujours maîtrisée malgré une poursuite de l'amélioration de la consommation d'emplois	15
2. Le maintien des performances des juridictions financières	16
II. LES PROCÉDURES DE MÉDIATION ET DE RÈGLEMENT AMIABLE DES CONFLITS DEVANT LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES.....	18
A. DES NOUVELLES PROCÉDURES PEU SUSCEPTIBLES D'OFFRIR UN RÉEL TEMPÉRAMENT À LA CROISSANCE DU CONTENTIEUX	18
1. Des médiations occupant une place plus que modeste au plan quantitatif dans la résolution des litiges.....	19
2. Des procédures dont le recours apparaît circonscrit et n'allégeant pas la charge de travail des magistrats	20

B. UN MODE DE RÈGLEMENT DES LITIGES ALTERNATIF À ÉTAYER.....	21
1. Assurer la publicité de procédures susceptibles d’apporter d’autres solutions aux différents relevant des juridictions administratives.....	21
2. Sécuriser les conditions du recours à un médiateur.....	24
3. Mener à bien l’expérimentation relative à la médiation administrative obligatoire préalable.....	26
III. LA COMMISSION DU CONTENTIEUX DU STATIONNEMENT PAYANT	27
A. UNE JURIDICTION RÉCEMMENT CRÉÉE AUX PRISES AVEC LE DÉVELOPPEMENT RAPIDE D’UN CONTENTIEUX NOUVEAU.....	28
1. Un nombre de litige dépassant les prévisions et conduisant à la constitution d’un stock important.....	28
2. Une juridiction administrative de création récente taillée pour un contentieux de masse ?	30
B. UN DISPOSITIF GLOBAL DE TRAITEMENT DES LITIGES À CONFORTER	32
1. Accompagner la CCSP dans l’affermisssement de son fonctionnement et de son office juridictionnel.....	32
2. Mieux assurer la coordination des procédures juridictionnelles et des procédures de recouvrement du montant des forfaits de stationnement	34
3. Faire évoluer le cadre juridique afin de réduire le contentieux et de remédier à des effets indésirables de la procédure.....	35
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	39
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	41
SOURCES UTILISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	43

PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR

En vue de l'examen du projet de loi de règlement 2018, le rapporteur spécial a consacré les travaux de contrôle mené dans le cadre du Printemps de l'évaluation à deux thèmes : d'une part, les procédures de médiation et le règlement des amiables des litiges devant les juridictions administratives ; d'autre part, les ressources de la Commission du contentieux du stationnement payant.

Il recommande :

– de poursuivre le renforcement de la capacité de jugement de la Cour nationale du droit d'asile ;

– d'approfondir les mesures prises par le Conseil économique, social et environnemental afin d'assurer toute la publicité nécessaire à ses travaux et d'accroître les échanges avec l'Assemblée nationale ;

– de réviser le socle de la masse salariale des juridictions financières, au regard de l'évolution de la composition des personnels et des missions ;

– de rattacher le programme 340 *Haut Conseil des Finances publiques* au programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* ;

– de favoriser – pour les contentieux qui s'y prêtent – le recours à la médiation ;

– d'organiser des actions plus concrètes et pédagogiques auprès des justiciables, des avocats et des administrations, en complément des conventions conclues entre juridictions administratives et les barreaux ;

– d'imposer que les décisions et actes administratifs comportent une mention relative au recours possible à la médiation ;

– d'élaborer une méthode de référencement des médiateurs et de développer l'offre de diplômes universitaires attestant de la capacité à assumer une mission de médiation devant les juridictions administratives ;

– de s'assurer que les assurances de protection juridique (des particuliers ou des collectivités) garantissent une prise en charge effective des dépenses découlant du recours à un médiateur ;

– de mener à bien l'expérimentation relative à la médiation administrative obligatoire préalable organisée par le décret n° 2018-101 du 16 février 2018 ;

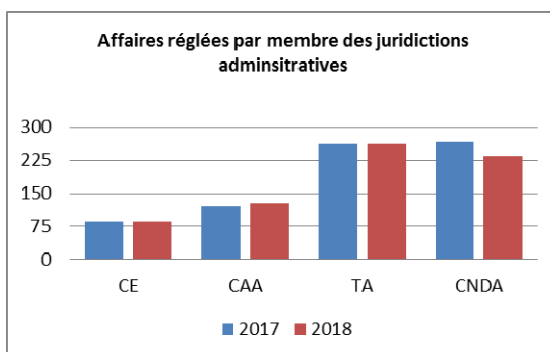
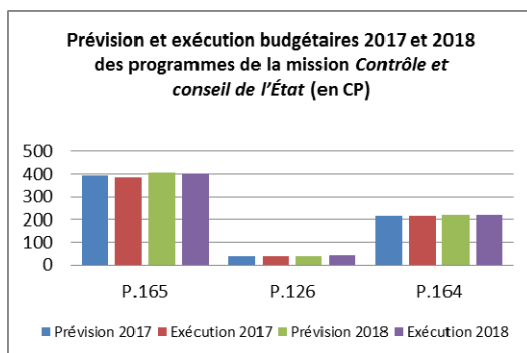
– de progresser dans la dématérialisation de la procédure, afin de faciliter les échanges entre la commission du contentieux du stationnement payant, les requérants et les défendeurs ;

– de conforter les ressources allouées à la commission du contentieux du stationnement payant dans le cadre de l’examen du projet de loi de finances pour 2020 ;

– de doter les DDFIP d’une information quant aux suites données aux décisions de la commission du contentieux du stationnement payant ;

– de développer des outils applicatifs permettant à l’ANTAI de mieux informer les collectivités territoriales et donnant à ces dernières la possibilité de demander l’annulation des titres de paiement suivant un procès industrialisé ;

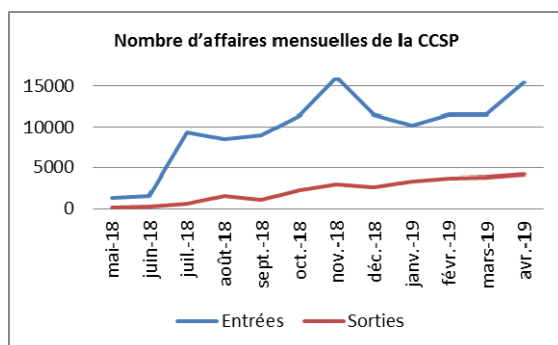
– d’introduire dans la loi deux exceptions aux principes du paiement préalable à la saisine de la commission au bénéfice : des personnes victimes du vol, de la destruction du véhicule ou d’une usurpation de la plaque d’immatriculation ; des personnes ayant cédé leur véhicule ; des personnes handicapées exonérées de la redevance de stationnement.



**LES MÉDIATIONS
DEVANT LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS EN 2018**

	Enregistrement	Médiations terminées	Accord	Non-aboutie	Taux d'accord
Médiation à la demande du juge	664	425	313	112	73,7 %
Médiation à l'initiative des parties	122	64	16	48	25 %
TOTAL	786	489	329	160	67,28 %

Source : Commission des Finances, d'après les statistiques du Conseil d'État.



INTRODUCTION

La mission *Conseil et contrôle de l'État* regroupe aujourd'hui quatre programmes : le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* ; le programme 126 *Conseil économique, social et environnemental* ; le programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* ; le programme 340 *Haut conseil des finances publiques*.

À l'échelle de la mission, l'exécution 2018 appelle des remarques assez similaires à celles formulées à l'issue des exercices précédents.

La mission dispose de ressources d'un niveau inégalé, conséquence d'une nouvelle augmentation significative inscrite en loi de finances initiale : les autorisations d'engagements inscrites [AE] atteignent 683,74 millions d'euros (+ 1,25 %) ; les crédits de paiement [CP] dépassent les 668,15 millions d'euros (+ 2,38 %). Si la progression des AE marque un très léger ralentissement, le rythme d'augmentation des crédits de paiement s'accélère entre 2017 et 2018.

Un même constat prévaut pour la consommation des crédits. **Les AE exécutées se montent à 664,28 millions d'euros (+ 1,30 %), les CP consommés passent de 644,75 millions d'euros à 655,04 millions d'euros (3,15 %).** De surcroît, le taux de consommation des ressources inscrites en loi de finances initiale apparaît à son plus haut niveau (représentant respectivement plus de 97,15 % des AE et 99,53 % des CP inscrits).

Les mouvements de crédits sont restés faibles et n'ont pas contraint les responsables de programme à reporter des opérations **prioritaires**. **La soutenabilité des dépenses de l'ensemble des programmes se révèle assurée, compte tenu notamment du caractère peu significatif** (programmes 126 et 340) **ou maîtrisé des restes à payer**. Seul le programme 165 voit ses engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2018 croître (+ 1,83 %) pour atteindre la somme de 103,99 millions d'euros.

En dernier lieu, **la mission demeure caractérisée par la grande rigidité des dépenses, à raison du poids très important des dépenses de personnel**. Ainsi, la part des crédits consommés sur le titre II va de 83 % pour le programme 165 à 87,5 % pour le programme 164, en passant par 86 % pour le programme 126.

I. DES PROGRAMMES CONFRONTÉS AU POIDS CROISSANT DES CONTRAINTES ET DES ENJEUX RÉCURRENTS DE LEUR ACTIVITÉ

Certes, l'exercice 2018 s'inscrit dans une certaine continuité et ne comporte pas de tensions majeures dans l'exécution des crédits et des emplois prévus par la loi de finances initiale. Cependant, le bilan de l'exécution tend à mettre en relief des difficultés propres à chacune des programmations.

A. PROGRAMME 165 : DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES TENUES À LA SOLIDARITÉ ET À LA PRÉSERVATION DE LEURS RÉSULTATS

Placé sous la responsabilité du vice-président du Conseil d'État, le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* constitue le support budgétaire des ressources humaines et matérielles alloués au Conseil d'État, aux 8 cours administratives d'appel, aux 42 tribunaux administratifs, ainsi qu'à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

L'exécution 2018 se solde par **un niveau de dépenses jamais réalisé pour l'ensemble du programme 165** : Le montant des AE exécutées s'élève à 406,10 millions d'euros (+ 1,45 %) ; les CP consommés atteignent les 406,10 millions d'euros (+ 4,12 %). Ce dernier chiffre reflète une accélération des dépenses. En outre, le taux de consommation des CP s'accroît, les dépenses réalisées représentant 99,46 % des crédits votés en LFI et 96 % des crédits ouverts.

Pour autant, ces chiffres globaux ne sauraient minorer l'impact sur l'exécution 2018 de la priorité renouvelée à la préservation de la capacité de jugement et au renforcement des ressources de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

1. Une exécution marquée par un nouvel effort en faveur de la CNDA et le maintien des efforts de maîtrise des dépenses

Sur le plan des effectifs, la CNDA a bénéficié de 102 créations d'emplois⁽¹⁾, sur les 108,5 équivalents temps pleins travaillés ETPT recrutés en 2018 pour l'ensemble du programme.

Tous les agents n'ayant pu être recrutés avant la fin de l'exercice, le schéma d'emplois réalisé en 2018 porte sur 69 ETP. L'exécution se solde donc par **une légère sous-consommation du plafond d'emploi** à l'échelle du programme 165 (3 933 ETPT réalisés contre 3 931 ETPT prévus). Les effectifs progressent néanmoins de 120 ETPT.

(1) 51 emplois ont été créés en application de la loi de finances initiale et 51 en cours de gestion (dont le recrutement était prévu de septembre à décembre 2018). La CNDA possède désormais 17 chambres.

Sur le plan des dépenses hors titre II, **les CP consommés en fonctionnement progressent de 6,76 %**, en conséquence d'une légère augmentation des frais de justice (frais postaux, interprétariat, consommables), ainsi que des dépenses de fonctionnement courant (notamment liées à l'informatique). Dans la progression des dépenses de fonctionnement, il convient également de prendre en considération les coûts supplémentaires induits par la location, le fonctionnement et l'aménagement des locaux supplémentaires de la CNDA, ainsi que l'accroissement des dépenses locatives du programme.

En matière d'investissement immobilier, le bilan de l'exécution 2018 comporte principalement deux affectations majeures : en premier lieu, l'opération de relogement de la CNDA et du TA de Montreuil dans un site unique⁽¹⁾ ; en second lieu, la rénovation des locaux du Palais des juridictions administratives de Lyon. Il convient également de signaler la poursuite au cours de l'exercice d'importantes opérations telles que : les travaux de mise en accessibilité et de mise en sûreté de l'ensemble du parc immobilier ; les travaux de restructuration du TA de Paris ; les travaux de restructuration de l'aile Colette au Palais Royal ; les opérations liées à l'acquisition de nouveaux locaux pour le Tribunal administratif de Marseille.

2. Des tensions nouvelles dans l'exercice des fonctions juridictionnelles ?

Dans une certaine mesure, **les indicateurs de performance de l'exécution 2018 peuvent fournir les indices d'un alourdissement du contentieux susceptible d'interrompre les progrès continus enregistrés dans l'administration de la justice administrative.**

Il en va ainsi de l'évolution du délai moyen de jugement des affaires. Certes, les tribunaux administratifs améliorent leur performance en rendant leur sentence dans des délais en moyenne plus brefs qu'en 2017 (10 mois et 3 jours contre 10 mois et 15 jours) et inférieurs à l'objectif assigné (10 mois et 8 jours). En revanche, les cours administratives d'appel enregistrent une certaine contre-performance : leurs délais moyens de jugement (11 mois et 6 jours) augmentent légèrement par rapport à l'exercice précédent et, surtout, dépassent nettement la cible arrêtée pour 2018 (10 mois et 15 jours).

En ce qui concerne la Cour nationale du droit d'asile, les délais excèdent très largement la cible fixée pour 2018, tant pour les procédures ordinaires (à 8 mois et 4 jours contre 6 mois escomptés) que pour les procédures accélérées (à 19 semaines contre une prévision de 9 semaines). Pire, **ils marquent un très net allongement par rapport aux résultats obtenus en 2016 et en 2017.**

(1) Anciennement occupé par l'AFPA à Montreuil, il doit être entièrement réaménagé d'ici à 2024.

Ces chiffres marquent en soi une rupture après huit années consécutives d'amélioration des délais de jugement de la Cour. Ils s'expliquent par deux facteurs essentiels : d'une part, la progression très soutenue du contentieux en 2017 et 2018 (58 671 recours enregistrés, + 9,5 %), en raison de la hausse du nombre des demandeurs d'asile et du nombre de recours contre les décisions de l'OFPRA ⁽¹⁾; d'autre part, l'impact des différents mouvements sociaux (grève des avocats, grève des personnels, grève dans les transports), cause de perturbations dans le déroulement des audiences et d'une légère baisse du nombre des décisions rendues (47 314 contre 47 814 en 2017).

La réduction des délais de jugement et la réduction de la proportion d'affaires en stock enregistrées depuis plus de deux ans marquent ainsi le pas. Ce constat vaut tout particulièrement pour la CNDA : le pourcentage réalisé dépasse très nettement les objectifs de l'exercice (14,6 % contre 6,8 %) et marque un très net recul par rapport à l'exercice 2017. À un bien moindre degré, on relèvera une légère progression du pourcentage des affaires enregistrées depuis plus de deux ans au Conseil d'État, ainsi qu'au sein des Cours d'appel.

Pour les Cours comme pour l'ensemble des juridictions administratives, **ces résultats contrastés s'expliquent principalement par la hausse continue de l'activité contentieuse.** D'après les statistiques communiquées par le Conseil d'État, le nombre des recours devant les tribunaux et les cours administratives d'appel a augmenté de 8 % en 2018, soit une très nette accélération par rapport à la moyenne constatée pour l'ensemble des juridictions administratives sur les dix dernières années (+ 4 %).

B. PROGRAMME 126 DES RESSOURCES PLEINEMENT UTILISÉES DANS UN CADRE NORMALISÉ

Le programme 126 vise à procurer au Conseil économique, social et environnemental, les ressources nécessaires à l'exercice des compétences que lui reconnaît la Constitution. Celles-ci ont pour finalité d'offrir une représentation aux différents intérêts économiques et sociaux du pays, de favoriser leur collaboration et de les associer autant que possible à l'élaboration de la politique économique, sociale et environnementale de la Nation.

1. Une exécution marquée par le maintien d'un niveau élevé de dépenses grâce aux ressources de valorisation

• **L'exercice 2018 constitue la première année d'application du nouveau régime financier et comptable** institué par le décret n° 2017-934 du 10 mai 2017 ⁽²⁾. Comme souligné par le rapporteur spécial au cours de l'examen

(1) *Office français de protection des réfugiés et apatrides.*

(2) *Décret n° 2017-934 du 10 mai 2017 relatif au régime administratif et financier du Conseil économique, social et environnemental.*

du projet de loi de finances initiale ⁽¹⁾, tout en maintenant des spécificités destinées à garantir l'autonomie budgétaire et comptable, l'entrée en vigueur du décret emportait des obligations nouvelles supposant la formalisation de procédures internes. D'après les éléments dont fait état la Cour des comptes dans sa note sur l'analyse budgétaire, **le CESE a organisé un dispositif de contrôle autour d'un spécialiste nouvellement recruté et des personnels référents.**

• **Le montant des crédits de paiement consommés par le programme 126 augmente de 3 % pour atteindre la somme de 42,46 millions d'euros** (en AE et CP). Ces chiffres traduisent une accélération de la consommation des crédits inscrits et ouverts par rapport aux progressions constatées en AE et CP entre 2016 et 2017.

Ce constat se vérifie pour les dépenses de personnel qui progressent de 2,39 % (contre + 0,33 % entre 2016 et 2017). Cet accroissement résulte d'une meilleure exécution du plafond d'emploi (146 ETPT contre 143 ETPT).

Quoique vigoureuse, la croissance des dépenses de fonctionnement (6,78 %) s'atténue de manière assez nette par rapport au rythme observé en 2017 (+ 11,43 %).

Pour ce qui concerne les dépenses d'investissement, on signalera la mise en service du référentiel des préconisations du CESE au 1^{er} décembre 2018, pour un coût de près de 1 million d'euros. Cette base de données vise à permettre au Conseil de mieux appréhender les suites législatives, réglementaires et médiatiques de ses travaux consultatifs.

Le taux de consommation des AE et CP ouverts s'établit à 99,96 %, quasi stable par rapport aux résultats de l'exécution 2017. On notera que le montant des dépenses de personnel et de fonctionnement excède les ressources prévues en loi de finances initiale.

De fait, **leur couverture se révèle tributaire de l'usage des recettes tirées de la valorisation du Palais d'Iéna et des actions de mécénat.** Celles-ci augmentent très sensiblement par rapport à l'exercice 2017 (avec un produit de 2,5 millions d'euros, contre 1,9 million) et dépassent les prévisions de la loi de finances initiales (2,1 millions d'euros). On notera que près de 60 % proviennent d'un contrat pluriannuel signé avec un partenaire.

• **La caisse des retraites poursuit son retour à l'équilibre financier (prévu en 2023), dans le cadre de la réforme mise en œuvre en 2015.**

D'après les éléments dont a fait état le ministre chargé des relations avec le Parlement, l'exercice 2018 apparaît conforme aux études d'actuariat menées en 2014 et 2015 par la Caisse des dépôts. 174 000 euros environ ont été prélevés du

(1) *Rapport n° 273 annexe 10 - Rapport de M. Daniel Labaronne sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235), pp.37-38.*

fonds de réserve qui, fin 2018, est légèrement inférieur à 8 millions d'euros. La faiblesse inédite du montant prélevé s'explique par deux facteurs : d'une part, le nombre important de décès en 2018 ; d'autre part, les premiers effets des mesures adoptées en 2015, notamment celle portant sur le plafonnement des pensions de réversion.

2. Des objectifs de performance tenus mais ne comblant pas nécessairement un manque de visibilité

La maquette de performance pour 2018 démontre l'aptitude du CESE à atteindre les objectifs assignés dans l'accomplissement de ses missions. L'ensemble des indicateurs attestent en effet d'une amélioration des résultats obtenus. Ce constat vaut tant pour la production intellectuelle du CESE (mesurée par le nombre d'avis rendus – 31 contre 27 avis produits en 2017) que pour les activités partenariales (avec une stabilisation du nombre de colloques organisés par le CESE ou en partenariat).

On notera également un très net accroissement du nombre de « retombées presse » (objet de l'indicateur 1.3). En 2018, le CESE a ainsi fait l'objet de 7 973 articles le mentionnant contre 7 240 en 2017 et 3 126 en 2016.

Pour autant, **les activités du Conseil pâtissent encore aujourd'hui d'un manque de visibilité.** Dans ces conditions, il importe que le Conseil approfondisse les mesures prises afin d'assurer toute la publicité nécessaire à ses travaux, en particulier auprès des assemblées parlementaires. À cette fin, **le rapporteur spécial ne peut qu'encourager l'accroissement des échanges avec l'Assemblée nationale**, étant observé que 34 présidents de section et rapporteurs ont été auditionnés par des commissions parlementaires – soit le double de l'année 2017.

C. PROGRAMME 164 : UNE EXÉCUTION CONFORME AUX EXIGENCES DE LA MASSE SALARIALE ET DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE

Placés sous la responsabilité du Premier président de la Cour des comptes, les programmes 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* et 340 *Haut Conseil des finances publiques* retracent les ressources allouées aux institutions chargées du contrôle du bon usage des deniers publics.

1. Une progression globale de la dépense toujours maîtrisée malgré une poursuite de l'amélioration de la consommation d'emplois

Le montant des crédits de paiement consommés en 2018 dépasse les 218,02 millions d'euros. L'augmentation des dépenses réalisées (+ 1,35 %) se révèle en retrait par rapport à l'évolution constatée entre 2016 et 2017 en CP (+ 4,60 %). Le montant des AE consommées (soit 215,37 millions d'euros) retrouve le niveau de 2016, en conséquence d'une progression modérée (+ 0,71 %).

• **La hausse du montant des crédits consommés résulte pour l'essentiel de l'augmentation des dépenses de personnel** (+ 1,80 %, à 190,74 millions d'euros). Cela étant, le rythme de la croissance s'atténue par rapport à celui observé en 2017 (+ 3,85 %).

Il faut y voir l'effet d'une progression des effectifs employés par le programme : ceux-ci représentent **1772 équivalents temps plein [ETPT]**, en progression de 9 ETPT (et de 45 ETPT par rapport à 2016). Par rapport à l'autorisation parlementaire (1 840 ETPT), subsiste un écart de 68 ETPT. Toutefois, la sous-consommation du plafond d'emploi se réduit assez nettement en comparaison des résultats 2016 (– 113 ETPT) et 2017 (– 77 ETPT).

Cela étant, **la question demeure posée d'une révision du socle de la masse salariale, au regard de l'évolution de la composition des personnels des juridictions financières**. Depuis quelques années, l'élargissement des missions, la technicité accrue des métiers des juridictions financières et l'objectif d'une rationalisation des fonctions conduisent les responsables du programme à favoriser le recrutement d'agents de catégorie A+ et A et à ne pas remplacer les départs de catégorie B et C. En outre, il convient de rappeler la création de 50 emplois pour la période 2019-2022, décidée par la lettre plafond du Premier ministre du 7 août 2017.

• Par ailleurs, **le programme 164 enregistre une croissance des dépenses de fonctionnement (+ 4,62 %)**. La hausse des CP consommés sur le titre III procède d'abord de la hausse des dépenses informatiques et de télécommunication, conséquence de l'effort consenti en faveur des dépenses d'infrastructures (rachats de licences Microsoft) et de la bureautique.

Participe également au niveau accru des crédits consommés en fonctionnement, la hausse des dépenses immobilières, à raison notamment de l'évolution du coût des services aux bâtiments. En revanche, on notera la diminution très nette des derniers frais inhérents à l'adaptation du réseau des chambres régionales à la réforme territoriale (à savoir des frais d'équipements et de mobilier).

2. Le maintien des performances des juridictions financières

Par rapport à l'exécution 2016, **l'examen de la maquette de performance pour 2017 montre en effet des résultats stabilisés voire en amélioration**.

Il en va ainsi des « suites données aux recommandations de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes », indicateur présenté comme le plus significatif pour mesurer l'efficacité du programme 164 : le taux s'établit à 76 %, très voisin de celui constaté au terme de l'exercice 2017 et en très net progrès par rapport à 2016 (72 %).

On notera également **une amélioration des délais de jugement des chambres régionales et territoriales, ainsi que de la Cour de discipline budgétaire**, inférieurs à la cible visée pour 2018 mais également en très sensible retrait par rapport aux délais constatés en 2016 et 2017. **Les délais des travaux d'examen de la gestion se réduisent également devant les CRC et les CRTC** et se rapprochent des résultats obtenus en 2016.

Ceci témoigne du maintien des efforts des juridictions financières mais également du poids dans l'évolution de l'indicateur de facteurs tels que les caractéristiques de l'entité contrôlée ou de la complexité du contrôle.

Moyens du programme 340 *Haut conseil des finances publiques*

En 2017, les crédits consommés sur le programme 340 se réduisent à 0,346 million d'euros en AE et à 0,332 million d'euros en CP. Comme en 2017, ces montants marquent un recul de la dépense de 4,44 % en AE et de 8,33 % en CP. Les AE et les CP consommés représentent respectivement 76,06 % et 73,05 % des AE et CP ouverts, soit des taux en baisse très sensible par rapport à 2017.

Les crédits couvrent pour l'essentiel des dépenses de personnel (pour 0,320 million d'euros en AE et CP), en l'occurrence la rémunération des 3 agents (2,5 équivalents temps plein travaillés) qui assument les fonctions de rapporteur général et de rapporteurs généraux adjoints. La baisse des montants consommés sur le titre II s'explique par la sortie d'un rapporteur du programme. En outre, comme observé précédemment, la fonction support du Haut conseil des finances publiques reste mutualisée avec celle de la Cour des comptes.

Du point de vue du rapporteur spécial, le caractère de plus en plus résiduel du programme 340 plaide en faveur de son rattachement au programme 164.

II. LES PROCÉDURES DE MÉDIATION ET DE RÈGLEMENT AMIABLE DES CONFLITS DEVANT LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Au sens des dispositions du chapitre III du titre I^{er} du livre II de la partie législative du code de justice administrative (CJA) ⁽¹⁾, la médiation devant les juridictions administratives désigne « *tout processus structuré, quelle qu'en soit la dénomination, par lequel deux ou plusieurs parties tentent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'aide d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par la juridiction* ». Le code distingue la médiation à l'initiative des parties ⁽²⁾ de celle à l'initiative du juge ⁽³⁾.

Dans ce cadre, **les personnes publiques et privées peuvent recourir à la médiation afin de régler un différend soit avant toute procédure juridictionnelle, soit postérieurement à la saisine du juge, au moment de l'instruction de la requête**. Les parties sont ainsi libres de s'engager dans un processus de médiation à tout moment, même en référé. Elles peuvent y recourir de leur propre initiative ou y être invitées par la juridiction qu'elles ont préalablement saisie.

Les parties peuvent en outre mettre un terme à tout moment au processus engagé. **Dans le cas d'une procédure de médiation ouverte à leur initiative, l'article L. 213-5 prévoit l'interruption des délais de recours contentieux et la suspension des prescriptions** ⁽⁴⁾. Le juge administratif peut, sur la base de conclusions données en ce sens, homologuer et donner force exécutoire à l'accord issu de la médiation engagée à l'initiative des parties. Il convient de souligner que l'accord auquel parviennent les parties ne peut porter atteinte à des droits dont elles n'ont pas la libre disposition ⁽⁵⁾.

A. DES NOUVELLES PROCÉDURES PEU SUSCEPTIBLES D'OFFRIR UN RÉEL TEMPÉRAMENT À LA CROISSANCE DU CONTENTIEUX

L'introduction dans le code de justice administrative des dispositions relatives aux médiations a été adoptée dans le cadre de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

(1) Complété par les articles R. 213-1 à R.213-9 du code de justice administrative (introduits par le décret n° 2017-566 du 18 avril 2017 relatif à la médiation dans les litiges relevant de la compétence du juge administratif).

(2) Articles L213-5 à L213-6 du code de justice administrative.

(3) Articles L213-7 à L213-10.

(4) L'article L. 213-5 du CJA retient la date à laquelle les parties sont convenues de recourir à la médiation ou, à défaut d'écrit, le jour de la première réunion de médiation.

(5) Article L. 213-3 du CJA.

Suivant une démarche analogue à celle de la justice judiciaire, elle participait de la volonté de développer de nouveaux modes de règlement des litiges devant des juridictions administratives confrontées à une hausse ininterrompue du nombre des litiges portées devant elles. Il s'agissait également d'établir un cadre procédural plus formalisé et incitatif alors que la conciliation en marge des procédures contentieuses demeurait peu utilisée.

Même si la mise en place des procédures de médiation est récente, un premier bilan peut en être tiré qui montre que la procédure conserve aujourd'hui un caractère assez embryonnaire dans l'activité contentieuse de la juridiction administrative.

1. Des médiations occupant une place plus que modeste au plan quantitatif dans la résolution des litiges

Ainsi que le montre le tableau ci-après, **le nombre de médiations engagées à ce jour apparaît infime par rapport au 230 000 recours portés devant les juridictions administratives.**

Pour l'ensemble de l'année 2018, les statistiques disponibles font ainsi état d'un total de **786 procédures de médiations engagées devant les tribunaux administratifs**, dont 664 à la demande du juge et 122 à l'initiative des parties. Les deux juridictions ayant enregistré le plus grand nombre de médiations engagées à l'initiative des parties sont les TA de Montpellier et de Grenoble, avec respectivement 39 et 11 procédures. Avec respectivement 278 et 107 procédures, les tribunaux de Lyon et de Montpellier comptent pour plus de la moitié des médiations enregistrées et engagées à la demande des magistrats en 2018.

**LES MÉDIATIONS
DEVANT LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS EN 2018**

	Enregistrement	Médiations terminées	Accord	Non-aboutie	Taux d'accord
Médiation à la demande du juge	664	425	313	112	73,7 %
Médiation à l'initiative des parties	122	64	16	48	25 %
TOTAL	786	489	329	160	67,28 %

Source : Commission des Finances, d'après les statistiques du Conseil d'État.

Devant les cours administratives d'appel, le nombre des médiations enregistrées se révèle encore plus limité, avec 22 procédures en 2018, dont 21 ouvertes à la demande du juge et 1 sur l'initiative des parties. En 2018, les cours d'appel de Bordeaux, de Marseille et de Nantes s'imposent comme les trois premières juridictions en termes de médiations enregistrées à la demande du juge. La seule médiation engagée à l'initiative des parties est enregistrée devant la CA de Lyon.

**LES MÉDIATIONS
DEVANT LES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL EN 2018**

	Enregistrement	Médiations terminées	Accord	Non-aboutie	Taux d'accord
Médiation à la demande du juge	21	10	2	8	0,2 %
Médiation à l'initiative des parties	1	0	0	0	SO
TOTAL	22	10	2	8	0,2 %

Source : Commission des Finances, d'après les statistiques du Conseil d'État.

La contribution au règlement des litiges apparaît encore plus circonscrite lorsque l'on considère le nombre des médiations achevées. Devant les tribunaux administratifs, le nombre des procédures engagées à la demande d'un juge et conclues s'élève à 425 en 2018 (soit 64 % des procédures enregistrées). On dénombre pour ce même exercice 64 médiations terminées ouvertes à l'initiative des parties (soit 52,45 %).

2. Des procédures dont le recours apparaît circonscrit et n'allégeant pas la charge de travail des magistrats

D'après les statistiques adressées par le Conseil d'État, devant les tribunaux administratifs, le taux d'accord atteint 73,7 % pour les procédures engagées à la demande du juge en 2018 mais seulement à 25,04 % pour celles ouvertes à l'initiative des parties. Devant les cours administratives d'appel, les médiations réalisées à la demande d'un juge aboutissent à un accord dans 20 % des procédures ouvertes à la demande des juges.

En soi, ces chiffres montrent que le dispositif ne contribue pas en l'état à alléger l'activité contentieuse des juridictions administratives.

Il faut préciser que d'après les magistrats et greffiers rencontrés par le rapporteur spécial, **les médiations ne provoquent pas de désorganisation dans le traitement des différends sur lesquels les parties n'ont pu parvenir à un accord.** L'échec de la médiation aboutit à la « reprise » de la procédure contentieuse devant la juridiction administrative, avec la désignation d'un rapporteur. On notera en revanche que les objectifs assignés en matière de réduction des affaires enregistrées depuis plus deux ans peuvent conduire les magistrats à instruire plus rapidement ces dossiers.

B. UN MODE DE RÈGLEMENT DES LITIGES ALTERNATIF À ÉTAYER

Pour ce qui concerne l'exercice 2019, les chefs de juridiction se sont engagés à lancer près de 900 médiations – ce qui constituerait une hausse de près de 50 % par rapport aux procédures ouvertes à la demande du juge en 2018. D'après les perspectives tracées par le Vice-président du Conseil d'État le 7 décembre dernier, les juridictions administratives se donneraient pour objectif que d'ici à 2021, 1 % des requêtes enregistrées devant les tribunaux administratifs (soit environ 2 000 dossiers) fassent l'objet d'une médiation.

On le voit, le développement de la médiation devant les juridictions administratives ne saurait procurer un instrument de réduction du stock des affaires ou de limitation de la croissance des contentieux.

Cela étant, les éléments d'analyse développés devant le rapporteur spécial donnent à penser que ces procédures présentent, pour les justiciables un intérêt qualitatif. C'est la raison pour laquelle il semble souhaitable d'en assurer le développement et la promotion auprès des acteurs de sa mise en œuvre. Dans son esprit, cette démarche n'exclut pas d'envisager la possibilité d'une généralisation de la médiation administrative obligatoire en cours d'expérimentation.

1. Assurer la publicité de procédures susceptibles d'apporter d'autres solutions aux différents relevant des juridictions administratives

De fait, si l'on considère l'objet des médiations ouvertes en 2018, on s'apercevra que **certaines matières à contentieux donnent davantage lieu à l'ouverture d'une procédure.**

Pour ce qui concerne celles ouvertes à l'initiative des parties devant les tribunaux administratifs, quatre domaines se distinguent : le droit des marchés et des contrats ; le droit de la fonction publique et des agents publics ; le droit de l'urbanisme et de l'aménagement ; le droit des travaux publics. Les médiations engagées sur la demande des magistrats devant les TA portent également sur ces quatre matières mais ont aussi pour objet la santé publique (premier domaine de la médiation), le domaine et la voirie, ainsi les litiges touchant aux collectivités territoriales.

En soi, **la concentration des procédures tend à démontrer que certains litiges se prêtent davantage au recours à la médiation.** Il en va particulièrement ainsi dans le cas où les enjeux – notamment financiers – prédisposent plus facilement à négocier. D'après les personnes interrogées par le rapporteur spécial, ceci pourrait expliquer qu'un différend en matière de marchés publics donne davantage lieu à des médiations.

Mais au-delà, on peut considérer que **la procédure permet de régler des litiges de manière plus pertinente que par l'application d'une solution de droit**. Tel est le point de vue de Mme Anne-Laure Girard et M. Antoine Claeys, professeurs des universités⁽¹⁾, nombre de personnes entendues par le rapporteur spécial citent en exemple le règlement des litiges dans le domaine du droit de la fonction publique ou dans le cas de litiges de voisinage. D'après leur analyse, ces contentieux présentent une forte dimension « émotionnelle » et la médiation peut permettre de dégager des solutions plus satisfaisantes pour les deux parties qu'un recours contentieux peu susceptible de rendre les relations moins conflictuelles.

Dans cette optique, **il apparaît également raisonnable de favoriser – pour les contentieux qui s'y prêtent – un développement du recours à la médiation**.

À cette fin, il importe **en premier lieu de lever des réticences auprès des parties (justiciables et administration) mais également des magistrats administratifs**.

Du point de vue des justiciables, le développement du recours à la médiation se heurte d'abord à la mauvaise connaissance ou compréhension de la procédure, de ses implications et de son efficacité par rapport à un procès. Pour certains d'entre eux, la médiation pourrait être perçue comme une procédure susceptible de repousser l'accès au juge. En outre, alors que le recours contentieux devant les juridictions administratives peut sembler « gratuit », le coût et les modalités de financement des médiations sont une charge pour les requérants, à savoir les honoraires versés au médiateur et, éventuellement, la rémunération du conseil.

Du point de vue des administrations, on constate que le recours à la médiation n'est pas rentré dans les mœurs. D'après l'analyse développée par le secrétaire général adjoint du Conseil d'État chargé des juridictions administratives, il existe *de facto* une réticence qui peut s'expliquer par une conception suivant laquelle l'État défend nécessairement l'intérêt général et n'a pas à transiger, notamment dans des litiges touchant au respect de la légalité ou à l'exercice de prérogatives régaliennes. Par ailleurs, rien n'indique que les services administratifs à l'échelon déconcentré disposent des ressources nécessaires à l'engagement et au suivi d'une médiation.

Une réticence de même ordre peut être perçue de la part de certains magistrats administratifs. Ceux-ci tendent à estimer que la démarche sous-tendue par la médiation ne correspond pas nécessairement à l'office du juge administratif, chargé de veiller au respect de la légalité.

(1) Par ailleurs co-auteurs de l'ouvrage collectif Les modes alternatifs de règlement des litiges en droit administratif, paru en juin 2018.

Par ailleurs, il s'avère que **l'engagement des médiations revêt un caractère chronophage pour les greffes et magistrats plus particulièrement chargés de leur mise en œuvre**. Le lancement de la procédure suppose en effet d'identifier les requêtes susceptibles de donner lieu à médiation, d'informer et de convaincre les parties de cette possibilité, de contribuer au choix du médiateur. **Le temps exigé par ces préalables peut peser sur l'activité des greffes**. Il varie en fonction du nombre de parties prenantes aux litiges, ainsi que de la possibilité qu'elles recourent au service d'un conseil.

Dans ces conditions, **assurer le développement des médiations implique d'abord de conforter l'action conduite en faveur du recours à ces procédures au sein des juridictions administratives. Cette action a donné lieu, de la part du Conseil d'État, au déploiement d'un dispositif fondé sur deux acteurs majeurs :**

– **le référent national médiation** ⁽¹⁾: placé auprès du secrétaire général adjoint du Conseil d'État chargé des juridictions administratives, il anime notamment le comité « Justice Administrative et Médiation » (JAM), ainsi que le réseau des référents médiations des juridictions administratives ; il est chargé d'apporter tout conseil aux juridictions dans le développement de la médiation, et notamment pour la constitution d'un vivier de médiateurs locaux, ainsi qu'en matière de formation des magistrats et agents des greffes ;

– **les référents locaux médiations** : il s'agit d'un magistrat ou agent de greffe ⁽²⁾, désigné au sein de la juridiction administrative afin d'assumer des fonctions d'interface avec le référent national médiation et le secrétariat général du Conseil d'État pour des échanges, des transmissions et recueils d'information sur le développement de la médiation.

D'après les éléments recueillis auprès du Conseil d'État, le référent national médiation doit organiser en 2019 les premières assises de la médiation administrative, afin de promouvoir la culture de la médiation auprès d'un large public de représentants de l'administration.

À défaut de parvenir à une évolution rapide des cultures professionnelles au sein des juridictions et des services administratifs, **il convient de sensibiliser les justiciables et leur conseil aux intérêts de la médiation.**

Dans cette perspective, le Conseil d'État et le Conseil national des barreaux ont signé, le 13 décembre 2017, une convention destinée à promouvoir le recours à la médiation auprès des avocats, des magistrats, des acteurs publics et des justiciables.

(1) M. Philippe Gazagnes, président du tribunal administratif de Clermont-Ferrand, assume cette fonction depuis sa nomination le 12 décembre 2017. Il a été renouvelé à ce poste en janvier 2019.

(2) Il existe également des « binômes de référents médiation », généralement composés d'un magistrat et d'un agent de greffe.

Ce document se conçoit surtout comme un engagement à développer de bonnes pratiques. La convention doit être déclinée par des conventions de mise en œuvre de la médiation dans le ressort de tribunaux administratifs ou de cours administratives d'appel.

Le rapporteur spécial ne peut qu'appeler les juridictions administratives et les barreaux à donner corps à ces engagements, le cas échéant en complétant ces conventions par l'organisation d'actions plus concrètes et pédagogiques auprès des justiciables, des avocats et des administrations.

Afin de contribuer à leur information, il pourrait être utile – suivant la suggestion de Mme Anne-Laure Girard et M. Antoine Claeys – **d'imposer que les décisions et les actes administratifs comportent une mention relative au recours possible à la médiation.** Sous réserve d'une évaluation de l'ensemble des actes susceptibles d'entrer dans ce dispositif, la mise en œuvre de cette proposition pourrait notamment impliquer de modifier l'article R.421-5 du code justice administrative, lequel dispose : *« Les délais de recours contre une décision administrative ne sont opposables qu'à la condition d'avoir été mentionnés, ainsi que les voies de recours, dans la notification de la décision. » ?*

2. Sécuriser les conditions du recours à un médiateur

La première question posée touche aux conditions du recrutement des personnes chargées de mener à bien la médiation.

Le code de justice administrative comporte peu de dispositions en la matière. Les médiateurs peuvent être désignés par les parties (dans le cas d'une procédure à leur initiative) ou par le juge administratif (en cas de procédure engagée à sa demande comme à celle des parties). L'article L. 213-8 du CJA leur impose d'accomplir leur mission *« avec impartialité, compétence et diligence »*. Il soumet le déroulement de la médiation au principe de confidentialité : *« les constatations du médiateur et les déclarations recueillies au cours de la médiation ne peuvent être divulguées aux tiers ni invoquées ou produites dans le cadre d'une instance juridictionnelle ou arbitrale sans l'accord des parties »*.

Aujourd'hui, le **recrutement des médiateurs s'opère sur le fondement d'une simple liste établie à l'échelle nationale**, qui recense les personnes susceptibles d'être désignées par région et par compétences. Or, ainsi que l'ont souligné plusieurs des personnes auditionnées, elle ne comporte **pas de filtre et, par conséquent, ne présente pas réellement de garanties quant aux aptitudes des personnes désignées.**

Par ailleurs, suivant l'analyse du Conseil d'État, **le nombre des médiateurs disponibles peut se révéler insuffisant dans certaines parties du territoire.**

Il ressort également des éléments recueillis auprès du Président du Tribunal administratif de Limoges que le maintien d'un vivier à l'échelle locale demeure tributaire de l'existence d'associations locales, ainsi que des relations établies entre le tribunal administratif et des professions susceptibles de remplir des missions de médiateurs.

Dans ces conditions, **le rapporteur spécial ne peut que soutenir l'élaboration d'une méthode de référencement des médiateurs.**

Il s'agit d'ailleurs d'un des projets dont la réalisation a été confiée au référent national médiation pour 2019. Dans cette démarche, le Conseil d'État inclinerait plutôt pour une liste dont l'usage demeurerait facultatif. Du point de vue du rapporteur spécial, la crédibilité qui doit s'attacher aux personnes chargées de conduire la médiation plaiderait plutôt en faveur de critères de droit commun, même si l'on peut convenir de la difficulté à définir *in abstracto* toutes les aptitudes requises.

Afin de surmonter cet obstacle, **il pourrait être cependant utile de développer l'offre de diplômes universitaires attestant de la capacité à assumer une mission de médiation devant les juridictions administratives.**

On notera d'ailleurs que des universités telles que celle de La Rochelle proposent déjà des formations qui offrent un vivier de recrutement pour le Tribunal administratif de Limoges.

La seconde question posée tient aux conditions de la rémunération du médiateur désigné.

Le coût d'une médiation peut être compris dans une fourchette allant de 1 400 euros à 2 400 euros. En application des dispositions du code de justice administrative, les frais de la médiation sont fixés par accord entre les parties, ou à défaut, par une décision de la juridiction administrative. L'article L. 213-8 prévoit la possibilité d'un bénéfice de l'aide juridictionnelle prévue la loi n° 91-647 10 juillet 1991 ⁽¹⁾.

Dans le cadre de ses travaux, le rapporteur spécial n'a recueilli aucun élément quant à d'éventuelles difficultés dans la répartition des charges découlant de la procédure. Pour autant, il estime qu'au-delà du bénéfice de l'aide juridictionnelle, **il conviendrait de s'assurer que les assurances de protection juridique (des particuliers ou des collectivités) garantissent une prise en charge effective des dépenses découlant du recours à un médiateur.**

(1) Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

3. Mener à bien l'expérimentation relative à la médiation administrative obligatoire préalable

L'expérimentation relative à la médiation préalable obligatoire procède des dispositions du décret n° 2018-101 du 16 février 2018⁽¹⁾. Son champ d'application couvre des litiges de la fonction publique (éducation nationale, fonction publique territoriale) et des litiges sociaux.

L'expérimentation de médiation préalable obligatoire s'applique aux recours contentieux présentés jusqu'au 31 décembre 2021, à l'encontre des décisions intervenues à compter du 1^{er} avril 2018⁽²⁾. Pour les contentieux de la fonction publique territoriale, elle s'applique aux décisions prises à compter de la date d'adhésion au dispositif par la collectivité territoriale employeur.

Dans ce cadre, les recours formés par les agents publics civils relatifs à certains contentieux de la fonction publique doivent être précédés d'une médiation à peine d'irrecevabilité. Le même préalable s'impose aux recours formés par les bénéficiaires de certaines aides sociales. En cas de saisine, le juge administratif est tenu de vérifier le respect du recours à la médiation préalable⁽³⁾.

D'après les éléments communiqués par le Conseil d'État, pour ce qui concerne les contentieux de la fonction publique, l'expérimentation est en cours au ministère de l'Europe et des affaires étrangères⁽⁴⁾, ainsi qu'au ministère de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur (dans les académies d'Aix-Marseille, Clermont-Ferrand et Montpellier). Des collectivités territoriales participent également à l'expérimentation⁽⁵⁾.

S'agissant des contentieux relatifs au revenu de solidarité active (RSA) et à l'aide personnalisée au logement (APL), l'expérimentation se déroule dans six départements : le Bas-Rhin, l'Isère, la Haute-Garonne, la Loire-Atlantique, le Maine-et-Loire et la Meurthe-et-Moselle. En ce qui concerne les travailleurs privés d'emploi, ce sont 30 départements qui sont concernés.

En application du décret du décret précité du 16 février 2018, **un bilan complet de la première année d'expérimentation (portant sur la période allant du 1^{er} avril 2018 au 31 mars 2019) devrait être établi par le Conseil d'État avant le 30 juin 2019**. Il conviendra d'en tirer toutes les conséquences en vue d'une éventuelle généralisation du dispositif.

(1) Décret n° 2018-101 du 16 février 2018 portant expérimentation d'une procédure de médiation préalable obligatoire en matière de litiges de la fonction publique et de litiges sociaux. Complété par : arrêté du 1^{er} mars 2018 relatif à l'expérimentation d'une procédure de médiation préalable obligatoire en matière de litiges de la fonction publique de l'éducation nationale ; arrêté du 2 mars 2018 relatif à l'expérimentation d'une procédure de médiation préalable obligatoire en matière de litiges de la fonction publique territoriale ; arrêté du 6 mars 2018 relatif à l'expérimentation d'une procédure de médiation préalable obligatoire en matière de litiges sociaux.

(2) Article 34 de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

(3) Article 6 du décret n° 2018-101 du 16 février 2018.

(4) Sans restriction géographique.

(5) Sur la base d'une convention conclue avant le 31 décembre 2018 avec l'un des 42 centres de gestion (CDG) partenaires.

III. LA COMMISSION DU CONTENTIEUX DU STATIONNEMENT PAYANT

Prévue par l'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales [CGCT], **la création de la commission du contentieux du stationnement payant [CCSP] participe de la réforme du stationnement payant** réalisée dans le cadre de la « loi MAPTAM »⁽¹⁾.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, en l'absence de paiement ou en cas de paiement ne couvrant pas les sommes dues au titre du stationnement sur la voie publique, **la sanction encourue n'est plus une amende pénale mais un forfait de stationnement payant (FPS)**. Ce dernier constitue une redevance d'occupation du domaine public. Il appartient aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents d'en fixer le montant, eu égard aux situations locales et à la politique du stationnement des collectivités⁽²⁾.

Le FPS peut être notifié par apposition d'un avis de paiement sur le véhicule concerné par un agent assermenté de la commune, d'un établissement public de coopération intercommunale, d'un syndicat mixte ou par un tiers contractant désigné pour cette mission⁽³⁾. En cas de non-paiement du forfait exigible dans les trois mois suivant la notification, il peut être exigé un forfait de post-stationnement majoré⁽⁴⁾ : la majoration fixée ne peut être inférieure à 50 euros, soit le montant de la part due à l'État.

Le stationnement payant donnant aujourd'hui lieu à un contentieux abondant qui ne va pas sans poser des difficultés aux pouvoirs publics mais également aux particuliers.

(1) L'article 63 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « Loi MAPTAM ») modifie l'article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales.

(2) Ce faisant, le montant des forfaits de stationnement payant peut varier d'une commune à l'autre, à la différence de l'amende pénale qui impliquait le paiement d'un montant unique (soit 17 euros). Certaines collectivités ont ainsi fixé des montants dissuasifs. Le FPS s'élève ainsi à 50 euros dans les onze premiers arrondissements de Paris, à 60 euros en hypercentre, le long des axes lourds de transports et dans les centralités.

(3) L'article L. 2333-87 autorise également la notification par voie postale, ainsi que par voie dématérialisée.

(4) Le FPS majoré correspond à 20 % du montant du FPS impayé restant dû sans pouvoir être inférieure à 50 euros.

A. UNE JURIDICTION RÉCEMMENT CRÉÉE AUX PRISES AVEC LE DÉVELOPPEMENT RAPIDE D'UN CONTENTIEUX NOUVEAU

En application de l'article L. 2333-87 du CGCT et de l'ordonnance du 23 janvier 2015⁽¹⁾, la CCSP est compétente pour statuer sur deux types de contentieux relatifs au stationnement payant sur voirie :

– en premier lieu, les recours à l'encontre des décisions de rejet du recours administratif préalable obligatoire que les redevables du FPS sont tenues de déposer pour en contester le bien-fondé ou le montant⁽²⁾ ;

– en second lieu, les recours dirigés contre le titre exécutoire adressé par la Direction générale des Finances publiques par l'ANTAI en cas de non-paiement du FPS.

Les recours devant la CCSP peuvent être formés dans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision ou de l'acte qui en sont l'objet⁽³⁾. Les jugements de la commission peuvent faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État.

Les résultats de l'exercice 2018 conduisent nécessairement à s'interroger aujourd'hui sur les anticipations formées à la mise en place de la réforme du stationnement payant en ce qui concerne le volume et la complexité du contentieux, ainsi que les moyens alloués à la juridiction chargée de les examiner.

1. Un nombre de litige dépassant les prévisions et conduisant à la constitution d'un stock important

Alors que la prévision initiale portait sur un volume de 100 000 requêtes par an, le nombre des recours portés devant la CCSP atteint le nombre de 72 367, pour la seule période allant de mars à décembre 2018. À la fin du mois d'avril 2019, le total des demandes enregistrées s'élevait à 117 090.

D'après les extrapolations réalisées par la Commission, ces chiffres correspondent à un nombre de recours compris entre 140 000 et 150 000 pour l'ensemble de l'année 2019.

(1) Ordonnance n° 2015-45 du 23 janvier 2015 relative à la commission du contentieux du stationnement payant.

(2) Les personnes désireuses de contester une décision de rejet d'un recours administratif préalable disposent d'un délai d'un mois à compter de la notification du forfait de poste stationnement. Le recours administratif préalable est adressé, suivant le cas, aux communes, aux EPCI ou au tiers contractant dont l'agent assermenté a apposé ou transmis le FPS.

(3) Le rejet d'un recours administratif préalable peut naître d'une décision implicite de rejet. Les délais de recours devant la CCSP s'ouvrent à compter du jour où naît la décision.

Ainsi que le montre le tableau ci-après, le nombre des requêtes reçues connaît une croissance lente puis progresse brutalement à compter de mai 2018. Cette augmentation tardive s'explique assez logiquement par l'effet conjugué des délais encadrant le recours administratif préalable et de l'échéance à laquelle le paiement est exigible. Ainsi, l'autorité compétente dispose d'un mois pour examiner le recours, à compter de la date de réception du recours indiquée sur l'avis de réception postal ou électronique. La constatation du défaut de paiement donnant lieu à l'émission d'un titre exécutoire n'intervient que trois après la notification.

STATISTIQUES MENSUELLES DES DEMANDES REÇUES (MAI 2018-AVRIL 2019)

	05/ 2018	06/ 2018	07/ 2018	08/ 2018	09/ 2018	10/ 2018	11/ 2018	12/ 2018	01/ 2019	02/ 2019	03/ 2019	04/ 2019	TOTAL	
Entrées	1 367	1 608	9 289	8 448	9 031	11 371	16 013	11 459	10 154	11 450	11 500	15 400	117 090	
Sorties	165	284	548	1 529	1 116	2 255	2 945	2 595	3 373	3 659	3 803	4 206	26 478	
dont	Décisions et ordonn.	134	245	486	231	477	628	891	890	1 360	1 518	1 617	1 905	8 477
	Fond	1	5	22	8	44	68	471	567	858	1 081	1 235		4 360
	Autres	133	240	464	223	433	560	420	323	502	437	382		4 117
	Renoncations	31	39	62	1 298	639	1 627	2 054	1 705	2 013	2 141	2 186	2 301	16 096
Stock	4 912	6 236	14 977	21 896	29 811	38 927	51 995	60 859	67 640	75 431	83 128	94 322	94 322	

Source : Commission du contentieux du stationnement payant.

L'importance des litiges potentiellement adressés à la CCSP se mesure également au volume des plis reçus. D'après les chiffres fournis par la Commission, leur nombre s'élevait à 74 417 au 31 décembre 2018 et à 146 811 fin avril 2019. Chaque courrier n'implique pas nécessairement l'ouverture d'un nouveau dossier contentieux : suivant l'état des lieux dressés devant le rapporteur, dans les premiers mois, de nombreux plis contenaient des réclamations adressées à tort à la CCSP ou de constituant pas des requêtes recevables aux termes de la loi. Pour autant, ces statistiques fournissent en soi un indice de l'activité de la commission.

En revanche, **on soulignera l'importance et la croissance rapide du stock de requêtes non encore examinées.** À la fin de l'exercice 2018, on dénombrait ainsi 60 859 affaires enregistrées en attente de jugement. **À la fin du mois d'avril 2019, ce stock atteignait déjà les 94 322 requêtes,** ce qui représente une augmentation de 54,98 % en quatre mois.

L'ensemble de ces chiffres démontre à l'évidence **une certaine sous-estimation du volume de contentieux suscité par la réforme du stationnement payant.** Dans une certaine mesure, celle-ci peut se justifier par les variables par nature assez aléatoire qui déterminent le nombre des affaires portées devant la CCSP. Ainsi que le souligne le Président de la commission, l'importance des litiges dépend certes du nombre de places de stationnement offertes mais encore de l'intensité des contrôles, de leur modalité, ainsi que de la propension des usagers du stationnement payant à s'acquitter ou à contester les forfaits.

Néanmoins, la constitution d'un stock de recours non traités soulève nécessairement la question de la capacité de jugement de la commission du contentieux du stationnement payant.

2. Une juridiction administrative de création récente taillée pour un contentieux de masse ?

Installée au 1^{er} janvier 2018 et établie à Limoges⁽¹⁾, la CCSP se présente, en vertu de l'article L. 2333-87 du CGCT, comme une juridiction administrative. Elle est présidée par un magistrat des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (nommé par décret) et se compose de magistrats de l'ordre administratif⁽²⁾.

En application de la convention conclue entre le Conseil d'État et le ministère de l'Intérieur, ce dernier supporte la charge du fonctionnement de la juridiction, à l'exception des rémunérations, ainsi que des frais de déplacement et de formation des magistrats. Les moyens apportés par le ministère de l'Intérieur procèdent, au plan budgétaire, du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur*.

Le ministère de l'Intérieur assure notamment les moyens du greffe de la commission qui possède le statut de « service à compétence nationale ». À ce titre, le greffe ne peut recevoir d'instruction de la part du ministère de l'Intérieur ou du préfet. En outre, nommé par le ministre de l'Intérieur sur proposition du Vice-président du Conseil d'État, le chef de greffe est placé sous l'autorité fonctionnelle du Président de la commission.

Sur le plan des ressources humaines, **la CCSP disposait**, au 31 décembre 2018, **d'un effectif de 130 agents représentant 127 équivalents temps plein (ETP) et comprenant :**

- le chef de la juridiction ;
- le vice-président de la juridiction, nommée parmi les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel de 5^e échelon ;
- 5 premiers conseillers du corps des magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;
- la cheffe de greffe, qui vient du corps des administrateurs civils ;
- dix agents de catégorie A (dont 7 fonctionnaires et 3 agents non titulaires) ;
- 24 fonctionnaires de catégorie B ;
- 88 agents de catégorie C (dont 53 fonctionnaires et 35 agents non titulaires).

(1) Dans une ancienne caserne de l'Armée de Terre cédée à la commune de Limoges. L'État en es désormais occupant dans le cadre d'une convention de mise à disposition de longue durée. Un bâtiment annexe a été agrandi et aménagé en salle d'audience. Il a été convenu avec la commune qu'un troisième bâtiment, situé dans l'enceinte de la même caserne, pourrait être mis à la disposition de l'État si celui-ci en manifestait le souhait afin d'y installer des fonctionnaires supplémentaires, au plus tard à la fin de l'année 2019.

(2) Articles L. 2333-87-1 et L. 2333-87-3 du CGCT.

95 % des effectifs sont affectés au greffe, ce qui constitue une singularité par rapport au reste des juridictions administratives. Les six magistrats se répartissent entre les deux chambres de la CCSP qui, contrairement à celle des tribunaux administratifs, ne sont pas des formations de jugement de droit commun : les décisions sont en effet rendues par les magistrats « jugeant seul » et, par, exception, par une formation collégiale qui peut être la chambre ou une formation plénière.

Sur le plan des ressources financières et matérielles, le montant des autorisations d'engagement allouées à la CCSP s'élevait à un peu plus de 2,95 millions d'euros. D'après les éléments communiqués par la commission, la moindre consommation des crédits prévus a permis un abondement du budget consacré à la direction des systèmes d'information et de communication afin de contribuer au développement de l'application informatique (pour 0,90 million d'euros) et de restituer 1,4 million d'euros.

Ainsi que le montre le tableau ci-dessus, **le nombre des requêtes reçues surpasse très nettement encore aujourd'hui la capacité de jugement de la commission**. Au 31 décembre 2018, le nombre total des « sorties » réalisées s'établissait, pour l'ensemble de l'exercice, à 11 437. Il s'avère que leur accroissement résulte davantage de la forte hausse des renonciations à action ⁽¹⁾ que de la progression – assez régulière mais aujourd'hui insuffisante – du nombre des décisions et ordonnances rendues (soit 3 982 décisions et ordonnances pour 2018).

Ainsi que l'établit le rapport d'activité adressé à la Garde des Sceaux par le Président de la commission, les difficultés éprouvées par la CCSP trouvent leur origine dans la conjonction de trois facteurs.

Le premier réside dans les retards et la charge de travail supplémentaires occasionnés par des outils informatiques mis en service et devenus opérationnels assez tardivement. Du fait de l'échec d'un premier appel d'offres et des difficultés techniques rencontrées par les acteurs du projet, la réalisation du système d'information a pris un retard considérable par rapport au calendrier initial. Dès sa mise en service (intervenue en mars 2018), l'application de la CCSP a subi des blocages, puis des lenteurs et des dysfonctionnements la rendant inutilisable jusqu'au mois de novembre 2018. Du reste, l'infocentre n'a pas été livré.

Le second facteur tient à une dématérialisation incomplète de la procédure de transmission des requêtes à la commission. En effet, le portail internet destiné à permettre aux parties des échanges avec la CCSP n'a été ouvert qu'à quelques parties défenderesses – à titre expérimental – en septembre 2018.

(1) Les renonciations à action découlent d'une absence de réponse, sous un délai d'un mois, à une mise en heure demeure de régulariser une requête. Elle peut être constatée par ordonnance. De même, une réponse à une mise en demeure ne s'accompagnant pas d'une régularisation donne lieu à une ordonnance de rejet.

En l'état, les justiciables doivent adresser leurs requêtes et mémoires sur format papier. Leur dématérialisation doit être réalisée par l'unité de production de Limoges du Centre national de production des titres en vue de leur enregistrement dans l'application de la CCSP.

Le caractère assez progressif de la formation et de la montée en compétence des équipes constitue le dernier facteur déterminant.

De fait, la CCSP n'a atteint son effectif cible qu'en septembre 2018, au terme de trois vagues de recrutements (en janvier, mars et septembre 2018).

Les personnels présentaient des profils très divers et ne possédaient pas nécessairement les compétences techniques et l'expérience professionnelle leur donnant d'emblée les moyens de traiter un nombre significatif de requêtes. Ainsi, l'affectation à la CCSP constituait un premier poste pour 4 des conseillers recrutés ; 3 seulement des 22 assistants (dont 6 de niveau A et 16 de niveau B) possédaient une expérience en juridiction dans des fonctions de greffe. Or, d'après les éléments recueillis par le rapporteur spécial, un agent de greffe ne peut être considéré comme opérationnel qu'après une période de formation d'environ deux mois. Le délai apparaît plus important pour la formation des assistants du contentieux.

B. UN DISPOSITIF GLOBAL DE TRAITEMENT DES LITIGES À CONFORTER

Pour le rapporteur spécial, le traitement des contentieux du stationnement payant ne revêt pas qu'un caractère juridictionnel. Bien qu'il repose pour l'essentiel sur la CCSP, il associe un ensemble d'acteurs et de procédures qu'il convient d'étayer dans l'intérêt des usagers-justiciables, mais également dans celui des collectivités publiques. Dans cette optique, il importe que les pouvoirs publics tirent les enseignements des dysfonctionnements ou des lacunes observées en se donnant trois objectifs.

1. Accompagner la CCSP dans l'affermissement de son fonctionnement et de son office juridictionnel

Certes, les analyses développées par les responsables de la Commission consultative du stationnement payant donnent à penser que **des gains de productivité peuvent être réalisés dans le traitement des requêtes dans un avenir relativement proche.**

Cette perspective apparaît crédible dans la mesure où la formation assurée à la prise de fonctions permet désormais aux agents d'acquérir pleinement les compétences nécessaires et autorise de leur accorder une plus large autonomie. En outre, **la CCSP attend en 2019 une amélioration significative de la productivité des magistrats grâce au développement d'un certain nombre d'outils et de mesure destinés à aider à l'examen des requêtes et à la décision.** Cette démarche consiste notamment à :

- élaborer une base des solutions données aux questions de droit les plus complexes afin de permettre leur reproduction dans des litiges analogues ;
- établir des modèles pour les ordonnances les plus simples ;
- mettre en service un dispositif de « parapheur électronique » permettant des signatures multiples.

En outre, **des progrès dans la dématérialisation de la procédure devraient faciliter les échanges entre la commission, les requérants et les défendeurs.** Ainsi, au gré de l'évolution des capacités de l'application, le recours au portail internet devrait devenir progressivement obligatoire pour les collectivités territoriales.

Le rapporteur spécial ne peut qu'encourager la commission à améliorer la formation de ses agents, à développer les instruments d'aide à la décision et à assurer une dématérialisation efficace de la procédure.

Pour autant, il apparaît que la hausse de la productivité ne saurait, à brève échéance, favoriser une réduction rapide du stock d'affaires enregistrées et non tranchées. Les statistiques relatives aux quatre premiers mois de 2019 illustrent en effet la persistance d'un écart encore très significatif entre le nombre des « entrées » et celui des « sorties » (en l'occurrence, 15 400 contre 4 206 en avril). Les volumes des décisions et des ordonnances rendues progressent régulièrement et représentaient en avril 2019 aujourd'hui plus de dix fois celui réalisé en mai 2018.

Dès lors, **il peut être jugé souhaitable de conforter les ressources allouées à la commission du contentieux du stationnement payant dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2020.**

Rappelons que le budget de fonctionnement accordé à la CCSP pour l'exercice 2019 s'élève à 2,826 millions d'euros en AE et 2,55 millions d'euros en CP – en légère diminution par rapport à 2018. Au mois de mai 2019, la commission disposait de 141 agents et de 8 magistrats.

Dans l'esprit du rapporteur spécial, **conforter ses ressources implique, a minima, le maintien des trois postes de magistrats supplémentaires et du poste affecté en surnombre par le Conseil d'État au 1^{er} juillet 2019, ainsi que la stabilisation des effectifs contractuels présents.** Rien n'interdit cependant de considérer les récentes demandes adressées par le Président de la commission et la cheffe du greffe en vue d'un renforcement plus substantiel des équipes ainsi que de la capacité de jugement de la juridiction au terme du premier semestre 2019.

2. Mieux assurer la coordination des procédures juridictionnelles et des procédures de recouvrement du montant des forfaits de stationnement

En application de l'article L. 2333-87 du CGCT, le non-paiement du forfait de post-stationnement dans le délai de trois mois entraîne l'émission d'un titre exécutoire, le cas échéant sous une forme électronique, par un ordonnateur désigné par l'autorité administrative. Sur 562 communes ayant adopté le stationnement payant, 532 ont confié cette mission à l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI).

Il appartient à celle-ci de transmettre le titre exécutoire à la direction départementale des finances publiques (DDFIP) compétente afin que le comptable public adresse un avertissement à l'utilisateur et, à défaut de paiement, engage des procédures de recouvrement forcé.

D'après les éléments recueillis auprès de la direction générale des finances publiques (DGFIP), le produit des amendes forfaitaires perçu pour défaut d'autorisation de stationnement s'élevait à 113 millions d'euros avant l'entrée en vigueur de la réforme du stationnement payant. En 2018, 114 millions d'euros ont été recouverts au titre du paiement des forfaits de post-stationnement. Le taux de recouvrement du montant des forfaits impayés s'établit à 26 %, soit un taux voisin constaté pour les amendes pénales. Ainsi, **les premières statistiques disponibles quant au produit du paiement des FPS et du recouvrement des impayés semblent plaider en faveur d'une neutralité pour les finances publiques de la réforme du stationnement payant.**

De fait, l'obligation de s'acquitter des FPS avant toute contestation devant la commission du contentieux assure une certaine régularité des recettes. En revanche, **ce préalable procédural peut présenter quelques difficultés pour les usagers mais également pour les services des DDFIP.**

En effet, les procédures contentieuses et de recouvrement demeurent distinctes : une décision de la CCSP prononçant une décharge totale ou partielle d'un forfait de post-stationnement ne remet pas en cause la validité du titre exécutoire ; l'annulation de celui-ci exige un ordre de la commune ou de l'EPCI au comptable public afin que celui-ci procède au remboursement du montant perçu. De même, en cas de décharge totale ou partielle d'un FPS majoré, la restitution de sommes recouvrées par le comptable exigera l'émission d'un titre d'annulation par l'ANTAI.

Le rapporteur spécial considère qu'il importe de travailler à une meilleure coordination des procédures contentieuses et des procédures de recouvrement.

Il conviendrait, a minima, que les DDFIP disposent d'une information quant aux suites données aux décisions de la commission du contentieux du stationnement payant. D'après les témoignages apportés au rapporteur, il n'est pas rare que des trésoreries chargées du recouvrement des amendes reçoivent des réclamations de la part de particuliers qui ne comprennent pas que la DDFIP exige le paiement d'un FPS dont ils ont obtenu la décharge totale ou partielle.

Dans ces circonstances, les agents ne peuvent apporter aucun éclaircissement, ce qui peut créer des situations conflictuelles. Dans ces conditions, le rapporteur salue bien volontiers les projets de la DGFIP tendant à des réorganisations de ses services permettant aux services recouvrement de mieux suivre les contentieux.

Au-delà, il pourrait utile de développer des outils applicatifs permettant à l'ANTAI de mieux informer les collectivités territoriales et donnant à ces dernières la possibilité de demander l'annulation des titres de paiement suivant un procès industrialisé.

De fait, les représentants de la DGFIP reçus par le rapporteur spécial ont indiqué avoir engagé une réflexion à cette fin. Le rapporteur ne peut qu'encourager cette démarche dans la mesure où elle participe de la modernisation des services fiscaux et elle pourrait peut-être alléger la charge de travail d'un réseau en cours de réorganisation. Par ailleurs, l'établissement d'une telle procédure paraît de nature à assurer une application plus rapide des décisions de la CCSP.

3. Faire évoluer le cadre juridique afin de réduire le contentieux et de remédier à des effets indésirables de la procédure

Outre l'amélioration de la capacité de jugement de la CCSP, l'objectif d'une évolution plus raisonnable du contentieux du stationnement payant exige sans doute d'en examiner les faits générateurs et de prévenir certains litiges infondés ou inutiles.

Dans cette optique, **la formalisation et la publicité de la jurisprudence que la commission élabore constitue une première nécessité.** De fait, il ressort des statistiques fournies au rapporteur spécial que plus des deux tiers des requêtes enregistrées proviennent d'un nombre réduit de collectivités (les villes de Paris et de Marseille se trouvant à elles seules à l'origine de 43,82 % des procédures portées devant la CCSP).

Suivant l'analyse du Président de la CCSP, **on peut ne pas exclure que la publicité accordée à la jurisprudence sur le contentieux payant puisse contribuer à l'« éducation » des collectivités** (par exemple, sur la motivation des constats de non-acquittement des FPS, l'exigence d'information des usagers sur les tarifs de stationnement ou sur l'accessibilité des dispositifs de paiement). **La commission semble former un espoir de même ordre en ce qui concerne les usagers**, la connaissance de leurs droits et des exigences du dépôt des recours pouvant les inciter à ne pas multiplier des requêtes irrecevables ou mal fondé.

Depuis son installation, la CCSP s'attache ainsi à préciser la portée de principes procéduraux et à fixer l'interprétation des textes applicables. Dans cette démarche, elle a ainsi rendu un certain nombre de décisions touchant à :

– l'obligation pour l'autorité saisie d'un recours administratif préalable de mettre en demeure son auteur de compléter son recours ;

– sur l'intérêt à agir pour contester l'avis de paiement : par exemple, de l'utilisateur du véhicule (autre que le titulaire du certificat d'immatriculation) ayant assumé la charge effective du forfait de post-stationnement ;

– la régularité en la forme de l'avis de paiement ;

– la signalisation du caractère payant du stationnement ;

– la désignation du véritable auteur de l'infraction.

Le rapporteur soutient évidemment cet effort tendant à porter à la connaissance du public et des collectivités les principes dégagés dans l'application de la loi. De son point de vue, **l'accessibilité de la jurisprudence pourrait être facilitée par le développement du site internet de la CCSP et la mise en exergue sur ce support des fiches qu'elle produit.**

En second lieu, on pourrait concevoir **la nécessité d'ajustements circonscrits destinés à mieux prendre en compte certaines situations de la vie quotidienne et, ainsi, prévenir des charges infondées pour nos concitoyens.**

Il en va ainsi de l'exigence d'un paiement préalable avant saisine de la commission du contentieux du stationnement payant.

Certes, cette obligation présente une utilité dès lors qu'elle peut dissuader les recours dilatoires, mais elle comporte également le risque d'entraver l'exercice des droits devant une juridiction en mettant à la charge des justiciables des créances substantielles suivant le nombre de forfaits de post-stationnement à contester alors qu'ils ne sont pas les réels auteurs d'un impayé.

Au cours de ses travaux, l'attention du rapporteur a ainsi été attirée sur la situation de personnes handicapées, verbalisées pour cause de stationnement sur une place réservée parce qu'il existait un soupçon quant à l'usage d'une carte de stationnement handicapé frauduleux. Le même problème peut se poser en cas de fraudes à la plaque d'immatriculations.

Aussi, le rapporteur soutient la proposition formulée devant lui par les représentants de la CCSP d'introduire dans la loi trois exceptions au principe du paiement préalable à la saisine de la commission au bénéfice :

– des personnes victimes du vol, de la destruction du véhicule ou d'une usurpation de la plaque d'immatriculation ⁽¹⁾ ;

– des personnes ayant cédé leur véhicule (sous réserve de la production de la déclaration de cession du véhicule et de son accusé d'enregistrement dans le système d'immatriculation des véhicules) ;

– des personnes handicapées exonérées de la redevance de stationnement.

(1) L'article L. 529-10 du code de la route permet d'obtenir une exonération de l'amende forfaitaire due en cas de contravention pour des personnes victimes de ces faits.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 16 heures 15, le mercredi 29 mai 2019, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Marc FESNEAU, ministre auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement.

Le compte rendu et la vidéo de cette réunion peuvent être consultés sur le site de l'Assemblée nationale.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

– **Syndicat de la juridiction administrative (SJA)** : M. Robin Mulot, président et M. Xavier Jégard, secrétaire général

– **Union syndicale des magistrats administratifs (USMA)** : M. Ivan Pertuy, président et Mme Ophélie Thielen

– **Mme Anne-Laure Girard**, professeur des universités (Université de Poitiers) et co-auteur de l'ouvrage « Les modes alternatifs de règlement des litiges en droit administratif »

– **M. Antoine Claeys**, vice-doyen et professeur des universités (Université de Poitiers) et co-auteur de l'ouvrage Les modes alternatifs de règlement des litiges en droit administratif

– **Conseil économique, social et environnemental** : M. Patrick Bernasconi, président, M. Jean Grosset, questeur, M. Luc Machard, secrétaire général, Mme Marie-Andrée Blanc, questeure

– **Direction générale des Finances publiques (DGFiP)** : Mme Maryvonne Le Brignonen, sous-directeur de la gestion fiscale des particuliers et Mme Micheline Noslen, responsable du bureau GF-1C

– **Conseil d'État** : M. David Moreau, secrétaire général adjoint chargé des juridictions administratives et M. Philippe Gazagnes, référent national médiation

– **Commission du contentieux et du stationnement payant – CCSP – (Limoges)** : M. Christophe Hervouet, Président de la CCSP et Président de la 1^{ère} chambre, M. Christine Mège, Président de la 2^{ème} chambre, Mme Murielle Boireau, Cheffe du greffe

– **Tribunal administratif de Limoges** (compétent pour la Corrèze, Creuse, Indre, Haute-Vienne) : M. Patrick Gensac, Président, Mme Sylvie Chatandau, greffier en chef.

SOURCES UTILISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Cour des comptes, Mission « Conseil et contrôle de l'État », Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018, mai 2019.

Rapport annuel de performance 2018, Mission *Conseil et contrôle de l'État*

Les modes alternatifs de règlement des litiges en droit administratif (sous la direction d'Antoine Claeys et d'Anne-Laure Girard), Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, Collection : Actes & Colloques, juin 2018.