



**USMA**  
Union Syndicale  
des Magistrats Administratifs

## Groupe de travail « Réformes de la procédure administrative contentieuse »

### Contribution de l'USMA

(Synthèse de nos propositions [ici](#) en dernière page)

Dix ans après le décret du 2 novembre 2016 dit « *Justice administrative de demain* », le Vice-président du Conseil d'Etat a chargé un nouveau groupe de travail de mener une réflexion sur les « *Réformes de la procédure administrative contentieuse* ».

**L'USMA partage les grandes orientations fixées par la lettre de mission du groupe de travail** : adapter la justice administrative aux nouvelles caractéristiques du contentieux sans dégrader la qualité de celle-ci, ni les conditions de travail des personnels.

**L'USMA est en revanche réservée sur le périmètre** : sont exclus les thèmes portant sur l'utilisation de l'IA ou la modernisation du poste rapporteur sur *Portail Contentieux*, la rédaction des décisions de justice, l'évolution de l'office du juge, la présentation des écritures. Si nous comprenons l'opportunité de ces exclusions, compte-tenu du calendrier et/ou du contexte budgétaire, il est néanmoins certain que **plusieurs leviers d'efficacité de la justice administrative se trouvent dans ces champs exclus de la réflexion**. A cet égard, l'USMA renvoie notamment à ses analyses et propositions anciennes sur la **nécessaire adaptation des outils d'aide à la gestion du stock et de l'instruction** et le **renforcement du rôle (et de la formation) du greffe et des aides à la décision dans l'assistance du magistrat à la conduite dynamique de l'instruction** (voir notamment la [contribution de l'USMA au GT « Portail contentieux »](#) en décembre 2022 et la [contribution de l'USMA au GT « Charge de travail »](#) en mars 2023).

En préambule, l'USMA souhaite formuler quelques invitations à l'intention du groupe de travail.

## **L'USMA invite le groupe de travail à ne pas faire l'économie d'un diagnostic préalable essentiel pour la définition des leviers d'action adaptés et efficaces.**

Avant d'envisager des réformes, potentiellement d'ampleur : Comment se manifeste l'évolution de la demande de justice devant les tribunaux administratifs ? Quelles en sont les causes ? Sont-elles structurelles, conjoncturelles ?

**Une explosion des saisines.** 330 000 requêtes enregistrées par les TA en 2025, dont 70 000 référés, soit + 68% depuis l'entrée en vigueur du décret « JADE » et + 20 % en 2025 (voir [notre CR du CSTCAA du 14 janvier 2026](#)).

**Un volume important de litiges relevant d'un juge statuant seul.** Plus d'un tiers relèvent de procédures à juge unique ([procédures de référés](#) ; [procédures du livre IX du CESEDA](#) ; [litiges relevant de l'article R. 222-13 du CJA](#)).

**La nature des demandes évolue. Une part substantielle de litiges résulte de dysfonctionnements d'une administration qui « ne répond plus ».** En novembre 2015, le [rapport « Réflexions pour la justice administrative de demain »](#) constatait qu'une partie de la progression constante du contentieux révélait « *une erreur partielle de perspective sur la fonction du juge* ». Sans doute ce constat pourrait être renouvelé aujourd'hui. Mais en 2025, un constat nouveau fait consensus. Une part substantielle du contentieux résulte non pas du comportement du demandeur – qui ne se trompe pas en se tournant vers le juge pour faire valoir ses droits – mais bien de l'administration. Cela concerne en particulier les préfectures chargées d'instruire les demandes de délivrance et de renouvellement de titres de séjour, mais pas seulement. Dans nombre d'affaires relevant du droit des étrangers, il n'y a pas *stricto sensu* de litige né d'une décision de l'administration, mais un état de fait qui pousse le juge à se faire administrateur pour palier la carence des préfectures (absence de délivrance de récépissé ou d'attestation de prolongation d'instruction ; décision implicite de rejet d'une demande qui en réalité n'a pas été instruite ; etc). Les dysfonctionnements de l'administration se manifestent également dans les différentes phases du procès administratif (mémoires en défense non produits ou produits tardivement ; maintien de décisions dont l'illégalité est manifeste, contrairement à l'administration fiscale qui réduit régulièrement le litige en cours d'instance ; non présentation à l'audience ; défaut d'exécution), ce qui, nécessairement, altère l'efficacité de la réponse de justice.

## **L'USMA invite également le groupe de travail à faire le bilan des outils procéduraux existants.**

**Beaucoup de réformes ont déjà été faites, et notamment pour :**

- **accélérer la réponse aux requêtes dont l'issue est certaine** (ordonnances de rejet par « tri » article [R. 222-1 du CJA, 2°, 4° et 7°](#) et, en dernier lieu, l'extension du 7° au rejet des requêtes d'appel « *manifestement dépourvues de fondement* » ; dispense d'instruction article [R. 611-8 CJA](#) correspondant aux hypothèses de requêtes de première instance manifestement mal fondées ne relevant pas du 7° et non mobilisable pour l'accueil d'une demande en application de [CE 5 avril 1996, Syndicat des avocats de France, n°116594, publié au recueil](#)) ;

- **encadrer plus strictement les conditions d'accès au juge** (modification par le décret « JADE » des articles [R. 412-1](#), [R. 421-3](#), [R. 431-3](#), [R. 811-7](#) du CJA ) ;

- **dynamiser l'instruction** (cristallisation des moyens article / [R. 611-7-1 du CJA](#); désistement d'office à défaut de production du mémoire récapitulatif / [article R. 611-8-1 du CJA](#); demandes de maintien de requête pouvant aboutir à un désistement d'office / article [R. 612-5-1 du CJA](#); désistement d'office à défaut de la confirmation du maintien d'une requête après le rejet d'un référé pour absence de moyen propre à créer un doute sérieux sur la légalité de la décision / article [R. 612-5-2 du CJA](#); demande de complément d'instruction sans réouverture totale de l'instruction / article [R. 613-1-1 du CJA](#) ; procédures orales d'instruction / articles [R. 625-1](#) et [R. 625-2 du CJA](#) ).

L'absence de bilan des réformes les plus récentes empêche d'identifier si les difficultés rencontrées tiennent aux textes eux-mêmes, aux outils tels qu'ils ont été conçus, ou à leur appropriation et à leur mise en œuvre par les juridictions.

**L'USMA fait, d'une part, le constat empirique que l'utilisation des outils de « conduite dynamique de l'instruction » est très variable selon les pratiques** en fonction des magistrats, des matières, des chambres, des juridictions et d'une certaine sous-utilisation de plusieurs d'entre eux. Cela peut tenir à différents facteurs qui ne sont pas exclusifs les uns des autres :

- un **volume trop important d'affaires en stock** par rapporteur, ce qui renvoie à la problématique de gel des effectifs des magistrats et des agents de greffe en loi de finances maintes fois dénoncée par l'USMA (voir notamment [notre CR du CSTCAA du 14 janvier 2026](#) ;

- **l'insuffisance de la formation initiale et continue** (voir la [contribution de l'USMA au groupe de travail chargé de mener notamment une réflexion sur la formation initiale](#) en janvier 2026) ;

- **l'absence de prise en compte du travail d'instruction dans la charge de travail** avec une « norme » qui le rend invisible (voir [les analyses et propositions de l'USMA sur la charge de travail](#)).

Si cela dépasse la mission du groupe de travail, **l'USMA rappelle qu'il est également urgent d'agir sur ces facteurs en valorisant le travail d'instruction afin d'améliorer l'efficacité de la réponse de justice.**

L'USMA rappelle, d'autre part, que si elles conviennent d'être nuancées, le décret « JADE » avait reçu de fortes critiques du monde universitaire et des avocats (« *Il s'agit d'une réforme en faveur de la juridiction davantage qu'en faveur du justiciable* » [C. Lantero, « Les apports du décret JADE », RDP 2017, n° 5, page 1180](#)). L'USMA fait aussi le constat empirique, et qui mériterait d'être objectivé statistiquement, qu'une partie peut-être non négligeable de situations appellent une issue assez certaine en faveur du demandeur (un exemple : le contentieux des décisions implicites de rejet non motivées malgré une demande de communication de motif). Dans ces circonstances, **l'USMA invite le groupe de travail à faire des propositions qui permettraient également un certain rééquilibrage des outils procéduraux en faveur du justiciable.**

\*

Pour l'USMA, si la procédure administrative contentieuse peut évoluer à la marge en faveur d'une redynamisation et d'un rééquilibrage du procès (III), sa réforme ne doit rien sacrifier de la qualité de la justice (II) et les leviers prioritaires à actionner pour freiner l'explosion contentieuse et préserver les délais de jugement sont hors de son périmètre (I).

## I. La réforme de la procédure administrative contentieuse ne peut pas tout résoudre : les leviers prioritaires de l'USMA pour freiner l'explosion contentieuse et préserver les délais de jugement

Les délais de jugement demeurent durablement menacés, avec un effet d'éviction dû aux contentieux urgents et un stock qui augmente très sensiblement (+ 21,5 % en 2025). Les litiges liés à l'exécution des décisions juridictionnelles connaissent parallèlement une hausse significative (+ 15 % en 2024), principalement en contentieux de la fonction publique et des étrangers.

Pour l'USMA, ces chiffres révèlent des tensions, résultant avant tout d'un déficit de moyens et non d'une inadaptation structurelle des procédures existantes.

- **Renforcer les moyens des juridictions administratives**

L'USMA rappelle avec force sa demande de créations d'emplois au profit de la **juridiction administrative**, dans le respect de la loi de programmation pour les finances publiques 2023-2027 qui prévoyait pour les TA et CAA la création de 41 emplois en 2023 et 2024 puis de 40 en 2025, 2026 et 2027 (25 magistrats et 15 agents de greffe). Nous invitons les membres du groupe de travail à sortir de leur lettre de mission en rappelant qu'il s'agit d'un **levier prioritaire par rapport aux aménagements procéduraux** qui, dans le respect des grands principes garants de la **qualité de la justice**, ne peuvent qu'être marginaux dans leurs objets et leurs effets.

- **Contenir le contentieux à sa source en remédiant aux dysfonctionnements des administrations**

**Les dysfonctionnements des administrations et en particulier des préfectures chargées de l'instruction des demandes de délivrance et de renouvellement des titres de séjour sont à l'origine de nombreuses requêtes.** Le contentieux des étrangers, qui représente 46,4% des affaires enregistrées devant les TA en 2025, est marqué par deux tendances nouvelles fortes : la **hausse continue du contentieux du refus de titre « sec »** sans

mesure d'éloignement (44 086 dossiers en 2025 contre 8 878 dossiers en 2019 avant la crise sanitaire) et la **hausse des référés** (+ 41% en 2025 après une hausse déjà élevée de + 19 % en 2024). **Un dossier sur quatre enregistrés dans la matière « étrangers » est un référé** (26,3% de référés dans cette matière en 2025 - soit 40 556 requêtes - contre 13,2% en 2019).

Une partie importante de ces requêtes sont les symptômes d'un **manque de moyens des préfectures**. Elles révèlent aussi des **défaillances dans l'organisation du service pour la gestion du flux des demandes de titre de séjour et dans les outils utilisés**.

La prévention du contentieux relève, en premier lieu, de la responsabilité des administrations et de leur capacité à traiter les demandes qui leur sont adressées.

Lors de ses visites de juridiction, l'USMA relève des écarts significatifs de pratiques entre administrations comparables, indépendamment des moyens budgétaires, notamment en matière de gestion des demandes de titres de séjour. Par exemple, certaines préfectures distinguent efficacement les flux entre premières demandes et renouvellements, tandis que d'autres ne procèdent à aucune priorisation, ce qui contribue directement à la naissance de décisions implicites de rejet non intentionnelles et à un contentieux massif et répétitif.

**L'USMA renouvelle sa demande adressée au Conseil d'Etat de jouer un rôle d'alerte sur ces dysfonctionnements qui embolisent les tribunaux administratifs** (voir [notre CR du CSTACAA du 14 janvier 2026](#)) :

- en établissant un **diagnostic fin des explosions contentieuses locales**, un **bilan de l'effectivité des référés** et un **bilan des difficultés d'exécution et des liquidations d'astreinte** en lien avec la Cour des comptes ;

- en intensifiant sa **mobilisation auprès des pouvoirs publics**, en particulier du ministère de l'Intérieur, et son **appui aux chefs de juridiction dans leurs dialogues avec les préfectures et les autres administrations de leur ressort**.

S'agissant **du contentieux des récépissés de demande de délivrance ou de renouvellement de titre de séjour**, l'USMA rappelle que dans un [rapport rendu en décembre 2024](#), le Défenseur des droits constate la grande insuffisance des dispositifs d'accompagnement et de substitution imposés par la décision du [Conseil d'Etat n° 452798 du 3 juin 2022, Conseil national des barreaux et La Cimade et autres, en A](#) et recommande :

- d'intégrer dans le CESEDA une disposition reconnaissant le droit de réaliser toute démarche par un canal non dématérialisé, sans condition préalable ;
- d'automatiser le renouvellement automatique des attestations de prolongation d'instruction (API) et de créer, pour les personnes sollicitant la

régularisation de leur situation administrative, une attestation dématérialisée créatrice de droits délivrée après vérification de la complétude du dossier ;

- d'améliorer l'information donnée aux usagers sur les sites internet des préfectures, quant aux modalités de dépôt des demandes de titres, et de la mettre à jour régulièrement.

S'agissant du contentieux des décisions implicites de refus de titre de séjour, l'USMA identifie des pistes possibles qui méritent d'être expertisées en ce qui concerne **l'allongement du délai de naissance d'une décision implicite de rejet de demande de titre de séjour** (avec toutefois l'hypothèse plus que plausible que cela ne fasse que « retarder » le contentieux) ou la **mise en place de décisions implicites d'acceptation pour le renouvellement de certaines catégories de titre de séjour ou encore la simplification de la législation sur les titres de séjours**.

## **II. La réforme de la procédure administrative contentieuse ne doit rien sacrifier : les lignes rouges de l'USMA pour le maintien de la qualité de la justice administrative**

Si l'action de l'USMA se veut résolument constructive, les grands principes garants de la qualité de la justice administrative sont la boussole de notre action syndicale.

**Pour maintenir l'effectivité de la justice administrative et la confiance du justiciable**, il est impératif de **trouver des leviers pour maintenir des délais de jugement raisonnables et adaptés aux enjeux de chaque litige**. Mais il est tout aussi impératif de **maintenir une justice administrative de qualité, humaine et accessible**. Maintenir l'effectivité et la confiance sont des défis d'autant plus impératifs à relever dans le contexte actuel de défiance vis-à-vis de l'Etat de droit.

C'est pourquoi, conformément à son [Livre Blanc](#), l'USMA s'opposerait :

- à toute réforme qui ne serait pas réellement nécessaire et ne répondrait pas à un intérêt légitime, tant pour les juridictions que pour les justiciables ;
- au bouleversement d'un système largement reconnu comme globalement efficace et de qualité ;
- aux évolutions procédurales qui, pour faire face à la hausse du contentieux, diminueraient les garanties du justiciables.

**Ainsi l'USMA défend le maintien de la collégialité, du double degré de juridiction, du rapporteur public et de la gratuité de l'accès à la justice**. Elle est également attachée à la préservation de la cohérence d'ensemble de la procédure administrative

contentieuse et à ce que des mesures transversales soient privilégiées plutôt que de viser certains contentieux.

- **Maintenir la collégialité**

L'USMA rappelle que les dérogations réglementaires au principe selon lequel les jugements des tribunaux sont rendus en formation collégiale doivent tenir à l'objet du litige et à la nature des questions à juger et reposer sur des **critères objectifs** ([articles L. 3](#) et [L. 222-1 du CJA](#) qui rappellent par ailleurs que les juges délibèrent en nombre impair ; [décision n°2010-54 QPC du 14 octobre 2020, Union syndicale des magistrats administratifs](#)).

### **L'USMA s'opposerait à l'extension du R. 222-1, 7° du CJA au rejet des requêtes de première instance manifestement non fondées.**

Nous nous étions opposés à l'extension, par le décret « JADE » du [R. 222-1, 7° du CJA](#) au rejet des requêtes d'appel manifestement non fondées. **La notion de « demande manifestement dépourvue de fondement » est encore plus subjective en première instance qu'en appel** où la décision rendue en première instance peut permettre dans une certaine mesure d'objectiver la situation. Dans ses conclusions sur la décision [CE, Section, SA Finamur, n°412560 en A](#), le rapporteur public Romain Victor qualifie cette notion de « *délibéré vague, retenue faute de mieux c'est-à-dire faute de bâtir une liste suffisamment précise* ». La référence au rejet de « *moyens de légalité interne manifestement non fondés ou dont le rejet est certain au vu d'une jurisprudence bien établie* » (F. POULET, « *La justice administrative de demain selon les décrets du 2 novembre 2016, quelles avancées, quels reculs ?* », AJDA 2017, page 279) ne présente pas beaucoup plus de garantie : Qu'est-ce qu'une jurisprudence bien établie ? Nombre de jurisprudences communément entendues comme « bien établies » n'ont-elles finalement pas été abandonnées par le Conseil d'Etat avec, à l'origine, un moyen soulevé en ce sens ? Combien de jurisprudences communément entendues comme « bien établies » n'occasionnent-elles pas de difficultés et de divergences d'appréciation ?

L'USMA rappelle qu'il existe déjà une procédure qui permet de rejeter sans instruction une requête de première instance manifestement dépourvue de fondement, tout en préservant la collégialité lorsque le litige ne relève pas des exceptions déjà prévues par le code de justice administrative (article [R. 611-8 CJA](#) ) et invite à faire le **bilan de l'utilisation cette procédure de dispense d'instruction avant d'envisager toute réforme.**

### **L'USMA s'opposerait à l'extension de l'article R. 222-13 du CJA à de nouvelles catégories de litiges.**

Elle est en revanche favorable à deux ajustements mineurs qui semblent pouvoir faire consensus, étant précisé qu'il est toujours loisible, lorsque l'affaire le nécessite,

d'examiner le dossier en formation collégiale, à savoir l'extension de [l'article R. 222-13 du CJA](#) :

- aux litiges relatifs à l'exécution d'une décision juridictionnelle ;
- aux litiges pécuniaires inférieurs à 10 000 euros (sans limitation aux seuls litiges indemnitaires).

- **Maintenir le rapporteur public**

**L'USMA s'opposerait à l'élargissement des possibilités de dispense de conclusions du rapporteur public sur le fondement de l'article R. 732-1-1 du CJA et, *a fortiori*, à la suppression pure et simple de l'intervention du rapporteur public pour certaines catégories de litiges.**

Le rapporteur public est une spécificité de la justice administrative. Par le fameux « deuxième regard » qu'il apporte, indépendant et impartial, il est l'une des principales garanties de la qualité du procès administratif.

De l'intérieur, chaque magistrat administratif connaît la valeur et l'importance du rapporteur public qu'il faut absolument préserver dans l'intérêt des justiciables, pour les formations collégiales et *a fortiori* pour les procédures de juge unique où la dispense de conclusions permet néanmoins au juge statuant seul de bénéficier du deuxième regard d'un magistrat sur les dossiers.

De l'extérieur, le rôle du rapporteur public – à l'audience et en amont de celle-ci, *a fortiori* en cas de dispense du prononcé de conclusions – est encore mal connu et la perception de son rôle parfois éloignée de la réalité.

Alors que nous peinons encore collectivement à faire comprendre le rôle du rapporteur public pour la qualité mais également l'efficacité de la justice administrative, étendre le champ des litiges pour lesquels le rapporteur public serait dispensé du prononcé de conclusions ou supprimé enverrait un signal particulièrement dangereux pour son existence-même, de surcroît dans un contexte budgétaire de gel des effectifs.

### **III. La procédure administrative contentieuse peut évoluer à la marge : les pistes de l'USMA pour redynamiser et rééquilibrer le procès administratif**

- **Favoriser la médiation lorsque celle-ci est adaptée au litige**

L'USMA rappelle en premier lieu que la médiation ne peut être conçue comme un outil de gestion du contentieux. Si elle peut avoir, dans certains cas, un effet indirect sur les volumes en flux et en stock, son objectif premier demeure la recherche de la solution la plus adaptée au litige.

En phase précontentieuse, **l'USMA demande un bilan des médiations préalables obligatoires (MPO) existantes**. En effet, de façon empirique, nous émettons des réserves quant à l'effectivité des MPO existantes, en particulier dans un contexte où les administrations concernées ne disposent pas toujours des moyens humains et organisationnels nécessaires pour s'y engager véritablement. A cet égard, il est permis de s'interroger sur l'augmentation importante du contentieux de la fonction publique : + 19,8 %, avec 4 600 affaires nouvelles représentant 8,2 % des affaires enregistrées. Les litiges de fonction publique d'État sont particulièrement concernés : + 23,2 % de requêtes nouvelles.

**La médiation à l'initiative des parties pourrait également être favorisée par une meilleure information concernant l'effet suspensif qu'elle emporte sur le délai de recours contentieux ([article L. 213-6 du CJA](#)).**

En phase contentieuse, l'USMA propose de **faciliter l'identification de litiges pour lesquels une médiation volontaire est possible par l'ajout d'une case sur Télérecours et Télérecours Citoyens** permettant aux parties de se déclarer « favorables », ou « non opposées », à un processus de médiation.

- **Développer les formulaires de requêtes pour les parties non représentées par un avocat**

Dans un contexte marqué par un recours accru à l'intelligence artificielle, l'USMA invite le groupe de travail à expertiser la faisabilité et l'intérêt du développement de formulaires, à l'instar de ceux existant en contentieux sociaux, sans limiter cette démarche à certains contentieux, et en permettant leur téléchargement directement sur Télérecours citoyen et service-public.fr.

Cette proposition poursuivrait également le double objectif, dans l'intérêt des juridictions et du justiciable, de guider le requérant dans la structuration de sa demande et d'améliorer l'information du justiciable sur le déroulement de la procédure juridictionnelle.

- **Mettre en place le « mémoire récapitulatif automatique » pour les parties représentées par un avocat**

**Lors de son audition par le groupe de travail sur la charge de travail en mars 2023 ([voir notre contribution ici](#)), l'USMA avait exposé plusieurs pistes visant à inciter les parties représentées par un avocat à mieux structurer leurs écritures.**

Outre une expérimentation de la limitation du nombre d'octets, nous demandons alors la modification du code de justice administrative, en prenant modèle sur les articles [768](#) et 954 du code de procédure civile, pour mettre en place notamment :

- l'obligation de **rédiger un inventaire des moyens invoqués** et d'**énoncer distinctement les conclusions dans un dispositif conclusif**, la juridiction ne répondant qu'aux moyens inventoriés et ne statuant que sur les conclusions énoncées dans celui-ci ;
- l'obligation d'**énoncer distinctement les nouveaux moyens** et **les nouvelles conclusions** en cas de mémoires complémentaires ;
- l'obligation d'**indiquer pour chaque moyen les pièces pertinentes et leur numérotation**.

Si l'USMA prend acte de l'adoption d'une voie non contraignante avec la [Charte et du guide des bonnes pratiques des écritures devant les TA-CAA](#), elle insiste sur la nécessité de **réaliser à moyen terme un bilan de l'appropriation de cette charte par les avocats** et **si les objectifs poursuivis ne sont pas atteints, d'en tirer les conséquences sur le plan réglementaire avec l'adoption de dispositions contraignantes**.

En revanche, la mesure « phare » préconisée par l'USMA depuis plusieurs années pour **faciliter le travail d'analyse du dossier par le juge, sans porter atteinte aux intérêts du justiciables**, ne peut se réaliser efficacement que par la voie réglementaire : **modifier le code de justice administrative afin de prévoir que le dernier mémoire est toujours récapitulatif, les moyens et conclusions non repris étant réputés abandonnés**. A titre de comparaison le dernier alinéa de l'article 768 du code de procédure civile dispose : *« Les parties doivent reprendre dans leurs dernières conclusions les prétentions et moyens présentés ou invoqués dans leurs conclusions antérieures. A défaut, elles sont réputées les avoir abandonnés et le tribunal ne statue que sur les dernières conclusions déposées »*.

L'objectif de cette demande est de **clarifier le périmètre du litige sur ce qui est utile au débat, en permettant au juge, de manière automatique, de tirer les conséquences de la non-reprise d'un moyen** dans un mémoire en réplique, duplique, triplique, etc. En l'état actuel de la procédure, dans une telle situation, il y a toutes les raisons de penser que le moyen est abandonné par le requérant compte tenu notamment des réponses apportées par le défendeur, mais le juge demeure dans l'obligation de le viser, l'analyser et d'y répondre. Ce n'est pas efficace.

- **Mettre en place une « demande de maintien de décision »**

L'USMA invite le groupe de travail à **expertiser la mise en place d'une « demande de maintien de décision »** en miroir de la demande de maintien de requête prévue par [l'article R. 612-5-1 du CJA](#). **Un tel outil de procédure pourrait s'avérer particulièrement utile dans les cas d'illégalités les plus manifestes après la suspension d'une décision en référé**. On pourrait alors envisager également un dispositif miroir à celui de [l'article R. 612-5-2 du CJA](#).

Une telle piste nécessite une articulation avec les règles relatives à la sortie de vigueur des actes administratifs ([titre IV du code des relations entre le public et](#)

[l'administration](#)).

Si l'absence de réponse de l'administration pourrait difficilement être sanctionnée par un « retrait automatique » de l'acte attaqué, une telle procédure pourrait néanmoins permettre des retraits ou abrogations de décision par l'administration et, donc, des **non-lieux à statuer ou des désistements**. Dans le respect du contradictoire, il s'agirait **d'un outil de dialogue entre le juge et les parties au cours de l'instruction**, conformément au caractère inquisitorial de la procédure, **afin de donner une issue rapide et adaptée aux litiges lorsque l'illégalité est d'une évidence telle que la poursuite du procès n'est pas nécessaire pour la « manifestation de la vérité »**.

- **Permettre au juge des référés de ne pas tenir d'audience lorsque celle-ci s'avère inutile après la mise à l'instruction, y compris pour accueillir la demande**

**L'USMA invite le groupe de travail à proposer une modification du code de justice administrative permettant de revenir sur la jurisprudence « Société Les Belles demeures du Cap Ferrat » (CE, Section, 26 février 2003, n° 249264, A) y compris dans le cas où le juge des référés s'apprête à accueillir la demande.**

Seul le caractère public de l'audience est protégé par la loi (article L. 6 du CJA ). Si celle-ci n'est pas qu'une étape procédurale mais constitue aussi un moment humain et symbolique essentiel pour l'acceptabilité des décisions de justice, la **rigidité de la jurisprudence, qui contraint le juge à tenir une audience même lorsque les échanges contradictoires ont suffi à la « manifestation de la vérité »**, fait consensus.

- **Synthèses des analyses et propositions de l'USMA [ici](#) en dernière page**

## Synthèses des analyses et propositions de l'USMA

Pour l'USMA, si la procédure administrative contentieuse peut évoluer à la marge en faveur d'une redynamisation et d'un rééquilibrage du procès, sa réforme ne doit rien sacrifier de la qualité de la justice et les leviers prioritaires à actionner pour freiner l'explosion contentieuse et préserver les délais de jugement sont hors de son périmètre.

### Les leviers prioritaires de l'USMA pour freiner l'explosion contentieuse et préserver les délais de jugement :

- renforcer les **moyens des juridictions** administratives
- **contenir le contentieux à sa source** en remédiant aux dysfonctionnements des administrations
- faire le **bilan des outils procéduraux existants** et **valoriser le travail d'instruction** (formation initiale, prise en compte dans la charge de travail)

### Les lignes rouges de l'USMA pour le maintien de la qualité de la justice administrative :

- **collégialité** : contre l'extension du champ de l'article R. 222-1, 7° du CJA au rejet des requêtes de première instance manifestement non fondées ; contre l'extension de l'article R. 222-13 du CJA à l'exception de deux ajustements concernant les litiges d'exécution et les litiges pécuniaires
- **rapporteur public** : contre l'élargissement des possibilités de dispense de conclusions du rapporteur public sur le fondement de l'article R. 732-1-1 du CJA et, a fortiori, contre la suppression de l'intervention du rapporteur public pour certaines catégories de litiges

### Les pistes de l'USMA pour redynamiser et rééquilibrer le procès administratif :

- favoriser la **médiation** lorsque celle-ci est adaptée au litige : bilan de la médiation préalable obligatoire ; information des parties sur l'effet suspensif des délais de recours ; ajout d'une case sur Télérecours et Télérecours citoyen pour faciliter l'identification des parties ouvertes au processus de médiation
- développer les **formulaires de requêtes pour les parties non représentées** par un avocat
- mettre en place le « **mémoire récapitulatif automatique** » pour les parties représentées par un avocat
- réaliser à moyen terme un bilan de l'appropriation de la Charte des écritures par les **avocats** et, si les objectifs ne sont pas atteints, en **tirer les conséquences sur le plan réglementaire avec l'adoption de dispositions contraignantes**
- mettre en place une « **demande de maintien de décision** »
- **permettre au juge des référés de ne pas tenir d'audience lorsque celle-ci s'avère inutile après la mise à l'instruction, y compris pour accueillir la demande**