Projet de loi de finances n° 1906 pour 2026
Mission « Conseil et contrôle de l'État : programme Conseil d'État et autres juridictions administratives »

Document faisant état de l'avancement des travaux du rapporteur pour avis, M. Jean-Luc Warsmann

Lundi 3 novembre 2025

SOMMAIRE

PAGES

INTRODUCTION 5

PREMIÈRE PARTIE : UN BUDGET DANS L'ENSEMBLE RECONDUIT DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT 7

I. ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 165 7

II. LA PRÉPONDÉRANCE DES DÉPENSES DE PERSONNEL AU SEIN DU PROGRAMME 9

III. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS ENTRE LES HUIT ACTIONS DU PROGRAMME 10

DEUXIÈME PARTIE : RÉDUIRE LES DÉLAIS DE JUGEMENT POUR RENFORCER LA CONFIANCE DANS LA JUSTICE ADMINISTRATIVE 11

I. UNE AUGMENTATION DU CONTENTIEUX DANS LA PLUPART DES JURIDICTIONS, QUI CONNAISSENT DES DÉLAIS DE JUGEMENT DISPARATES 11

A. LA SITUATION DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES NON SPÉCIALISÉES 11

1. Le Conseil d'État 12

2. Les tribunaux administratifs 12

3. Les cours administratives d'appel 16

B. L'INQUIÉTANTE EXPLOSION DU CONTENTIEUX DEVANT LE TRIBUNAL DU STATIONNEMENT PAYANT 17

1. Une explosion du nombre de saisines du TSP depuis sa création 17

2. Un stock de contentieux en forte hausse depuis 2020 17

3. Un délai de jugement qui dépasse deux ans 19

4. Une charge de travail alourdie par la difficulté à connaître le droit applicable 19

C. LES DÉLAIS DE JUGEMENT DEVANT LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE, FORTEMENT DÉPENDANT DE LA DISPONIBILITÉ DES AVOCATS 20

1. Des délais de jugement inférieurs à 6 mois 20

2. Une réforme territoriale qui devrait contribuer à la réduction des délais de jugement 22

3. Une difficulté majeure : la disponibilité des avocats 22

II. RÉSORBER LE STOCK DE JUGEMENTS EN ATTENTE LORSQUE LE DÉLAI DE JUGEMENT DÉPASSE SIX MOIS : UN IMPÉRATIF NÉCESSAIRE 23

A. LA MISE EN PLACE D'UN PLAN NATIONAL PERMETTANT DE CONTENIR LA HAUSSE DES CONTENTIEUX EN ATTENTE DE JUGEMENT 23

1. Un plan national qui s'appuie sur les étudiants chargés des fonctions « d'aide à la décision » 23

2. Un plan national de maîtrise de la hausse du contentieux devant les tribunaux administratifs 24

3. Permettre au juge de condamner la partie perdante au versement à l'administration de frais exposés, même si elle n'a pas eu recours à un avocat 25

4. Une fausse bonne idée : le rétablissement d'un droit de timbre devant les juridictions administratives pour financer le plan 26

B. UNE APPLICATION CONCRÈTE : LA RÉSORPTION DU CONTENTIEUX DU TRIBUNAL DU STATIONNEMENT PAYANT 28

1. Un plan qui permettrait de résorber le stock de contentieux en trois ans 28

2. Un plan principalement financé par la perception du FPS majoré en cas de rejet du recours 29

3. Un éventuel financement complémentaire par les collectivités ayant instauré le FPS 29

III. RÉGULER LE FLUX ENTRANT DE CONTENTIEUX : PRÉVENIR LES RISQUES D'ENGORGEMENT FUTUR DES JURIDICTIONS 30

A. RENFORCER LES RECOURS ADMINISTRATIFS PRÉALABLES OBLIGATOIRES 30

1. Des recours permettant d'éviter certains contentieux 30

2. Un recours obligatoire préalablement au contentieux du stationnement payant 32

B. DÉVELOPPER LES MODES ALTERNATIFS DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS 33
1. La récente apparition de la médiation administrative 33
2. La médiation préalable obligatoire : une expérimentation pérennisée 34
C. RÉDUIRE LES CONTENTIEUX « ÉVITABLES » À LA SOURCE 36
1. Le contentieux du droit au logement opposable 36
2. Le contentieux des titres de séjour, des visas et des naturalisations 37
3. Une nécessaire responsabilisation des services de l'État, sous l'autorité du préfet 38
D. SIMPLIFIER NOTRE RÉGLEMENTATION DANS L'OBJECTIF DE RÉDUIRE LES RECOURS CONTENTIEUX 38
1. Limiter le recours aux délais de jugement « contraints » 38
2. Réduire la complexité normative source de contentieux 39
SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS 41
PERSONNES ENTENDUES 43
DÉPLACEMENTS 44

MESDAMES, MESSIEURS,

La justice administrative garantit à chaque citoyen la possibilité de contester une décision de l'administration, ce qui implique, notamment pour certaines affaires complexes, que la justice dispose du temps nécessaire pour rendre des décisions de qualité. Toutefois, **cette garantie fondamentale dont disposent les citoyens se retrouve compromise lorsqu'elle s'accompagne de délais de jugement excessifs**. C'est la raison pour laquelle **la réduction des délais de jugement est le premier objectif du programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives*** du projet de loi de finances (PLF) pour 2026, sur lequel votre commission a nommé M. Jean-Luc Warsmann rapporteur pour avis.

Malheureusement, les juridictions administratives de notre pays sont aujourd'hui confrontées à des difficultés pour atteindre ces objectifs : **un afflux croissant de contentieux, un stock de dossiers en attente de jugement qui s'accroît** et, *in fine*, une capacité des juridictions à rendre leurs décisions dans des délais raisonnables mise à rude épreuve.

Pour apprécier la célérité de nos juridictions administratives à rendre leurs décisions, il est nécessaire de rappeler qu'**au début des années 2000, le délai de jugement moyen était manifestement excessif** – environ deux ans en première instance et plus de trois ans en appel. Le **renforcement des moyens alloués** au cours de ces vingt dernières années, couplé à l'**engagement des magistrats et agents de greffe**, que votre rapporteur pour avis tient à saluer, a permis de **ramener le délai moyen de jugement en première instance à un peu plus de neuf mois** – alors même que, depuis 2000, le flux entrant de contentieux a augmenté de 147 % en première instance et de 91 % en appel.

Ce délai englobe toutefois les procédures d'urgence, en particulier les référés, de telle sorte que **le délai moyen de jugement des affaires ordinaires est plus proche d'un an et cinq mois**. Ce délai reste trop long aux yeux de votre rapporteur : nos concitoyens sont en droit d'attendre de la justice administrative qu'elle soit non seulement indépendante et équitable, mais aussi efficace et rapide. Le service public de la justice administrative doit répondre à cette exigence de célérité, essentielle à la confiance dans nos institutions.

La situation est encore **plus critique pour le Tribunal du stationnement payant** (TSP) : avec un flux de plus de 200 000 contentieux entrants chaque année, un stock de contentieux qui devrait dépasser 350 000 dossiers en 2025 et des **délais de jugement dépassant désormais deux ans**, cette juridiction spécialisée, née en

2018 à la suite de la dépénalisation du stationnement payant par la loi dite « MAPTAM » [1], ne parvient plus à remplir pleinement sa mission.

Face à ce constat préoccupant, votre rapporteur pour avis a souhaité, dans le cadre de son avis budgétaire sur le programme 165, se saisir pleinement de la question. Face à l'augmentation des flux contentieux, **des choix politiques innovants sont indispensables pour ne pas laisser se dégrader le service public de la justice**. Les **seize propositions formulées dans ce rapport**, qu'elles soient financières, législatives ou réglementaires [2], visent précisément à relever ce défi, en conciliant efficacité, accessibilité de la justice et qualité des décisions rendues.

Deux axes principaux structurent la réflexion de votre rapporteur, soucieux de garantir la célérité de la justice administrative tout en préservant sa qualité :

– d'abord, la nécessité de **résorber le stock de contentieux en attente de jugement**, préalable indispensable pour permettre à nos juridictions de traiter correctement le flux entrant de contentieux de façon soutenable. Cela doit prendre la forme d'un **plan ambitieux se traduisant par le recrutement d'étudiants en droit chargé des fonctions « d'aide à la décision »,** qui prépareraient les projets de décisions les plus simples, sous la supervision de magistrats ;

– ensuite, la **régulation du flux entrant de contentieux**, afin de prévenir les risques d'engorgement des juridictions. Les pistes d'amélioration sont nombreuses : renforcement de l'efficacité des recours préalables obligatoires, développement de la médiation précontentieuse, réduction de certains contentieux évitables, poursuite des simplifications normatives…

L'objectif poursuivi est clair : **redonner à la justice administrative les moyens de répondre, dans un délai raisonnable, aux attentes légitimes de nos concitoyens**. C'est à cette condition que nous préserverons la confiance dans notre justice et la force de notre État de droit.

---

(1) Loi n° 2014-58 du 2 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

(2) L'ensemble des recommandations du rapport figure à la fin du rapport.

PREMIÈRE PARTIE : UN BUDGET DANS L'ENSEMBLE RECONDUIT DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT

Au sein de la mission *Conseil et contrôle de l'État* (1) du PLF pour 2026, le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* regroupe les moyens affectés :

– aux 52 juridictions non spécialisées que sont le Conseil d'État, les 42 tribunaux administratifs et les 9 cours administratives d'appel ;

– à deux juridictions administratives spécialisées : la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et le Tribunal du stationnement payant (TSP).

Il joue ainsi un **rôle essentiel dans la garantie du respect du droit par l'administration.**

I. ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 165

Les crédits du programme 165 s'établissent à **537,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 568 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit une hausse de 5,2 % en AE et une baisse de 5,2 % en CP.

Le programme continue de bénéficier, comme l'an dernier, de 200 000 euros, en AE comme en CP, correspondant à des prévisions de vente de documentation contentieuse (2), à des cessions de biens mobiliers et à la valorisation du patrimoine immatériel du Conseil d'État, des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs.

*

* *

L'évolution des AE et CP, en 2025 et 2026, ainsi que leur évolution, est présentée dans le tableau ci-après.

---

(1) Cette mission est par ailleurs composée des programmes 126 « Conseil économique, social et environnemental » et 164 « Cour des comptes et autres juridictions financières ».

(2) Abonnements aux jugements, arrêts et conclusions des rapporteurs publics.

ÉVOLUTION ANNUELLE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 165

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
Action	2025	2026	Variation	2025	2026	Variation
01- Fonction juridictionnelle : Conseil d'État	35 850 339	36 351 408	+ 1,40 %	35 850 339	36 351 408	+ 1,40 %
02- Fonction juridictionnelle : Cours administratives d'appel	66 640 510	67 637 629	+ 1,5 %	66 640 510	67 637 629	+ 1,5 %
03- Fonction juridictionnelle : Tribunaux administratifs	214 678 270	217 766 830	+ 1,44 %	214 678 270	217 766 830	+ 1,44 %
04- Fonction consultative	18 008 168	18 239 114	+ 1,28 %	18 008 168	18 239 114	+ 1,28 %
05- Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités	9 071 404	9 188 656	+ 1,29 %	9 071 404	9 188 656	+ 1,29 %
06- Soutien (1)	105 769 315	127 204 364	+ 20,27 %	193 509 326	157 223 948	- 18,75 %
07- Cour nationale du droit d'asile	51 994 748	52 255 173	+ 0,5 %	51 994 748	52 255 173	+ 0,5 %
08– Tribunal du stationnement payant	9 226 516	9 294 063	+ 0,73 %	9 226 516	9 294 063	+ 0,73 %
TOTAL (Titre 2)	457 005 911	462 581 368	+ 1,22 %	457 005 911	462 581 368	+ 1,22 %
TOTAL (Hors titre 2)	54 233 359	75 355 869	+ 38,95 %	141 973 370	105 375 453	- 25,78 %
TOTAL	**511 239 270**	**537 937 237**	**+ 5,22 %**	**598 979 281**	**567 956 821**	**- 5,18 %**

Source : projet annuel de performance relatif au programme 165, annexé au PLF pour 2026.

(1) L'ensemble des crédits des titres 3 (dépenses de fonctionnement) et 5 (dépenses d'investissement) est regroupé sous l'action 6 « Soutien ».

Concernant les crédits hors titre 2 (c'est-à-dire hors dépenses de personnel), il est à noter que les AE pour 2026 sont en hausse de 21,1 millions d'euros par rapport à 2025, essentiellement en raison du renouvellement de certains baux. Les CP pour 2026 sont quant à eux en diminution de 36,6 millions d'euros par rapport aux CP 2025. Cette évolution résulte, selon le Conseil d'État :

– d'une part, du fait que la dotation 2025 contenait les paiements de projets majeurs, qui arriveront à leur terme à compter de 2026 (relogement de la Cour nationale du droit d'asile et du tribunal administratif de Montreuil, des services du secrétariat général du Conseil d'État ou encore du tribunal administratif de Guyane) ;

– d'autre part à des mesures d'économie sur l'ensemble des postes de dépenses du programme.

II. LA PRÉPONDÉRANCE DES DÉPENSES DE PERSONNEL AU SEIN DU PROGRAMME

La grande majorité des crédits du programme correspond à des dépenses de titre 2 : ces dernières représentent, en CP**, 462,6 millions d'euros, soit 81,45 % du total des crédits**, correspondant à 4 498 emplois équivalent temps plein (ETPT), soit une baisse de 3 ETPT par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2025.

Comme dans la LFI pour 2025, **la réduction opérée par le présent PLF pour 2026 n'est pas conforme aux engagements pluriannuels, comme l'ont souligné au cours de leur audition les deux syndicats de magistrats auditionnés par votre rapporteur** (1) : le projet annuel de performance sur le programme 165 annexé au PLF pour 2023 précisait ainsi que « *le programme 165 a obtenu [*dans le cadre de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027*] 41 créations d'emploi en 2023 et 2024 et **40 les années suivantes jusqu'en 2027, dernière année de la programmation quinquennale, dont 25 magistrats et 15 agents de greffe** affectés chaque année aux tribunaux administratifs et cours administratives d'appel* ».

Comme le détaille le tableau ci-dessous, **le plafond d'emplois est en baisse de 3 ETPT, ce qui tient compte,** d'une part, du schéma d'emplois prévu en LFI pour 2025 (- 5 ETPT), d'autre part, du schéma d'emplois prévu en PLF pour 2026 (+2 ETPT). Le schéma d'emplois du programme, calculé en ETP, est quant à lui neutres pour 2026 : 735 sorties sont ainsi prévues (dont 103 départs en retraite), et autant d'entrées, dont 212 primo recrutements.

---

(1) L'Union syndicale des magistrats administratifs (USMA) et le Syndicat de la juridiction administrative (SJA).

ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS DU PROGRAMME 165 POUR L'ANNÉE 2025

(ETPT)

Catégorie d'emploi	Plafond autorisé pour 2025	Plafond autorisé pour 2026
Membres du Conseil d'État	235,7	236
Magistrats administratifs	1 332,2	1339,1
Catégorie A	1 085	1 085
Catégorie B	501,6	501,4
Catégorie C	1 346,5	1 336,5
Total	**4 501**	**4 498**

Source : projet annuel de performance du programme 165.

III. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS ENTRE LES HUIT ACTIONS DU PROGRAMME

Les crédits du programme se répartissent inégalement entre les huit actions :

– les **actions 3** (fonction juridictionnelle : tribunaux administratifs) et **6** (soutien) regroupent respectivement, **40,5 % et 23,6 % des crédits de paiement** ;

– **l'action 2** (fonction juridictionnelle : cours administratives d'appel) se voit attribuer **12,6 % des crédits** ;

– **l'action 7** (CNDA) regroupe **9,7 % des crédits** ;

– **l'action 1** (fonction juridictionnelle : Conseil d'État) compte **6,8 % des crédits** ;

– enfin, **les actions 4** (fonction consultative), **8** (TSP) et **5** (fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités) regroupent les crédits restants.

DEUXIÈME PARTIE : RÉDUIRE LES DÉLAIS DE JUGEMENT POUR RENFORCER LA CONFIANCE DANS LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

Nos juridictions administratives sont aujourd'hui confrontées à **un afflux croissant de contentieux, ce qui entraîne une hausse du stock de dossiers en attente de jugement** et, mécaniquement, une hausse des délais de jugement.

Le délai moyen de jugement en première instance, aujourd'hui d'un peu plus de neuf mois, a beaucoup diminué par rapport au début des années 2000, où il était d'environ deux ans. Le délai de jugement des affaires dites « ordinaires », c'est-à-dire hors procédure d'urgence, est toutefois **d'un an et cinq mois**, ce qui est encore trop long pour répondre à l'exigence de célérité de la justice administrative, essentielle à la confiance de nos concitoyens dans nos institutions. La situation est encore **plus critique pour le Tribunal du stationnement payant** (TSP), dont les **délais de jugement dépassent désormais deux ans**.

Face à ce constat préoccupant, votre rapporteur pour avis a souhaité consacrer la partie thématique de son avis budgétaire sur le programme 165 « *Conseil d'État et autres juridictions administratives* » à la question de la réduction des délais de jugement.

Après avoir dressé le **constat de l'augmentation des entrées contentieuses**, en particulier devant les tribunaux administratifs et le TSP, et de leur impact sur les délais de jugement (I), la présente partie du rapport articule les recommandations – qu'elles soient financières, législatives ou réglementaires – autour de deux axes :

– d'abord, la nécessité de **résorber le stock de contentieux en attente de jugement**, qui appelle un **plan ambitieux de résorption du stock de contentieux** se traduisant par le recrutement d'étudiants en droit chargé des fonctions « d'aide à la décision » (II) ;

– ensuite, la **régulation du flux entrant de contentieux**, afin de prévenir les risques d'engorgement des juridictions (III).

I. UNE AUGMENTATION DU CONTENTIEUX DANS LA PLUPART DES JURIDICTIONS, QUI CONNAISSENT DES DÉLAIS DE JUGEMENT DISPARATES

A. LA SITUATION DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES NON SPÉCIALISÉES

Les 52 juridictions non spécialisées regroupent le Conseil d'État, les 42 tribunaux administratifs et les 9 cours administratives d'appel.

1. Le Conseil d'État

Le Conseil d'État a été saisi de 9 528 affaires en 2024 – hors contentieux sériels –, soit une légère baisse (- 0,5 %) par rapport à l'année 2023 et une baisse de 15,8 % entre 2021 et 2024. Les entrées contentieuses sont néanmoins en hausse sur les 6 premiers mois de l'année 2025 (+ 11 % par rapport à la même période l'année précédente).

Le stock d'affaires en attente de jugement s'élevait quant à lui à 5 003 affaires fin 2024 – une baisse de 15,5 % par rapport à fin 2020.

Les délais moyens constatés de jugement des affaires devant le Conseil d'État sont **d'environ 7 mois**. Leur évolution depuis 2021 est présentée dans le tableau ci-dessous.

DÉLAIS DE TRAITEMENT DES AFFAIRES JUGÉES DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT

Délais de traitement des jugements – Conseil d'État	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
	7 mois et 5 jours	7 mois et 9 jours	7 mois et 1 jour	7 mois et 2 jours	6 mois et 24 jours

Source : projet annuel de performance du programme 165.

Ce délai moyen de 7 mois s'entend toutes affaires confondues : pour les affaires ordinaires, c'est-à-dire hors ordonnances des référés-procédures d'urgence et des affaires dont le jugement est enserré dans des délais particuliers, ce délai était en 2024 de 10 mois et 27 jours – contre 12 mois et 11 jours en 2021.

Par ailleurs, il est à noter que **ces délais devant le Conseil d'État sont pour partie incompressibles :** en effet, deux tiers du contentieux enregistré prend la forme de pourvois en cassation, pour lesquels est applicable un délai incompressible de production, par les parties, d'un mémoire complémentaire, d'une durée de 3 mois.

2. Les tribunaux administratifs

a. Des saisines en forte hausse en 2024 et en 2025

Les tribunaux administratifs ont été saisis, en 2024, de 278 329 affaires – hors contentieux sériels –, soit une hausse de 4,9 % par rapport à 2023 et une **hausse de 15,16 % depuis 2021**. On note à cet égard une hausse plus importante des **référés, dont le nombre a crû de 20,6 %** entre 2021 et 2024.

La **hausse des entrées contentieuses depuis le début de l'année 2025 est encore plus importante, avec une augmentation de 19,9 %** sur les 6 premiers mois de l'année 2025, par rapport à la même période l'année précédente.

b. Un stock de contentieux en attente de jugement

Au 31 août 2025, le **stock global en attente de jugement dans les tribunaux administratifs s'élève à 275 086 affaires**, contre 233 663 un an plus tôt, soit une hausse de 17,7 % (41 400 dossiers supplémentaires).

Cette progression résulte d'un déséquilibre entre les entrées, en forte hausse, et les sorties, **malgré une augmentation de 8,5 % des affaires traitées,** soit un peu plus de 21 000 affaires supplémentaires terminées en un an.

c. Un délai de jugement moyen d'environ neuf mois, en passe de s'allonger

Les délais moyens de traitement des affaires jugés par les tribunaux administratifs sont relativement stables ces dernières années – **entre 9 et 10 mois**, comme le montre le tableau ci-dessous.

DÉLAI DE TRAITEMENT DES AFFAIRES JUGÉES DEVANT LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

Délais de traitement des jugements – Tribunaux administratifs	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
	9 mois et 17 jours	9 mois et 12 jours	9 mois et 20 jours	9 mois et 29 jours	9 mois et 17 jours

Source : projet annuel de performance du programme 165.

Cette moyenne tient notamment compte des délais de jugement des procédures d'urgence (en particulier les référés), ainsi que des contentieux soumis à des délais contraints, au premier rang desquels le contentieux des étrangers. En excluant ces contentieux, le **délai de traitement des affaires ordinaires jugées était de 1 an, 4 mois et 27 jours en 2024**.

On observe en outre des disparités de délais en fonction des matières, lesquelles résultent principalement, selon le Conseil d'État, de deux facteurs :

– la complexité variable des contentieux, notamment dans le domaine fiscal et en droit de l'urbanisme ;

– l'existence de délais de jugements dits « contraints », en particulier en droit des étrangers, qui produisent un effet d'éviction dans le traitement des autres contentieux [(1)].

Votre rapporteur salue la progression de 8,5 % du nombre d'affaires jugées sur la dernière année, même s'il estime que **la hausse plus importante des entrées contentieuses sur la période fait peser un risque préoccupant d'allongement des délais de jugement** si cette tendance venait à se confirmer.

---

(1) Voir le D du II de la présente partie du rapport.

Les délais de jugement devant le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne

Dans le cadre de ses travaux, votre rapporteur s'est rendu au tribunal administratif de Châlons-en-Champagne. Le flux entrant de contentieux s'y établissait à 3 262 affaires en 2024, soit une hausse d'environ 12 % par rapport à 2018. La hausse du contentieux depuis le 1er janvier 2025 est préoccupante (+ 33 % sur les 7 premiers mois de 2025, par rapport à la même période l'année précédente). Le stock de contentieux s'établit à 2 249 dossiers fin 2024, soit une hausse annuelle de 2,6 % depuis 2019. Ce tribunal connaît des **délais de jugement légèrement plus courts que la moyenne nationale** :

– le délai de traitement moyen était de 7 mois et 24 jours en 2024 ;

– le délai de traitement des affaires ordinaires s'établissait, quant à lui, à 1 an et 24 jours.

d. Une obligation récente de double mobilité qui contribue à la désorganisation de certaines juridictions

Plusieurs des magistrats auditionnés par votre rapporteur, et notamment ceux du Syndicat de la juridiction administrative (SJA) et de l'Union syndicale des magistrats administratifs (USMA), ont fait part de leur analyse quant à l'impact de la réforme de la haute fonction publique de 2023 sur la volatilité des effectifs au sein des juridictions, laquelle influe négativement sur les délais de jugement.

Cette réforme a ainsi substitué à l'unique obligation de mobilité externe pour accéder au grade de président une **obligation de double mobilité, pour les magistrats recrutés après le 1er janvier 2023** :

– une première mobilité statutaire d'au moins deux ans pour être promu au grade de premier conseiller (1) ;

– une seconde mobilité statutaire d'au moins deux ans pour être promu au grade de président (2).

Sans nécessairement revenir sur l'obligation de double mobilité, qui est calquée sur l'obligation applicable aux administrateurs de l'État, les travaux de votre rapporteur, en particulier lors de son déplacement au tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, ont mis en évidence l'intérêt d'un assouplissement de cette obligation afin **d'éviter la déstabilisation de l'organisation des tribunaux administratifs, en particulier pour les plus petites juridictions**. Votre rapporteur a en effet pu constater que cette réforme, qui ne permet notamment pas d'effectuer l'une des mobilités obligatoires en cour administrative d'appel, n'est pas toujours adaptée, en particulier pour les magistrats ayant eu un parcours professionnel antérieur à leur entrée dans le corps.

Pour cette raison, **votre rapporteur préconise** – sur le modèle de la dérogation qui existe à l'article R. 235-1 du code de justice administrative en cas d'affectation en juridiction outre-mer – **d'assouplir les conditions de mise en œuvre de l'obligation de double mobilité applicable aux magistrats**

---

(1) Article L. 234-2 du code de justice administrative.

(2) Article L. 234-2-1 du même code..

administratifs, en leur permettant par exemple de réaliser au moins l'une de leurs mobilités par une affectation en cour administrative d'appel ou par une mobilité géographique – ce que la circulaire n° 6346-SG du 20 avril 2022 relative aux lignes directrices de gestion interministérielle permet d'ailleurs pour les administrateurs de l'État.

Recommandation n° 1 : Assouplir, par voie réglementaire, les conditions de mise en œuvre de l'obligation de double mobilité applicable aux magistrats administratifs.

e. Des écritures plus longues, avec un recours croissant à l'intelligence artificielle, qui accroît le travail des magistrats

Le secrétaire général du Conseil d'État, M. Thierry-Xavier Girardot, a souligné auprès de votre rapporteur **l'augmentation progressive du volume des écritures produites par les parties** depuis l'avènement des téléprocédures.

Ainsi que l'ont relevé plusieurs magistrats auditionnés, l'on assiste aujourd'hui à une augmentation des productions : des mémoires plus fréquents, souvent plus longs et parfois utilisant l'intelligence artificielle (IA), mais également des pièces produites plus nombreuses.

L'augmentation du volume des écritures et l'absence de structuration uniforme constituent, pour les magistrats, une **importante cause de l'augmentation de leur charge de travail**, sans préjudice du nombre de recours déposés et alors même que l'augmentation de ces pièces n'est pas nécessairement corrélée à leur utilité pour le procès.

Pour faire face à cette inflation, le Conseil d'État a initié, avec les représentants des avocats, un **travail visant à définir des bonnes pratiques en matière de présentation des écritures** – un travail similaire ayant d'ailleurs été mené pour l'ordre judiciaire par la Cour de Cassation, et qui a abouti en 2023 à l'élaboration d'une charte de présentation des écritures.

Le groupe de travail initié par le Conseil d'État en février 2025 devrait formuler ses conclusions d'ici la fin de cette année un document à portée nationale, qui serait diffusé auprès de tous les barreaux, afin de formuler des recommandations quant à la présentation et au volume des écritures, ce qui faciliterait le travail du juge et améliorerait les délais de jugement.

Recommandation n° 2 : Informer le Parlement des conclusions du groupe de travail commun au Conseil d'État et aux avocats sur la présentation des écritures afin qu'il puisse, si besoin, en tirer les conséquences législatives.

Sans préjudice des conclusions du groupe de travail, et au regard de l'utilisation croissante de l'IA par les parties, il apparaît **nécessaire que les juridictions administratives se dotent à leur tour d'une stratégie de développement et d'utilisation de l'IA**, pour faire face à l'augmentation des recours et de leur volume.

En ce sens, votre rapporteur tient à saluer l'une des nouvelles mesures prévues dans l'action 6 du programme 165, consacrée au développement d'un projet d'IA au sein du tribunal du stationnement payant, à hauteur de 350 000 euros. Ce projet, s'il réussit, utilisera l'IA pour accélérer le traitement des dossiers au stade de leur instruction, notamment par **la reconnaissance automatique des moyens et des conclusions des requérants**, ce qui **permettra une automatisation partielle de la préparation des décisions.**

Recommandation n° 3 : Poursuivre la stratégie de développement de l'intelligence artificielle mise en place par le Conseil d'État, afin de doter les juridictions d'outils performants face au recours croissant à l'IA de la part des requérants.

3. Les cours administratives d'appel

a. Une légère baisse des entrées

Les cours administratives d'appel ont été saisies de 31 522 affaires en 2024 – hors contentieux sériels –, soit une légère baisse de 0,2 % par rapport à 2023 et une **baisse de 7,3 % depuis 2021** – ce qui s'explique notamment par la faible part des référés devant les juridictions d'appel. Cette tendance semble se poursuivre au premier semestre 2025, avec une baisse de 0,9 % du contentieux.

b. Une légère baisse du stock

En conséquence de la baisse des entrées contentieuses, le stock de contentieux devant les cours administratives d'appel est en légère baisse : alors qu'il s'établissait à 30 455 dossiers en 2020, il s'élève désormais à 28 820 dossiers (- 5,4 %).

c. Un délai moyen de jugement d'environ onze mois

Les délais de traitement des affaires jugées par les cours administratives d'appel, d'environ 11 mois, sont également restés stables ces dernières années.

DÉLAI DE TRAITEMENT DES AFFAIRES JUGÉES DEVANT LES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

(jours)

	2021	2022	2023	2024	2025
Délais de traitement des jugements – Cours administratives d'appel	11 mois et 16 jours	11 mois et 18 jours	11 mois et 16 jours	11 mois et 12 jours	11 mois et 10 jours

Source : projet annuel de performance du programme 165.

Les procédures d'urgence étant rares devant les cours administratives d'appel, le délai de jugement des affaires ordinaires est sensiblement identique au délai de traitement des affaires jugées (11 mois et 23 jours en 2024, soit 11 jours de plus).

B. L'INQUIÉTANTE EXPLOSION DU CONTENTIEUX DEVANT LE TRIBUNAL DU STATIONNEMENT PAYANT

Le Tribunal du stationnement payant (TSP) – anciennement dénommé commission du contentieux du stationnement payant – est une juridiction administrative spécialisée à compétence nationale créée en 2018 à la suite de la dépénalisation du stationnement payant par la loi n° 2014-58 du 2 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite « MAPTAM ». Elle est composée de 15 magistrats administratifs permanents, assistés par des agents de greffe et est implantée à Limoges. Elle juge les litiges portant sur le stationnement payant, sous le contrôle de cassation du Conseil d'État.

1. Une explosion du nombre de saisines du TSP depuis sa création

Initialement dimensionné pour traiter environ 100 000 requêtes par an, le tribunal a connu une très forte augmentation du flux de contentieux entrant depuis sa création – **dépassant 200 000 requêtes depuis 2024** –, ce que retrace le tableau ci-dessous.

ÉVOLUTION DES ENTRÉES CONTENTIEUSES DU TSP ENTRE 2018 ET 2025

(nombre de requêtes)

	2018	2019	2020 (1)	2021	2022	2023	2024	2025 (2)
Entrées	72 700	120 243	99 667	157 107	163 464	171 961	203 242	219 423

Source : Tribunal du stationnement payant.

Cette explosion **s'explique principalement par un recours croissant des collectivités à la lecture automatisée des plaques d'immatriculation des véhicules**, dite « LAPI », laquelle permet une constatation facilitée des défauts ou insuffisances de règlement des redevances de stationnement. La croissance du nombre de recours est ainsi fortement corrélée au nombre de forfaits post-stationnement (FPS) émis : alors que 12,9 millions de FPS ont été émis en 2022, ce chiffre a atteint 16,3 millions en 2024, soit une **hausse de 26 % en deux ans**.

Dans une moindre mesure, cet accroissement du contentieux résulte également de l'extension des périmètres de voirie soumis au stationnement payant, ou encore par la mise en place, par des communes ne l'ayant pas encore fait, du stationnement payant sur une partie de leur domaine public.

2. Un stock de contentieux en forte hausse depuis 2020

Du fait de cette forte hausse des requêtes, le stock de contentieux en attente de jugement s'est fortement accru, ce que retrace le tableau ci-dessous.

---

(1) L'année 2020 qui a été marquée par une baisse notable en raison de la période de confinement et, dans une moindre mesure, des mesures de gratuité du stationnement mises en œuvre par les collectivités territoriales.

(2) Entrées prévisionnelles pour 2025.

ÉVOLUTION DU STOCK DE CONTENTIEUX DU TSP ENTRE 2018 ET 2025

(nombre de dossiers)

	2018	2019	2020 (1)	2021	2022	2023	2024	2025 (2)
Stock	91 327	98 038	60 190	130 831	183 429	224 637	281 299	355 446

Source : Tribunal du stationnement payant.

Aux yeux de votre rapporteur, **cette explosion du stock de contentieux est particulièrement préoccupante**, puisqu'elle signifie que le TSP ne dispose pas des moyens lui permettant de faire face à la hausse du contentieux qui est intervenue ces dernières années.

Il convient toutefois de souligner que certains des contentieux en stock au TSP sont des **contentieux « dormants »**, car il s'agit de requêtes en renonciation à action automatique, telles que prévues par l'article R. 2333-12-39 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Celui-ci dispose ainsi que « *lorsque le greffe du tribunal notifie au requérant que sa requête ne peut, en l'état, qu'être rejetée comme irrecevable* [généralement pour défaut de production d'une pièce]*, celui-ci est regardé comme ayant renoncé à son action s'il ne régularise pas ou ne conteste pas cette irrecevabilité dans un délai d'un mois à compter de la notification* ».

Toutefois, ainsi que l'a jugé le Conseil d'État par une décision du 18 décembre 2020 (3), le requérant, s'il répond postérieurement au délai d'un mois, « *doit être regardé comme contestant avoir renoncé à son action. Dans ce cas, l'instance est rouverte et la commission statue sur sa requête* », ce qui explique la comptabilisation de ces dossiers dans le stock de contentieux du TSP.

Or le stock de requêtes en renonciation à action automatique devant le TSP est massif : estimé à 120 000 dossiers en 2020, il s'élève, en 2025, à environ 180 000 dossiers – ce qui porte le **stock de contentieux « réel » devant le TSP à environ 170 000 affaires**.

Ce stock de contentieux « dormants » ne constitue pas, en soi, une charge de travail immédiate pour le TSP. Ces dossiers ne peuvent pour autant pas être exclus du stock, car l'instance est susceptible d'être rouverte à tout instant par le requérant. Pour cette raison, le décret n° 2024-733 du 5 juillet 2024 relatif au tribunal et au contentieux du stationnement payant a introduit dans le CGCT un article R. 2333-12-39 *bis*, lequel instaure un mécanisme de demande de maintien en requêtes de la part du TSP (4), qui permettra progressivement de sortir ces requêtes de manière définitive du stock de contentieux.

---

(1) L'année 2020 qui a été marquée par une baisse notable en raison de la période de confinement et, dans une moindre mesure, des mesures de gratuité du stationnement mises en œuvre par les collectivités territoriales.

(2) Stock prévisionnel pour 2025.

(3) Conseil d'État, n° 436605, 18 décembre 2020.

(4) « Lorsque l'état du dossier permet de s'interroger sur l'intérêt que la requête conserve pour son auteur, le tribunal peut inviter le requérant à confirmer expressément le maintien de ses conclusions. La demande qui lui est adressée mentionne que, à défaut de réception de cette confirmation à l'expiration du délai fixé, qui ne peut être inférieur à un mois, il sera réputé s'être désisté de l'ensemble de ses conclusions. *»*

Toutefois, au regard du nombre de dossiers « dormants » en stock, **la mise en œuvre de cette procédure de demande de maintien en requête est susceptible de s'étaler sur plusieurs années** – sans préjudice des requêtes en renonciation à action automatique futures.

C'est pourquoi votre rapporteur estime qu'une **loi de validation rétroactive appliquant aux contentieux « dormants » devant le TSP une procédure de désistement d'office** permettrait de sortir automatiquement ces requêtes « dormantes » du stock de contentieux. Cette **loi de validation poursuivrait le motif impérieux d'intérêt général de bonne administration de la justice**, se conformant ainsi à la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de loi de validation (1).

Recommandation n° 4 : Adopter au Parlement une loi de validation rétroactive appliquant aux requêtes en renonciation à action automatique une procédure de désistement d'office des requérants, afin de retirer ces 180 000 requêtes du stock de contentieux du tribunal.

3. Un délai de jugement qui dépasse deux ans

L'explosion du nombre d'entrées contentieuses, combinée à l'accroissement du stock de contentieux qui en a résulté, conduit mécaniquement à une forte augmentation des délais de jugement du TSP, qui en 2024 atteignent 2 ans et 5 jours (2), alors que ce délai était d'environ 18 mois et 5 jours en 2021, de 19 mois et 26 jours en 2022 et de 20 mois et 18 jours en 2023. Le délai moyen de jugement projeté pour l'année 2025 s'établirait quant à lui, selon le TSP, à environ 2 ans et 3 mois.

4. Une charge de travail alourdie par la difficulté à connaître le droit applicable

Il est également ressorti des échanges que votre rapporteur a eus avec les magistrats du TSP que ces derniers rencontraient de **fréquentes difficultés pour identifier la base réglementaire sur le fondement de laquelle était appliqué le forfait post-stationnement** : arrêté de police, délibération de l'organe délibérant établissant la tarification du forfait post-stationnement…

Malgré de multiples campagnes d'information à destination des collectivités pour solliciter la production de ces actes, les difficultés se poursuivent : absence de production de tout ou partie des actes, transmission d'actes non applicables, non-transmission des évolutions de la réglementation, *etc*.

---

(1) Cette jurisprudence résulte de la décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014 selon laquelle « si le législateur peut modifier rétroactivement une règle de droit ou valider un acte administratif ou de droit privé, c'est à la condition que cette modification ou cette validation **respecte tant les décisions de justice ayant force de chose jugée** que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions et **que l'atteinte aux droits des personnes résultant de cette modification ou de cette validation soit justifiée par un motif impérieux d'intérêt généra**l ; qu'en outre, l'acte modifié ou validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le motif impérieux d'intérêt général soit lui-même de valeur constitutionnelle ; qu'enfin, la portée de la modification ou de la validation doit être strictement définie *».*

(2) Après retrait des requêtes en renonciation à action automatique.

Cette difficulté d'identification des actes en vigueur au moment de l'édiction du FPS est d'autant plus importante que **le défaut de base légale est un moyen d'ordre public, que le juge doit soulever d'office, ce qui donne alors satisfaction au requérant**.

Afin d'assurer la bonne communication de ces actes administratifs au TSP, votre rapporteur est donc favorable à **subordonner leur entrée en vigueur à une obligation de transmission au TSP**, sur le modèle de l'obligation de transmission au préfet des actes obligatoirement soumis au contrôle de légalité, laquelle conditionne leur entrée en vigueur (1).

Recommandation n° 5 : Conditionner l'entrée en vigueur des actes pris par les collectivités pour la mise en œuvre du stationnement payant à leur transmission au Tribunal du stationnement payant.

C. LES DÉLAIS DE JUGEMENT DEVANT LA COUR NATIONALE DU DROIT D'ASILE, FORTEMENT DÉPENDANT DE LA DISPONIBILITÉ DES AVOCATS

La CNDA juge les décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), sous le contrôle de cassation du Conseil d'État. Le contentieux des décisions défavorables d'octroi de l'asile lui est attribué.

En 2024, l'activité de la Cour a été marquée par l'entrée en vigueur de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration. Deux mesures concernaient particulièrement la CNDA : la mise en place de chambres territoriales et l'extension de la compétence du juge unique pour certains contentieux.

1. Des délais de jugement inférieurs à 6 mois

La CNDA a **enregistré 56 497 requêtes en 2024**, soit une baisse de 13 % par rapport à l'année 2023. Il est cependant nécessaire de replacer cette baisse dans le contexte de la forte hausse de l'activité de la Cour ces dernières années, puisqu'elle a été saisie, en 2010, d'environ 27 000 recours – soit moins de la moitié des recours introduits en 2024.

Conséquence de la baisse des saisines en 2023, le stock de contentieux en instance s'élevait fin 2024 à 22 194 affaires, soit une **diminution d'un tiers par rapport à 2020**, ce qui représente moins de 5 mois d'activité pour la Cour.

Ainsi, le délai moyen constaté global est passé, en 2024, sous la barre des 6 mois, s'établissant à **5 mois et 9 jours** – ce qui correspond quasiment au délai de jugement de 5 mois prévu à l'article L. 532-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile hors procédure accélérée. L'évolution de ces délais depuis 2021 est retracée dans le tableau ci-après.

---

(1) Article L. 2131-1 du CGCT.

DÉLAI DE TRAITEMENT DES AFFAIRES JUGÉES DEVANT LA CNDA

Délais de traitement des jugements – CNDA	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
	7 mois et 8 jours	6 mois et 16 jours	6 mois et 3 jours	5 mois et 8 jours	5 mois et 9 jours

Source : projet annuel de performance du programme 165.

Même si le niveau d'activité de la Cour revêt **un caractère relativement imprévisible,** en fonction tant de la situation géopolitique mondiale que de la teneur des décisions de l'OFPRA – 85 % des décisions négatives font l'objet d'un recours –, votre rapporteur tient à **saluer la célérité des décisions rendues par la Cour**. Ainsi que le souligne un rapport sénatorial de 2024 (1), « *plusieurs types de mesures ont été mises en œuvre par la Cour pour atteindre ces résultats. Outre une* ***action spécifique pour prioriser les dossiers anciens****, la CNDA a mis en place un système de suivi des dossiers anciens, ce qui a permis de diviser par deux les recours de plus d'un an, part qui s'établit désormais à 8,7 %. Des* ***opérations de suivi et d'apurement du stock sont trimestriellement menées*** *par les services et les chambres afin de veiller à l'enrôlement rapide des recours. La Cour a également mis en place, en lien avec les avocats, des* ***audiences à juge unique*** *dédiées aux recours des demandeurs somaliens et afghans au 1er semestre 2023. Enfin, la Cour a aussi mis en place en outre-mer des* ***audiences foraines afin d'apurer des stocks anciens à Mayotte et en Guyane, en parallèle d'un recours accru à la vidéo-audiences*** *dans ces territoires* ». En parallèle, le rapport sénatorial note que « *le budget total de la CNDA suit globalement l'évolution du nombre de recours* » puisque tandis « *que le nombre de recours a été multiplié par 2,4 depuis 2010, les dépenses agrégées de personnel et de fonctionnement de la Cour ont quant à elles été multipliées par 2,8* ».

Ces délais de jugement sont d'autant plus remarquables qu'ils s'accompagnent d'un taux élevé de renvoi des audiences, même si celui-ci est passé de 32,3 % en 2021 à 28,4 % en 2024. Les causes de ces renvois, qui influencent directement les délais de jugement – même si la Cour veille au ré-audiencement rapide de ces affaires – sont variées :

– des causes exogènes (absence du requérant ou de l'avocat, difficultés de transports, *etc*.) ;

– des causes endogènes (renvoi à tort vers un juge unique, absence d'un personnel, disponibilité d'un interprète, renvoi pour heure tardive, *etc*.) ;

(1) Rapport d'information n° 604, enregistré à la Présidence du Sénat le 15 mai 2024, fait au nom de la commission des finances sur la Cour nationale du droit d'asile, par M. Christian Bilhac, sénateur.

2. Une réforme territoriale qui devrait contribuer à la réduction des délais de jugement

Ainsi qu'il a été évoqué *supra*, la loi du 26 janvier 2024 a réformé la Cour nationale du droit d'asile en **créant des chambres territoriales**.

La CNDA compte désormais en dehors de son siège à Montreuil, sept chambres territoriales : une à Bordeaux, deux à Lyon, une à Nancy, une à Toulouse et, depuis le 1er septembre 2025, une à Nantes et une à Marseille. Ces chambres territoriales devraient tenir environ 19 % des audiences de la CNDA sur l'année 2025.

Les magistrats de la CNDA rencontrés par votre rapporteur au cours de son déplacement lui ont indiqué que la création de ces chambres avait **globalement permis une réduction des délais de jugement dans ces chambres**.

Cela s'explique tout d'abord par de **moindres renvois des audiences** : les chambres étant plus proches du lieu de résidence des requérants, ces derniers peuvent plus facilement se déplacer à l'audience. Ce taux de renvoi en chambre territoriale, sensiblement plus faible qu'à Montreuil, a ainsi un impact direct sur les délais de jugement, en plus de rapprocher la justice des justiciables.

Cette réforme devait également conduire à **limiter la mobilisation des avocats franciliens sur des audiences en chambre territoriale**. Si ce monopole diminue légèrement dans les chambres territoriales, notamment grâce à l'inscription croissante d'avocats hors Île-de-France à l'aide juridictionnelle, le taux d'avocats franciliens pour les dossiers enrôlés dans les chambres territoriales en septembre 2025 oscillait encore entre 75 et 88 %, ce qui reste particulièrement élevé.

3. Une difficulté majeure : la disponibilité des avocats

Un des obstacles auquel se heurte la CNDA dans la réduction des délais de jugement tient en effet au faible nombre d'avocats intervenants à la Cour. Ainsi, les services de la Cour ont indiqué à votre rapporteur que cinq avocats concentraient 60 % des affaires en attente d'audiencement, – ce taux s'élève à 50 % pour les procédures accélérées.

Comme le pointe le rapport sénatorial de 2024 précité, « *dans la mesure où il existe une **jauge de sept dossiers d'un même avocat par jour**, et que la faiblesse du stock rend difficile de compenser avec les dossiers du stock, cette concentration est bel et bien un ralentissement à l'audiencement des affaires* ».

Ainsi que l'a indiqué le secrétaire général du Conseil d'État à votre rapporteur, pour parvenir à un bilan positif de la territorialisation de la CNDA sur les délais de jugements, « *il est **indispensable de pouvoir réduire encore le monopole des avocats franciliens*** ».

Au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, il ne paraît manifestement **pas possible de priver le requérant de la liberté de choisir son**

avocat, laquelle fait partie des conditions d'exercice des droits de la défense, principe résultant de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 (1). Même la commission d'office d'un avocat ne constitue pas une restriction de la liberté de choix de l'avocat : elle permet seulement de suppléer à l'absence de choix d'un avocat.

Toutefois, plusieurs autres solutions peuvent être envisagées pour réduire progressivement ce monopole :

– le développement des relations entre la CNDA et les barreaux, en particulier au niveau des chambres territoriales, afin d'élargir le vivier d'avocats plaidant devant la Cour ;

– l'évolution, en concertation avec le Conseil national des Barreaux, de l'accord entre le Conseil et la CNDA, pour revenir sur la limite fixée à sept du nombre d'audiences auxquelles peut participer un avocat par jour.

Recommandation n° 6 : Réduire le monopole de fait que détiennent certains avocats à la CNDA, en développant les relations avec les barreaux, en particulier dans le ressort des chambres territoriales, et envisager une évolution de la limitation à 7 du nombre d'audiences que chaque avocat peut plaider par jour.

II. RÉSORBER LE STOCK DE JUGEMENTS EN ATTENTE LORSQUE LE DÉLAI DE JUGEMENT DÉPASSE SIX MOIS : UN IMPÉRATIF NÉCESSAIRE

A. LA MISE EN PLACE D'UN PLAN NATIONAL PERMETTANT DE CONTENIR LA HAUSSE DES CONTENTIEUX EN ATTENTE DE JUGEMENT

1. Un plan national qui s'appuie sur les étudiants chargés des fonctions « d'aide à la décision »

Votre rapporteur estime **préoccupante l'augmentation du contentieux devant les juridictions administratives** : ainsi qu'il a été évoqué *supra*, l'augmentation régulière du flux de contentieux entrant dans les tribunaux administratifs n'est pas compensée par une augmentation aussi importante du nombre de dossiers traités même si celui-ci est en hausse (21 000 affaires supplémentaires traitées au cours des douze derniers mois). Cette hausse des recours entrants est **particulièrement préoccupante sur les douze derniers mois, avec une augmentation de 19,5 %, soit 40 000 recours supplémentaires** – et potentiellement 45 000 recours supplémentaires sur l'année civile 2025, par rapport à 2024. Il en résulte mécaniquement une hausse du stock de contentieux qui est

(1) *Le Conseil constitutionnel a par exemple jugé, dans sa décision n° 2011-223 QPC du 17 février 2012, qu'était contraire à la Constitution le fait de suspendre la liberté de choisir son avocat pendant la durée d'une garde à vue mise en œuvre pour des crimes et délits constituant des actes de terrorisme, estimant que « si la liberté, pour la personne soupçonnée, de choisir son avocat peut, à titre exceptionnel, être différée pendant la durée de sa garde à vue afin de ne pas compromettre la recherche des auteurs de crimes et délits en matière de terrorisme ou de garantir la sécurité des personnes, il incombe au législateur de définir les conditions et les modalités selon lesquelles une telle atteinte aux conditions d'exercice des droits de la défense peut être mise en œuvre ».*

susceptible **d'allonger encore les délais de jugement** devant les juridictions administratives.

Votre rapporteur a constaté, au cours de ses auditions et de son déplacement au tribunal administratif de Châlons-en-Champagne, le **soutien précieux que constituent les personnels « aides à la décision » au sein des juridictions, principalement exercées par des étudiants en droit**.

Au sein de la juridiction administrative, ces fonctions d'aide à la décision se sont peu à peu développées afin de permettre aux membres des juridictions administratives **d'augmenter le nombre de décisions rendues et de diminuer la durée de traitement des dossiers**.

En pratique, les juridictions **confient à des assistants** (assistants du contentieux, assistants de justice, juristes assistants et vacataires dits « aides à la décision ») le soin de préparer, sous le contrôle des magistrats :

– soit des projets de décisions simples, qui peuvent alors être relus par un magistrat ;

– soit des éléments d'analyse d'un dossier plus complexe, ce qui accélère son traitement par les magistrats.

S'agissant plus particulièrement des assistants de justice, au 31 juillet 2025, **146 assistants de justice travaillaient dans les juridictions administratives** (12 au Conseil d'État et 134 dans les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel). Si près de la moitié d'entre eux travaille à temps plein, **la majorité travaille à temps partiel car la plupart d'entre eux poursuivent des études, principalement juridiques**, ou préparent des concours ou examens (fonction publique de catégorie A, examen d'accès au centre régional de formation professionnelle des avocats).

Votre rapporteur estime qu'un recrutement temporaire d'assistants de justice, auxquels serait confié le traitement du stock de contentieux les plus simples, permettrait, sous la supervision des magistrats, de résorber le stock de contentieux devant les tribunaux administratifs. Ainsi que l'a indiqué le secrétaire général du Conseil d'État, M. Thierry-Xavier Girardot, à votre rapporteur, « *le recrutement des aides à la décision dont bénéficient les magistrats administratifs est une des* ***solutions pour faire face à la progression constante des contentieux de masse*** ».

2. Un plan national de maîtrise de la hausse du contentieux devant les tribunaux administratifs

L'augmentation massive des recours devant les tribunaux administratifs ces douze derniers mois ne peut rester sans réponse, au regard de l'augmentation des délais de jugement qu'elle est susceptible d'entraîner. Pour cette raison, votre rapporteur propose la mise en place d'un **plan national permettant d'enrayer la hausse du contentieux devant le juge administratif**.

Ce plan reposerait sur le **recrutement, dans l'ensemble des tribunaux administratifs, de deux cents étudiants en droit, qui seraient affectés à la préparation des décisions les plus simples**. Ces assistants pourraient notamment être recrutés soit sous le statut d'assistant de justice, sur la base d'un contrat de 90 heures de travail mensuelles ou d'un contrat à temps plein, soit sous le statut d'apprenti.

Parce qu'il est également nécessaire de renforcer les moyens humains dont disposent nos tribunaux administratifs, **ce plan s'accompagnerait, pour 2026, du recrutement de 10 magistrats supplémentaires et de 40 agents de greffe supplémentaires**.

Les coûts d'une telle proposition seraient les suivants :

– le coût de recrutement des 200 personnels vacataires, de l'ordre de 6 millions d'euros ;

– le coût de recrutement des 10 magistrats, de l'ordre de 1,3 million d'euros ;

– le coût de recrutement des 40 agents de greffe, pour un montant d'environ 2,7 millions d'euros.

Ce plan, d'un **coût de 10 millions d'euros**, permettrait le **traitement en 2026 d'environ 30 000 dossiers supplémentaires, parmi les dossiers les plus simples, ce qui correspond aux deux tiers des flux entrants supplémentaires attendus en 2025** devant les tribunaux administratifs. À l'issue de ce plan de résorption, fin 2026, les données sur l'activité des tribunaux permettront **d'estimer si cette augmentation du flux entrant présente ou non un caractère structurel**, conditionnant les éventuelles mesures à prendre dans le cadre de la loi de finances pour 2027.

Ce plan serait financé en permettant au juge administratif de condamner la partie perdante au versement à l'administration de frais exposés, même si elle n'a pas eu recours à un avocat (cf. *infra*).

Recommandation n° 7 : Mettre en place un plan permettant de contenir la hausse du contentieux devant les tribunaux administratifs se traduisant par le recrutement de 10 magistrats, de 40 agents de greffe et de 200 étudiants « aides à la décision ».

3. Permettre au juge de condamner la partie perdante au versement à l'administration de frais exposés, même si elle n'a pas eu recours à un avocat

Dans le cadre d'une instance, l'article L. 761-1 du code de justice administrative permet au juge administratif de **condamner la partie perdante à payer une somme au titre des frais exposés** et non compris dans les dépens. Afin de déterminer cette somme, le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée ; il peut également décider de ne pas prononcer cette condamnation.

En l'état actuel du droit, la jurisprudence administrative permet à l'administration – qu'il s'agisse de l'État ou d'une collectivité – de recevoir des frais spécifiques lorsqu'elle a eu recours au ministère d'avocat pour sa défense [1].

Si tel n'est pas le cas, **l'administration ne peut percevoir de tels frais que si elle justifie de dépenses réellement engagées** pour le procès, **sans pouvoir faire état du surcroît de travail pour ses services** qui découle de l'instance [2]. Votre rapporteur estime nécessaire de **faire évoluer cette jurisprudence**, au regard de l'accroissement important du contentieux devant le juge administratif, qui impacte non seulement les juridictions mais également les administrations en défense.

Il est difficile d'estimer les recettes qui pourraient résulter pour l'État d'une telle modification législative : elle ne s'appliquerait en effet qu'à certaines instances, dans lesquelles le juge condamne effectivement la partie perdante au versement à l'administration d'une somme qu'il déterminerait pour couvrir ce surcroît d'activité.

Sur un total de 270 000 affaires traitées entre le 1er septembre 2024 et le 31 août 2025, **votre rapporteur considère que de tels frais pourraient potentiellement être prononcés dans 63 000 affaires** – en excluant les contentieux des étrangers et les contentieux sociaux et en estimant que l'administration est la partie gagnante dans 70 % des affaires. En estimant les frais moyens ainsi prononcés à 500 euros, et en formulant l'hypothèse qu'ils ne seraient effectivement prononcés par le juge que dans certaines affaires dans lesquelles l'État, et non une administration publique, est la partie gagnante, **votre rapporteur estime les recettes potentielles d'une telle mesure à environ 10,5 millions d'euros, ce qui permettrait de financer le plan de résorption du stock de contentieux devant les tribunaux administratifs**.

Recommandation n° 8 : Modifier l'article L. 761-1 du code de justice administrative afin de permettre au juge de condamner la partie perdante au versement de frais à l'administration même lorsque celle-ci n'a pas eu recours au ministère d'avocat, mais fait simplement état d'un surcroît de travail pour ses services.

4. Une fausse bonne idée : le rétablissement d'un droit de timbre devant les juridictions administratives pour financer le plan

Si l'introduction d'une requête devant les juridictions administratives est aujourd'hui gratuite, tel n'a pas toujours été le cas :

– un droit de timbre fixé à 100 francs (puis à 15 euros) par requête a existé du 1er janvier 1994 [3] au 1er janvier 2004 [1], avec pour objectif de limiter

(1) *Voir, par exemple, l'arrêt du Conseil d'État n° 363365 du 28 novembre 2011 : «* Considérant, en deuxième lieu, qu'une personne publique peut demander au juge le bénéfice de l'article L. 761-1 du code de justice administrative lorsqu'elle a eu recours au ministère d'un avocat *».*

(2) *Conseil d'État, décision n° 357248 du 3 octobre 2012.*

(3) *Article 44 de la loi n° 93-1352 du 30 décembre 1993 de finances pour 1994.*

l'encombrement de la juridiction administrative en dissuadant les recours abusifs ou répétitifs.

– l'article 54 de la loi n° 2011-900 de finances rectificative pour 2011 avait par exemple réintroduit, jusqu'à son abrogation fin 2013 [(2)], un **droit de timbre de 35 euros devant les juridictions civiles et administratives**, destiné quant à lui à financer l'aide juridique, par une affectation du produit de cette contribution au Conseil national des barreaux. Cette contribution avait été jugée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel [(3)]. L'abandon du droit de timbre devant les juridictions administratives en 2014 a été motivé, d'une part, par l'entrave à l'accès au juge qu'elle constituait pour certains justiciables, mais aussi par l'alourdissement de la charge de travail des services de greffe qui en résultait.

Cette idée a régulièrement ressurgi dans le débat public et parlementaire :

– dans le cadre d'un rapport d'information de la commission des Lois de l'Assemblée nationale de 2019 [(4)], les rapporteurs Philippe Gosselin et Naïma Moutchou avaient ainsi préconisé la réintroduction partielle d'une contribution destinée à financer l'aide juridictionnelle ;

– un amendement au PLF pour 2025, adopté par le Sénat avec un avis favorable du Gouvernement, proposait de rétablir une contribution de 50 euros, calquée sur celle en vigueur entre 2011 et 2013. Cette disposition n'a toutefois pas été retenue dans le texte final adopté par la commission mixte paritaire ;

– l'article **30 du présent PLF prévoit la réintroduction d'un droit de timbre devant les juridictions civiles et prud'homales** d'un montant de 50 euros, destiné à financer l'aide juridique – excluant ici la réintroduction d'un droit de timbre devant les juridictions administratives.

Votre **rapporteur, à la suite de ses auditions, n'est pas favorable à une telle proposition pour les juridictions administratives**, ce qui rendrait **plus difficile l'accès à la justice administrative** pour nos concitoyens. Ainsi que l'a souligné le secrétaire général du Conseil d'État, la réintroduction d'un droit de timbre **accroîtrait fortement la charge de travail des services de greffe** – au détriment d'un traitement plus rapide des requêtes introduites – tout en ayant un impact dissuasif limité, puisque plus de 60 % du contentieux devant les tribunaux administratifs est constitué par le contentieux des étrangers et les contentieux

---

(1) Article 2 de l'ordonnance n° 2003-1235 du 22 décembre 2003 relative à des mesures de simplification en matière fiscale et supprimant le droit de timbre devant les juridictions administratives.

(2) Article 128 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

(3) Dans sa décision n° 2012-231/-234 QPC du 13 avril 2012, le Conseil constitutionnel a estimé que « le législateur [*avait*] poursuivi des buts d'intérêt général *» et «* que, eu égard à leur montant et aux conditions dans lesquelles [*elle était due*], la contribution pour l'aide juridique [*n'a*] pas porté une atteinte disproportionnée au droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction ou aux droits de la défense *».*

(4) Rapport d'information n° 2183, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 juillet 2019, fait par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'aide juridictionnelle (M. Philippe Gosselin et Mme Naïma Moutchou, rapporteurs).

sociaux, pour lesquels une **très large majorité des requérants est éligible à l'aide juridictionnelle** et serait dans tous les cas dispensée de droit de timbre.

B. UNE APPLICATION CONCRÈTE : LA RÉSORPTION DU CONTENTIEUX DU TRIBUNAL DU STATIONNEMENT PAYANT

Ainsi qu'il a été évoqué *supra*, le TSP est la juridiction administrative ayant les délais de jugement les plus longs, ce qui s'explique par un stock de contentieux croissant lié à une forte augmentation des recours.

1. Un plan qui permettrait de résorber le stock de contentieux en trois ans

Afin d'écluser le stock de contentieux devant le TSP, votre rapporteur propose, à la suite des échanges qu'il a eus avec M. Yann Livenais, président du TSP, un plan de résorption du stock de contentieux d'une **durée de trois ans**.

Ce plan reposerait sur le **recrutement d'une soixantaine d'étudiants en droit, qui seraient affectés à la préparation des décisions les plus simples**. Ces assistants pourraient être recrutés soit sous le statut d'assistant de justice, sur la base d'un contrat de 90 heures de travail mensuelles, soit sous le statut d'apprenti.

Les coûts d'une telle proposition seraient les suivants :

– le coût de recrutement des 60 personnels vacataires, de l'ordre de 970 000 euros par an ;

– le coût d'un accroissement temporaire des effectifs du TSP (magistrats chargés d'encadrer les assistants, greffiers au sein du service éditique, dématérialisation et d'orientation des requêtes), de l'ordre de 600 000 euros par an ;

– des frais informatiques supplémentaires, de l'ordre de 90 000 euros par an ;

– des frais immobiliers, liés à l'installation de solutions d'hébergement provisoire pour une vingtaine d'étudiants, de l'ordre de 75 000 euros par an.

Ce plan de résorption du stock de contentieux, d'un **coût de 1,735 million d'euros par an** durant trois ans, permettrait le **traitement d'environ 60 000 dossiers supplémentaires par an**. Selon les calculs effectués par le TSP, un tel surcroît d'activité **permettrait, <u>en trois ans</u>, de ramener à zéro le stock de contentieux de la juridiction** – lequel devrait s'élever, fin 2025, à environ 175 000 dossiers hors requêtes en renonciation à action automatique.

Ce plan serait financé à l'équilibre par les recettes suivantes :

– à hauteur de 1,035 million d'euros, par les recettes qui résulteraient de la perception, par l'État, de la majoration de 50 euros du FPS ;

– à hauteur de 700 000 euros, en instituant une faible contribution financière des collectivités ayant instauré le FPS, dans la mesure où l'augmentation

du contentieux ces dernières années résulte principalement du recours des collectivités aux véhicules « LAPI ».

2. Un plan principalement financé par la perception du FPS majoré en cas de rejet du recours

Ce plan de résorption du stock de contentieux devant le TSP entraînerait une augmentation importante des recettes que perçoit l'État. En effet, aujourd'hui, 80 % des recours devant le TSP concernent des FPS majorés, la majoration de 50 euros étant perçue par l'État, en application du IV de l'article L. 2333-87 du CGCT.

Sur la base d'un taux de rejet des recours d'environ 60 %, le traitement de 43 000 dossiers supplémentaires par an entraînerait une hausse des recettes perçues par l'État au titre de la majoration du FPS de l'ordre de 1,035 million d'euros par an, ce qui finance en quasi-totalité les recrutements temporaires nécessaires à la réalisation du plan.

Recommandation n° 9 : Mettre en place un plan de résorption de l'intégralité du stock de contentieux devant le TSP d'une durée de trois ans, se traduisant par le recrutement de 60 étudiants « aides à la décision » et qui serait principalement financé par le supplément de recettes pour l'État résultant de la majoration du FPS en cas de rejet de la requête.

3. Un éventuel financement complémentaire par les collectivités ayant instauré le FPS

Ainsi qu'il a été évoqué *supra*, la dépénalisation du stationnement payant et la création du forfait post-stationnement par la loi dite « MAPTAM » ont conduit à une hausse massive des émissions de FPS et, corrélativement, des recours devant le TSP.

Au regard des facilités accrues d'émission de FPS pour les collectivités ayant recours à la lecture automatisée des plaques d'immatriculation des véhicules, il n'est pas déraisonnable de considérer qu'au moins une partie de la hausse des recours devant le TSP découle de l'usage de ces véhicules dit « LAPI » par les collectivités.

Pour cette raison, votre rapporteur serait favorable à la création d'une recette complémentaire permettant de financer le traitement, par le TSP, de l'augmentation massive du contentieux du FPS, en **instaurant un prélèvement de 0,2 % sur les recettes tirées par les collectivités des forfaits post-stationnement**.

Le taux de ce prélèvement particulièrement faible le rendrait pratiquement indolore pour les collectivités concernées, mais il permettrait à l'État, au regard des 16 millions de FPS émis en 2022, de collecter des **recettes de l'ordre de 700 000 euros chaque année**. Ces recettes fluctueraient en fonction du nombre de FPS émis, ce qui serait sans incidence pour le TSP au regard de la corrélation très forte qui existe entre nombre de FPS émis et nombre de recours contentieux.

Recommandation n° 10 : Au regard de la hausse du nombre de FPS émis, en particulier grâce à la lecture automatisée des plaques d'immatriculation, dite « LAPI », instaurer un prélèvement de 0,2 % sur les recettes tirées par les collectivités des forfaits post-stationnement au profit de l'État, afin de contribuer au financement du traitement du contentieux supplémentaire devant le TSP.

III. RÉGULER LE FLUX ENTRANT DE CONTENTIEUX : PRÉVENIR LES RISQUES D'ENGORGEMENT FUTUR DES JURIDICTIONS

Au-delà de la résorption du stock de contentieux, il est important de s'attaquer aux causes de l'augmentation du contentieux, ainsi qu'aux solutions alternatives permettant de régler les différends entre les citoyens et l'administration.

A. RENFORCER LES RECOURS ADMINISTRATIFS PRÉALABLES OBLIGATOIRES

1. Des recours permettant d'éviter certains contentieux

Contrairement aux recours administratifs gracieux ou hiérarchiques, qui sont facultatifs, les recours administratifs préalables obligatoires (RAPO) désignent l'ensemble des procédures par lesquelles une personne qui souhaite contester une décision administrative qui lui est défavorable est **tenue de former un recours devant l'autorité administrative préalablement à toute saisine du juge administratif** (1). Codifiée au livre IV du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) (2), l'obligation de recours préalable doit être expressément mentionnée dans la décision contestée, laquelle indique les voies et délais dans lesquels ce recours peut être exercé (3).

Le RAPO a pour effet de prolonger le délai de recours contentieux, qui ne commence à courir qu'à compter de la décision rendue sur le recours (4). L'administration se prononce sur la situation de fait et de droit existant à la date de sa décision et doit ainsi motiver sa décision (5). La décision rendue sur le recours se substitue à la décision initiale, seul ce dernier acte pouvant ensuite être contesté devant le juge administratif.

Ces recours présentent de nombreux avantages, en particulier pour les citoyens : simples et peu coûteux, ils permettent d'obtenir relativement rapidement la réformation d'une décision avec des chances raisonnables de succès – ou souvent, dans le cas contraire, une meilleure motivation de celle-ci. Même s'ils nécessitent des moyens de la part des administrations concernées pour les traiter,

---

(1) Les recours administratifs préalables obligatoires*, étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 29 mai 2008.*

(2) Articles L. 412-1 à L. 412-8 du CRPA.

(3) Article L. 412-3.

(4) Article L. 412-4.

(5) Article L. 412-8.

ces **recours favorisent ainsi la prévention et entraînent une diminution du contentieux dans les tribunaux administratifs** [1].

Les recours administratifs préalables obligatoires : des dispositifs nombreux et divers

L'étude du Conseil d'Etat de 2008 précitée consacrée aux recours administratifs préalables obligatoires dresse un état des lieux des procédures existantes. Ce recensement, fondé sur une enquête auprès de l'ensemble des administrations, a mis en évidence l'existence, en 2008, de **près de 140 dispositifs différents**.

Les **matières dans lesquelles existent des RAPO sont diverses** : fiscalité et créances publiques, élections administratives ou ordinales, enseignement, décisions des fédérations sportives, ou encore refus de visa d'entrée en France [2]. Au-delà des principes communs mentionnés *supra*, il existe des règles et une procédure propre pour chacun de ces recours.

Le Conseil d'État avait alors préconisé d'améliorer les différentes procédures de RAPO, notamment en termes de motivation des décisions et d'information des demandeurs sur les voies, délais et portée des recours. Il avait notamment proposé de renforcer les obligations pesant sur l'administration quant à l'information des requérants sur les voies et délais de recours. Cette recommandation a été suivie d'effet, ces obligations étant désormais inscrites à l'article L. 412-3 du code des relations entre le public et l'administration.

Source : Les recours administratifs préalables obligatoires*, étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 29 mai 2008.*

La plupart des personnes auditionnées par votre rapporteur lui ont fait part d'un **traitement variable des recours préalables obligatoires par certaines administrations ou collectivités** : certaines collectivités ne répondent pas toujours au RAPO – faisant ainsi naître une décision implicite de rejet – ou apportent une réponse négative sans respecter l'obligation de motivation prévue à l'article L. 412–8 du CRPA.

Alors même que l'objectif du RAPO est de réduire les contentieux, l'absence de réponse ou de motivation sur la demande d'un administré conduit celui-ci à saisir le juge administratif pour obtenir satisfaction, à rebours de l'objectif poursuivi.

Pour cette raison, **votre rapporteur estime qu'en cas de rejet implicite d'un RAPO ou d'absence de motivation de la décision prise sur le recours, le**

---

(1) Les recours administratifs préalables obligatoires*, étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 29 mai 2008.*

(2) Depuis, plusieurs RAPO ont été créés : devant la commission nationale d'aménagement cinématographique (article L. 212-10-3 du code du cinéma et de l'image animée), devant la commission de recours amiable compétente en matière de contestation de la prime d'activité (loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi), avant de former un recours contentieux devant le tribunal du stationnement payant (article R. 2333-120-13 du code général des collectivités territoriales), en matière de contentieux de l'aide sociale (loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIème siècle), en matière de contentieux des pensions militaires d'invalidité (article 51 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense) et pour les contestations en matière d'aides personnelles au logement (article L. 825–1 du code de la construction et de l'habitation).

juge doit pouvoir condamner l'administration ou la collectivité concernée au versement de frais. Une telle condamnation aurait deux avantages :

– elle incitera les administrations et collectivités à mettre en œuvre avec sérieux la procédure de RAPO, afin d'éviter toute condamnation ;

– les sommes perçues par l'État au titre des condamnations permettront de contribuer au financement du service public de la justice administrative.

Recommandation n° 11 : Permettre au juge administratif de condamner une administration ou une collectivité au versement de frais, au titre de la méconnaissance de ses obligations en matière de RAPO, notamment en cas d'absence de réponse ou de motivation de sa décision.

2. Un recours obligatoire préalablement au contentieux du stationnement payant

À l'occasion de la réforme du stationnement payant, issue de la loi n° 2014–58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « MAPTAM », a été créé un recours administratif préalable obligatoire avant tout recours contentieux devant le tribunal du stationnement payant.

Dans le cadre de la **contestation des forfaits post-stationnement, un recours préalable auprès de la collectivité ou du délégataire ayant émis l'avis de paiement du FPS est ainsi obligatoire**, et doit s'exercer dans un délai d'un mois à compter de la notification de cet avis [(1)].

Même si les retards de certaines collectivités peuvent avoir des conséquences importantes pour les usagers, comme l'a souligné le Défenseur des droits [(2)], ces RAPO présentent une certaine efficacité pour prévenir les recours contentieux. Cette efficacité varie selon les collectivités, mais le **taux de réponse favorable au requérant à la suite du RAPO peut atteindre 70 % dans certaines d'entre elles**.

Toutefois, ces contestations de FPS ne représentent que 20 % des requêtes enregistrées par le TSP, les 80 % restants étant des contestations du titre exécutoire (FPS majoré), pour lesquelles un RAPO n'est pas obligatoire.

Votre rapporteur ne méconnaît pas les difficultés opérationnelles que l'introduction d'un tel RAPO au stade du titre exécutoire peut présenter pour les collectivités et pour le TSP. Il souscrit cependant à cette idée, et **invite le Gouvernement à poursuivre la navette parlementaire de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale le 4 décembre 2023**, après engagement de la procédure accélérée, **relative au contentieux du stationnement payant**, dont l'article 3 met en place une telle procédure.

---

(1) Article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales.

(2) La défaillance du forfait de post-stationnement : rétablir les droits des usagers*, rapport du Défenseur des Droits, janvier 2020.*

Recommandation n° 12 : Créer un recours administratif préalable obligatoire contre le titre exécutoire émis en cas d'impayé du forfait de post-stationnement.

B. DÉVELOPPER LES MODES ALTERNATIFS DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

1. La récente apparition de la médiation administrative

Instituée par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 relative à la modernisation de la justice du XXIe siècle, la médiation en matière administrative est définie comme un « *processus structuré par lequel deux ou plusieurs parties s'efforcent de parvenir à un accord en vue de la résolution amiable de leurs différends, avec l'assistance d'un tiers, le médiateur, choisi par elles ou désigné, avec leur accord, par la juridiction* » (1).

Les médiations volontaires peuvent être distinguées en deux catégories :

– la **médiation en phase précontentieuse**, ou médiation à l'initiative des parties. Elle se déroule en dehors de toute procédure juridictionnelle, même si le juge administratif peut être sollicité pour la désignation du médiateur ainsi que pour l'organisation et la coordination du processus. Cette médiation suspend les délais de recours contentieux et de prescription (2) ;

– la **médiation en phase contentieuse**, ou médiation à l'initiative du juge, qui est quant à elle proposée par le juge administratif, avec l'accord de l'ensemble des parties, lorsque le litige a déjà été porté devant la juridiction. La décision d'ordonner une médiation n'est pas susceptible de recours et en cas d'issue favorable, la juridiction peut homologuer l'accord issu de la médiation et lui conférer force exécutoire (3).

Le recours à la médiation administrative a connu une progression importante avant de se stabiliser à environ 2 000 médiations terminées depuis 2021 (4), soit **0,8 % des affaires jugées par les tribunaux administratifs en 2024**. À titre comparatif, la médiation relevant du contentieux judiciaire représente un taux de 3,4 % avec 43 350 médiations réalisées en 2021, dont 60,6 % de médiations familiales (5).

Tirant le bilan de ces deux formes de médiation, le secrétaire général du Conseil d'État a indiqué à votre rapporteur qu'il convenait de **développer le plus**

---

(1) Article L. 213-1 du code de justice administrative.

(2) Article L. 213-5 et L. 213-6.

(3) Article L. 213-4.

(4) En 2021, les 1 849 médiations volontaires recensées concernaient principalement trois domaines : les litiges relatifs à la fonction publique (21 %), les relations entre les usagers et France Travail concernant les aides au retour à l'emploi (20 %), ainsi que les litiges d'urbanisme et d'aménagement (14 %) (source : Expérimentation de la médiation préalable obligatoire (MPO), bilan final, rapport du Conseil d'État, 23 juin 2021).

(5) Enquête sur le profil, l'activité en 2021 et les éventuelles difficultés rencontrées au sein de la mission de médiateur, Ministère de la Justice

possible la médiation en phase précontentieuse, laquelle participe effectivement à la réduction des délais de jugement. Les médiations à l'initiative du juge, si elles présentent des avantages, n'en sont pas moins particulièrement chronophages, notamment pour les agents de greffe mais également, dans une moindre mesure, pour les magistrats, ce qui réduit sensiblement leur contribution à la réduction des délais de jugement.

2. La médiation préalable obligatoire : une expérimentation pérennisée

a. Une expérimentation initiée en 2018

Introduite à compter de 2018 par la loi du 18 novembre 2016 précitée, et précisée par un décret du 16 février 2018 (1), **la médiation préalable obligatoire (MPO) en matière de contentieux administratif est une médiation précontentieuse** qui a initialement fait l'objet d'une expérimentation sur certains types de litiges (2) dans plusieurs territoires.

Avant tout recours contentieux devant le tribunal administratif, les requérants devaient saisir un médiateur de l'administration concernée, ou, pour certains actes, le Défenseur des droits.

L'expérimentation menée entre 2018 et 2021 a permis de mener à leur terme **4 364 MPO dont 76 % ont abouti à un accord** avant la phase contentieuse. La grande majorité des recours à la médiation ont concerné les contentieux sociaux (82 %).

L'efficacité du dispositif a été importante pour les litiges liés aux décisions individuelles de France Travail, avec 98 % des médiations terminées qui ont donné lieu à un accord (3). Ces médiations ont permis **d'instaurer un dialogue entre l'administration et les usagers favorisant la compréhension des décisions administratives** sans nécessairement les modifier : près **de 60 % des contentieux sociaux ayant fait l'objet d'une MPO ont pris la forme de médiations que l'on peut qualifier de « pédagogiques »,** puisque l'administration n'a pas modifié sa position mais la partie requérante l'a comprise et acceptée.

L'expérimentation a aussi montré la **célérité du dispositif**, puisque **la durée moyenne des médiations s'élevait à 30 jours pour France Travail et à 56 jours pour l'ensemble de l'expérimentation**.

Le bilan final de l'expérimentation montre que la MPO a tout d'abord **renforcé l'accès au droit** pour des publics qui n'auraient pas nécessairement saisi le juge administratif, grâce à sa gratuité et à la célérité de la procédure. En outre, et même s'il n'est pas possible d'en tirer des conclusions systématiques, certaines des

---

(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.

(2) Cette expérimentation concernait les litiges relatifs aux aides sociales, aux aides au logement, à l'emploi et à la fonction publique.

(3) Expérimentation de la médiation préalable obligatoire (MPO), bilan final, rapport du Conseil d'État, 23 juin 2021.

expérimentations conduites ont mis en évidence une réduction du contentieux : les recours relatifs au revenu de solidarité active (RSA) ont par exemple connu, au cours des trois années de l'expérimentation, une baisse de 21 % pour les territoires non-expérimentateurs, alors que les six départements ayant mis en place l'expérimentation ont connu une baisse de 60 % des recours.

Le Défenseur des droits, dans son évaluation portant sur 1 453 décisions relatives au RSA et à l'aide personnalisée au logement (APL), a quant à lui mis en évidence le fait que seulement 27 % des participants ont saisi le tribunal administratif après la médiation – qui n'a donc pas été saisi dans 73 % des cas.

b. Une pérennisation du dispositif en 2022

À la suite de ces évaluations, la médiation préalable obligatoire a été pérennisée par le décret du 25 mars 2022 pour certaines catégories de litiges [(1)]. Elle s'applique désormais :

– à certaines décisions individuelles défavorables pour les agents du ministère de l'Éducation nationale et les agents de la fonction publique territoriale ;

– aux décisions individuelles rendues par France Travail.

À l'inverse, la MPO a été abandonnée pour les contentieux sociaux, pour lesquels cette médiation faisait parfois doublon avec des procédures de RAPO. La médiation volontaire reste toutefois possible, à l'initiative du juge ou des parties.

Au regard du bilan des MPO conduits, il semble possible d'étendre les MPO à d'autres domaines sous certaines conditions :

– sur le fond, la matière concernée doit **laisser des marges de négociation aux parties** pour que la médiation puisse se déployer ;

– sur la procédure, il y a lieu de **s'assurer que la MPO n'interfère pas avec des procédures de recours préalables obligatoires** ;

– **le volume de contentieux du domaine d'activité doit être suffisamment important,** afin d'avoir un réel impact sur les délais de jugement ;

– l'administration concernée doit afficher une **adhésion de principe** à ce mode alternatif de résolution des litiges.

Recommandation n° 13 : Encourager le développement de la médiation préalable en phase précontentieuse, notamment en expérimentant des procédures de médiation préalable dans de nouveaux domaines contentieux.

---

(1) Décret n° 2022-433 du 25 mars 2022 relatif à la procédure de médiation préalable obligatoire applicable à certains litiges de la fonction publique et à certains litiges sociaux.

C. RÉDUIRE LES CONTENTIEUX « ÉVITABLES » À LA SOURCE

Les travaux conduits par votre rapporteur ont permis d'identifier un **contentieux que les personnes auditionnées ont qualifié « d'évitable »** : dans ces situations, la juridiction administrative est saisie non en raison d'un désaccord de fond entre l'usager et l'administration, **mais en raison de l'absence de réponse de cette dernière dans les délais légaux**. Cette carence administrative entraîne la naissance d'une décision implicite de rejet, contraignant les usagers à introduire un recours contentieux afin d'obtenir une réponse.

Dans ces hypothèses, **la plus-value de la saisine du juge est limitée** : le contentieux ne traduit pas un différend entre le requérant et l'administration sur l'application d'une règle de droit, mais vise essentiellement à contraindre l'administration à se prononcer. Une réponse délivrée par l'administration dans les temps impartis permettrait ainsi de limiter significativement le flux de recours devant les juridictions administratives. Deux types de contentieux ont particulièrement été mis en avant par les personnes auditionnées : le contentieux du droit au logement opposable (DALO) et le contentieux des titres de séjour, des visas et des naturalisations.

1. Le contentieux du droit au logement opposable

Lorsqu'un demandeur reconnu prioritaire par la commission de médiation DALO ne reçoit pas, dans les délais réglementaires – trois ou six mois pour un logement selon le territoire, six semaines pour un hébergement –, une proposition adaptée, il peut former un recours contentieux dit « DALO injonction » devant les juridictions administratives (1).

Un recours contentieux « DALO injonction » est ainsi introduit devant les juridictions administratives. Celui représente une masse de recours importante et dynamique **puisqu'en 2024, 9 690 recours en injonction ont été déposés devant les tribunaux administratifs, soit 15 % de plus qu'en 2020** (2).

Le juge administratif ne peut, dans le cadre de tels contentieux, qu'enjoindre au préfet d'attribuer un logement ou un hébergement, ou prononcer une astreinte versée par la préfecture au fonds d'aménagement urbain.

Toutefois, comme l'ont souligné le secrétaire général du Conseil d'État et les organisations syndicales de magistrats entendues par votre rapporteur, le juge se trouve souvent **conduit à constater l'absence de logement disponible, sans réelle possibilité d'action de sa part hormis celle d'enjoindre au préfet d'attribuer un logement ou un hébergement au requérant**. Votre rapporteur tient à noter qu'il en serait de même dans le cadre du référé relatif au droit opposable aux soins palliatifs que prévoit l'article 4 de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale le 27 mai 2025, visant à garantir l'égal accès de tous à l'accompagnement et aux soins palliatifs le 27 mai 2025 : ainsi que le note le secrétaire général du

---

(1) Articles R. 772-5 à R. 772-9 et R. 778-1 à R. 778-8 du code de justice administrative.

(2) Tableau de bord statistiques DALO 2024, Haut Comité pour le droit au logement (HCDL).

Conseil d'État, cette procédure ne permet pas de pallier un manque de moyens et « *serait ainsi de nature à faire naître des attentes qui ne seront pas satisfaites et qui se traduiront par des désillusions, pour les demandeurs, d'autant plus importantes que ceux-ci seront en situation de souffrance* ».

S'agissant du DALO, votre rapporteur tient néanmoins à saluer la possibilité offerte au juge administratif par l'ordonnance n° 2020-1402 du 18 novembre 2020 (1) de **statuer par ordonnance sur les recours dits « DALO-Injonction »** lorsque le prononcé d'une injonction s'impose avec évidence au vu de la situation du requérant : même si ce dispositif continue de mobiliser le juge administratif, il **facilite et accélère le traitement des requêtes en matière de droit au logement opposable lorsque celles-ci ne présentent pas de difficultés.**

2. Le contentieux des titres de séjour, des visas et des naturalisations

D'une façon similaire, les dysfonctionnements constatés dans **la prise de rendez-vous, l'enregistrement ou l'instruction des dossiers de titres de séjour, de visas et de naturalisation** obligent fréquemment les demandeurs à former des recours contentieux.

Les magistrats du tribunal administratif de Châlons-en-Champagne ont notamment relevé une proportion croissante de **recours visant à obtenir un récépissé de titre de séjour.** Ces demandes, déposées via la plateforme Administration Numérique pour les Étrangers en France (ANEF) ou directement en préfecture, donnent lieu à une décision implicite de rejet au terme d'un délai de quatre mois, alors même que les délais réels de traitement peuvent atteindre deux ans dans certains départements. Ces documents, indispensables aux usagers, donnent lieu à un volume important de recours, qu'il s'agisse de demandes initiales ou de demandes de renouvellement.

Cette situation est **similaire dans le cadre de la contestation des décisions de rejets des demandes de naturalisation**. Certaines préfectures classent les dossiers sans suite pour cause d'incomplétude, sans indiquer au demandeur les pièces manquantes. Faute de réponse et d'accueil au guichet, les requérants sont alors contraints de saisir le juge administratif. Aux yeux de votre rapporteur, ces recours, souvent dénués d'enjeu juridique substantiel, mobilisent inutilement les juridictions administratives.

Enfin, s'agissant des décisions de refus en matière de visas, les demandeurs doivent nécessairement engager un recours préalable obligatoire auprès de la Commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France (CRRV) située à Nantes (2). Toutefois, les délais de traitement par la Commission excèdent largement le délai réglementaire de deux mois au terme duquel naît une décision implicite de rejet. En découlent de nombreux recours auprès du tribunal administratif de Nantes, qui centralise ces contentieux : ils représentaient en 2024

---

(1) Ordonnance n° 2020-1402 du 18 novembre 2020 portant adaptation des règles applicables devant les juridictions de l'ordre administratif durant l'État d'urgence sanitaire.

(2) Article D. 312-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

plus de 7 200 recours au fond et 2 150 référés, soit une progression de 115 % en cinq ans [1].

3. Une nécessaire responsabilisation des services de l'État, sous l'autorité du préfet

Ces différents contentieux traduisent moins une contestation du fond des décisions préfectorales qu'une **défaillance dans la gestion des réponses apportées aux usagers**. Il apparaît donc nécessaire de renforcer la responsabilisation des services déconcentrés en **intégrant cette dimension dans le pilotage de la performance administrative**.

Votre rapporteur préconise ainsi de **faire de la réponse, dans les délais légaux, aux saisines des usagers une priorité explicite pour les préfectures**. Afin de traduire cette priorité, votre rapporteur estime que pourraient être pris en compte, dans le cadre de la **notation des préfets prévue à l'article 15 d'un décret du 6 avril 2022 [2], le taux de recours contentieux et le taux d'annulation des décisions rendues par les services placés sous leur autorité**.

Recommandation n° 14 : Intégrer dans les critères de notation des préfets le taux de recours contentieux et le taux d'annulation des décisions prises par les administrations placées sous leur autorité, afin de réduire le contentieux évitable devant les juridictions administratives.

D. SIMPLIFIER NOTRE RÉGLEMENTATION DANS L'OBJECTIF DE RÉDUIRE LES RECOURS CONTENTIEUX

1. Limiter le recours aux délais de jugement « contraints »

Ces dernières années, les pouvoirs publics ont parfois cherché à accélérer le fonctionnement de la justice administrative en fixant, dans la loi, des délais maximaux de jugement, qui prennent la forme :

– soit de **délais ayant un caractère indicatif** ;

– soit de **délais impératifs**, avec pour conséquence le dessaisissement du tribunal concerné en cas de non-respect.

Pour ne prendre que quelques exemples, il existe un délai de jugement impératif :

– de trois mois, pour le **contentieux des élections municipales [3] et départementales [4],** sous peine de dessaisissement automatique du tribunal au profit du Conseil d'État ;

---

(1) Bilan annuel 2024, tribunal administratif de Nantes.

(2) Article 15 du décret n° 2022-491 du 6 avril 2022 relatif aux emplois de préfet et de sous-préfet.

(3) Article R. 121 du code électoral.

(4) Article R. 117 du même code.

– pour le contentieux relatif à certaines décisions prises entre le 1er novembre 2022 et le 31 décembre 2026 pour **certaines installations de production d'énergies renouvelables.** Un délai de 10 mois est ainsi imparti au tribunal administratif, sous peine de dessaisissement au profit de la cour administrative d'appel, laquelle doit statuer dans le même délai, sous peine de dessaisissement au profit du Conseil d'État (1).

D'autres délais de jugement sont purement indicatifs à l'instar des délais :

– de 10 mois contre les recours à l'encontre de **permis de construire** d'un bâtiment comportant plus de deux logements de **permis d'aménager** un lotissement (2) ;

– en matière de recours contre les **décisions portant obligation de quitter le territoire français** (OQTF) (3).

Si l'instauration de délais de jugement contraints a, de fait, un effet positif sur les délais de jugement dans la matière concernée, toutes les personnes auditionnées par votre rapporteur ont souligné que cette pratique était en réalité contreproductive, en raison de l'effet d'éviction qu'elles entraînent sur le traitement des autres affaires : **accélérer le délai de traitement de certains dossiers ne fait que reporter le problème sur le reste du contentieux**. Le secrétaire général du Conseil d'État ayant d'ailleurs souligné que le « *sens des responsabilités des magistrats […] les rend aptes à repérer et à gérer eux-mêmes raisonnablement l'urgence des contentieux* ».

Pour cette raison, votre rapporteur estime que la **pratique des délais contraints doit être limitée aux procédures pour lesquelles une forme d'urgence est nécessaire**. Il préconise donc que le Gouvernement conduise une revue de ces délais, qui relèvent du domaine réglementaire (4), et invite celui-ci à abroger les délais contraints qui prennent en pratique la forme de délais « coupe-file » conduisant à prioriser le traitement du contentieux de certaines matières au détriment d'autres.

Recommandation n° 15 : Procéder à une revue des délais de jugement contraints et abroger, par voie réglementaire, ceux qui ne sont pas justifiés par une forme d'urgence.

2. Réduire la complexité normative source de contentieux

Enfin, **votre rapporteur est, de longue date, attaché à l'objectif de simplification de notre droit en vigueur** : tel était d'ailleurs l'objectif de deux propositions de loi qu'il avait déposées en 2009 et en 2011, respectivement

(1) *Article R. 311-6 du code de justice administrative.*

(2) *Article R. 600-6 du code de l'urbanisme.*

(3) *Article L. 911-1 et L. 921-1 à 921-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.*

(4) *Dans sa décision n° 470092 du 12 avril 2024, le Conseil d'État a rappelé que des dispositions qui* « imposent aux tribunaux administratifs et aux cours administratives d'appel un délai de jugement à peine de dessaisissement ne mettent en cause aucune des matières réservées au législateur par l'article 34 de la Constitution ou d'autres règles ou principes de valeur constitutionnelle et relèvent ainsi de la compétence réglementaire ».

devenues la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, et la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives.

Il estime ainsi que **l'une des solutions permettant de réduire le flux de contentieux entrants consiste à simplifier notre droit en vigueur :** la complexité de certaines normes applicables et les difficultés d'interprétation qui en résultent sont fréquemment source de contentieux, qu'un travail de simplification permettrait – au moins partiellement – de prévenir.

C'est dans cette optique que **le Conseil d'État a initié, en 2024, des « ateliers de la simplification ».** Contrairement aux études de portée générale qu'il réalise, ces ateliers visent au contraire à travailler, en lien avec le secrétariat général du Gouvernement et les administrations concernées, à la simplification de normes dans des domaines précisément identifiés, aboutissant à des « *propositions de modifications normatives précises et ciblées* » (1).

Depuis la mise en place de ces ateliers, trois études ont ainsi été produites par le Conseil d'État, relatives :

– au régime des nullités en droit des sociétés ;

– aux entreprises en difficulté ;

– au bilan de la pérennisation des mesures de simplification prises pendant la crise sanitaire de Covid-19.

Votre rapporteur se réjouit que certaines des recommandations de simplification proposées par le Conseil d'État aient **d'ores et déjà été traduites dans le droit en vigueur**, notamment par le biais d'une ordonnance du 12 mars 2025 (2).

En conséquence, il **invite le Gouvernement à saisir le Conseil d'État de nouvelles demandes d'études** au titre de sa mission d'étude et de prospective, en particulier dans des domaines du droit dont le contentieux relève du juge administratif, afin que le **Parlement puisse ensuite traduire dans la loi les recommandations de simplification** d'ordre législatif suggérées par le Conseil d'État.

Recommandation n° 16 : Inviter le Gouvernement et le Conseil d'État à mener des ateliers de la simplification dans le champ d'intervention du juge administratif, afin que le Parlement puisse ultérieurement traduire, dans la loi, les recommandations de nature législative issues de ces travaux.

---

(1) Site du Conseil d'État : https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/les-ateliers-de-la-simplification-du-conseil-d-etat

(2) Ordonnance n° 2025-229 du 12 mars 2025 portant réforme du régime des nullités en droit des sociétés.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

I. RECOMMANDATIONS RELEVANT DE LA LOI DE FINANCES

Votre rapporteur formule tout d'abord **plusieurs recommandations qui peuvent immédiatement être traduites dans le PLF pour 2026**. Elles consistent à :

– mettre en **place un plan permettant de contenir la hausse du contentieux devant les tribunaux administratifs** se traduisant par le recrutement de 10 magistrats, de 40 agents de greffe et de 200 étudiants « aides à la décision » (recommandation n° 7) ;

– mettre en place un **plan de résorption de l'intégralité du stock de contentieux devant le TSP d'une durée de trois ans**, se traduisant par le recrutement de 60 étudiants « aides à la décision » et qui serait principalement financé par le supplément de recettes pour l'État résultant de la majoration du FPS en cas de rejet de la requête (recommandation n° 9) ;

– au regard de la hausse du nombre de forfaits post-stationnement émis, en particulier grâce à la lecture automatisée des plaques d'immatriculation, dite « LAPI », **instaurer un prélèvement de 0,2 % sur les recettes tirées par les collectivités des FPS** au profit de l'État, afin de contribuer au financement du traitement du contentieux supplémentaire devant le TSP (recommandation n° 10) ;

II. RECOMMANDATIONS RELEVANT DU DOMAINE DE LA LOI

Votre rapporteur souhaite également avancer **plusieurs recommandations d'ordre législatif**, qui ont vocation à être traduites dans une proposition de loi ou par voie d'amendements :

– adopter au Parlement une **loi de validation rétroactive appliquant aux requêtes en renonciation à action automatique devant le TSP une procédure de désistement d'office** des requérants, afin de retirer ces 180 000 requêtes du stock de contentieux du tribunal (recommandation n° 4) ;

– **conditionner l'entrée en vigueur des actes pris par les collectivités pour la mise en œuvre du stationnement payant à leur transmission** au TSP (recommandation n° 5) ;

– modifier l'article L. 761-1 du code de justice administrative afin de **permettre au juge de condamner la partie perdante au versement de frais à l'administration même lorsque celle-ci n'a pas eu recours au ministère d'avocat** (recommandation n° 8) ;

– permettre au juge administratif de **condamner une administration ou une collectivité au versement de frais, au titre de la méconnaissance de ses obligations en matière de RAPO**, notamment en cas d'absence de réponse ou de motivation de sa décision (recommandation n° 11) ;

– créer un **recours administratif préalable obligatoire contre le titre exécutoire émis en cas d'impayé du FPS** (recommandation n° 12).

III. RECOMMANDATIONS RÉGLEMENTAIRES OU DE BONNES PRATIQUES

Enfin, votre rapporteur formule **plusieurs recommandations réglementaires ou de bonnes pratiques**, qui n'ont pas vocation à figurer dans la loi mais dont il invite le Gouvernement ou les juridictions concernées à se saisir :

– **assouplir les conditions de mise en œuvre de l'obligation de double mobilité** applicable aux magistrats administratifs (recommandation n° 1) ;

– informer le Parlement des **conclusions du groupe de travail commun au Conseil d'État et aux avocats sur la présentation des écritures** afin qu'il puisse, si besoin, en tirer les conséquences législatives (recommandation n° 2) ;

– poursuivre la **stratégie de développement de l'intelligence artificielle** mise en place par le Conseil d'État, afin de doter les juridictions d'outils performants face au recours croissant à l'IA de la part des requérants (recommandation n° 3) ;

– **réduire le monopole de fait que détiennent certains avocats à la CNDA**, en développant les relations avec les barreaux, en particulier dans le ressort des chambres territoriales, et envisager une évolution de la limitation à 7 du nombre d'audiences que chaque avocat peut plaider par jour (recommandation n° 6) ;

– encourager le **développement de la médiation préalable en phase précontentieuse**, notamment en expérimentant des procédures de médiation préalable dans de nouveaux domaines contentieux (recommandation n° 13) ;

– **intégrer dans les critères de notation des préfets le taux de recours contentieux et le taux d'annulation des décisions** prises par les administrations placées sous leur autorité, afin de réduire le contentieux évitable devant les juridictions administratives (recommandation n° 14) ;

– procéder à une **revue des délais de jugement contraints et abroger, par voie réglementaire**, ceux qui ne sont pas justifiés par une forme d'urgence (recommandation n° 15) ;

– inviter le Gouvernement et le Conseil d'État à **mener des ateliers de la simplification dans le champ d'intervention du juge administratif**, afin que le Parlement puisse ultérieurement traduire, dans la loi, les recommandations de nature législative issues de ces travaux (recommandation n° 16).

PERSONNES ENTENDUES

- **Tribunal du stationnement payant (TSP)** ***(deux auditions)***

  — M. Yann Livenais, président

  — Mme Nathalie Massot, cheffe de greffe

- **Table ronde de magistrats du TSP**

  — M. Laurent Lévy Ben Cheton, vice-président

  — Mme Deborah De Paz, vice-présidente

  — Mme Aurélie Benoit, première conseillère

  — M. Frédéric Pierre, premier conseiller

  — M. Jean-François Maillet, premier conseiller

  — M. Raphaël Ohanian, conseiller

- **Conseil d'État** ***(deux auditions)***

  — M. Thierry-Xavier Girardot, secrétaire général

  — Mme Cécile Nissen, secrétaire générale adjointe

  — M. Jean Tato Oviedo, directeur adjoint de la prospective et des finances

- **Syndicat de la juridiction administrative (SJA)**

  — Mme Sanaa Marzoug, vice-présidente

  — Mme Tiphaine Renvoise, secrétaire générale

- **Union syndicale des magistrats administratifs (USMA)**

  — Mme Anne-Sophie Picque, présidente

  — M. Nicolas Connin, secrétaire général

  — M. Hervé Cozic, secrétaire général adjoint

DÉPLACEMENTS

Mardi 7 octobre 2025 : Déplacement au tribunal administratif de Châlons-en-Champagne (51)

- **Mme Sylvie Mégret,** présidente du tribunal
- **M. Abdelhak Irsani,** greffier en chef
- **M. Benoît Briquet,** président de la 1ère chambre
- **M. Vincent Torrente,** premier conseiller
- **Mme Fatima Daroussi-Djanfar,** greffière
- **Mme Agathe Mesa,** assistante de justice

Mercredi 8 octobre 2025 : Déplacement à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), à Montreuil (93)

- **M. Thomas Besson,** président par intérim
- **Mme Anne-Laure Delamarre,** secrétaire générale
- **Mme Marie Lunshof,** secrétaire générale adjointe
- **M. Christian Boulanger,** président de la 6ème section
- **Mme Sophie Colrat,** présidente de la 2ème chambre de la 3ème section, ancienne présidente de la chambre territoriale de Lyon
- **Mme Lorraine d'Argenlieu,** présidente de la 2ème chambre de la 6ème section