



Syndicat de la juridiction
administrative

Les contentieux évitables



Novembre 2025

I- L'engorgement du prétoire du fait de l'insuffisance des moyens donnés à l'administration pour agir _____	5
A- Les dysfonctionnements constatés en contentieux des étrangers _____	5
1) L'explosion des contentieux en référés notamment pour obtenir des RDV en préfecture ou des récépissés de demande de titre de séjour _____	5
2) Les classements sans suite de demandes de naturalisation pour dossier incomplet ____	6
3) Les annulations de décisions implicites de refus de titre pour défaut de communication des motifs _____	7
4) Les demandes toujours plus nombreuses d'exécution des jugements enjoignant la délivrance ou le réexamen des demandes de titres de séjour _____	7
B- Les dysfonctionnements constatés dans d'autres contentieux _____	8
1) Le contentieux ma prime rénov' _____	8
2) Le contentieux DALO/DAHO _____	9
3) Le contentieux lié à l'absence de prise en compte des stages de récupération de points _____	9
II- Le contentieux suscité par la complexité des textes, des incompréhensions ou un manque d'explications _____	10
1) Le contentieux du RSA et des APL _____	10
2) Le contentieux des accidents / maladies imputables au service _____	10
3) Le contentieux des gens du voyage _____	10
4) Le contentieux des titres exécutoires _____	10
5) La médiation préalable obligatoire (MPO) en fonction publique territoriale (FPT) ____	11
6) Le contentieux du stationnement payant _____	11
7) Le contentieux des MICAS _____	11

Les juridictions administratives font face à une forte augmentation de leurs entrées. Ainsi, le nombre de requêtes enregistrées a augmenté de +45% sur les dix dernières années civiles ; cette tendance s'accélère, avec une augmentation de +8,5% entre 2023 et 2024, et même de +19,5% pour le premier semestre 2025.

Cette augmentation est le signe d'un accroissement de la demande de justice et constitue le témoignage de la confiance en la justice administrative pour la protection des droits et libertés des justiciables. Toutefois, **cette tendance est entretenue par des trajectoires contentieuses difficiles à justifier.**

Un premier exemple en est donné par le contentieux du séjour et de l'éloignement : si les requêtes enregistrées en première instance ont cru, de manière globale, de 45% en dix ans, ce taux est de 110% pour ce contentieux devant les seuls tribunaux administratifs. Les dernières données publiées par le ministère de l'intérieur (qui n'ont pas été actualisées depuis et c'est regrettable) font état de 153 042 mesures d'éloignement prononcées en 2022, pour seulement 15 396 éloignements effectifs, soit à peine 10%. Les juridictions administratives connaissent ainsi d'un nombre important de requêtes contre des mesures de police édictées alors qu'elles n'ont aucun effet. S'il n'appartient pas au SJA de discuter de la pertinence des choix de politiques publiques, les incidences de ces dernières sur les juridictions administratives ne doivent pas être ignorées.

Le SJA demande à ce que la justice conserve un caractère utile et considère qu'il y a lieu de s'interroger sur le sens d'un certain nombre de contentieux. Le SJA note que le vice-président du Conseil d'État dénonce également « les dysfonctionnements au sein des administrations, notamment des services qui traitent les demandes de titres de séjour des étrangers, qui sont à l'origine de multiples contentieux, en particulier en référé »¹.

Sans remettre en cause l'intérêt pour les requérantes et requérants de saisir la justice, alors que leurs situations personnelles sont indéniablement touchées -la fermeture du prétoire n'étant jamais une solution acceptable et l'accès à la justice étant un principe fondamental de l'État de droit- **le SJA appelle à ce que ces annonces du Conseil d'Etat soient suivies de mesures pratiques et d'un engagement concret du gestionnaire de la juridiction administrative pour non seulement dénoncer mais surtout engager les actions utiles pour corriger ces dysfonctionnements.**

Ce sont les contentieux évitables que le SJA dénonce, ces différends qui apparaissent artificiellement du fait des insuffisances des moyens des autorités publiques (I) ou de l'inadaptation du cadre légal (II).

¹ <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-contributions/rentree-2025-du-conseil-d-etat-discours-de-didier-roland-tabuteau-vice-president-du-conseil-d-etat>

Le SJA demande, ainsi, s'agissant des contentieux évitables :

- que le Conseil d'État, gestionnaire de la juridiction administrative, complète les discours tenus pour les dénoncer par des mesures utiles et pratiques. Il est d'abord nécessaire de **dresser un tableau statistique complet** : si le SJA a cherché à chiffrer certains contentieux, le gestionnaire dispose des outils pertinents.
- que le **coût réel de ces contentieux soit chiffré**. Le SJA a cherché à esquisser certains chiffrages, mais une telle étude pourrait utilement être effectuée par la Cour des Comptes, pour mesurer dans quelle mesure les économies en personnel sont compensées par d'autres dépenses publiques.
- que **les pouvoirs publics prennent la mesure de ces dysfonctionnements afin de rechercher des solutions pour les enrayer**. Le SJA demande en particulier que la gestion de ces situations ne soit pas cantonnée aux situations locales aiguës. Il appartient ainsi au Conseil d'État, gestionnaire de la juridiction administrative, de prendre par exemple l'attache du ministère de l'intérieur et de ne pas se borner à renvoyer à la discussion entre les cheffes et chefs de juridiction et les préfetures.

I- L'engorgement du prétoire du fait de l'insuffisance des moyens donnés à l'administration pour agir

A- Les dysfonctionnements constatés en contentieux des étrangers

1) L'explosion des contentieux en référés notamment pour obtenir des RDV en préfecture ou des récépissés de demande de titre de séjour

Le SJA a déjà alerté à de nombreuses reprises tant le Conseil d'Etat que les différents pouvoirs publics en particulier sur l'explosion totalement anormale des référés mesures utiles, liberté et suspension en contentieux des étrangers ces dernières années. Malgré ces alertes, force est de constater que **la situation ne s'améliore pas**. Ainsi, un rapide examen² d'Ariane Archives permet de constater que sur les seuls 9 premiers mois de l'année 2025 **les chiffres sont alarmants**.

Quelques exemples des chiffres sur les 9 premiers mois de 2025	TA Cergy	TA Melun	TA Montreuil	TA Paris	TA Versailles	TA Grenoble	TA Lille	TA Marseille
Référés mesure utile	1283	874	1015	915	777	504	196	153
Référés suspension	1198	744	477	1070	497	713	288	200
Référés liberté	451	214	198	271	214	94	52	95
TOTAL	2932	1832	1690	2256	1488	1311	536	448

Cela équivaut pour le TA de Cergy à plus de 8 référés par jour uniquement liés au contentieux des titres de séjour des étrangers et même plus de 11 par jour si l'on compte uniquement les jours ouvrés. Pour le TA de Grenoble, c'est plus de 3 référés par jour, voire plus de 5 par jour si l'on compte en jours ouvrés, pour seulement 39 magistrats. Ces trajectoires contentieuses ne sont pas tenables. Il faut par ailleurs avoir à l'esprit que chaque référé-suspension se double d'un recours au fond.

Un grand nombre de ces référés tend à obtenir des rendez-vous en préfecture ou le renouvellement de récépissés. Le juge pallie ainsi le sous-dimensionnement des services de certaines préfectures pour leur servir de secrétariat et gérer leurs prises de rendez-vous.

Le coût de ces contentieux est très important pour la collectivité. Nous avons chiffré le coût d'un dossier en fourchette moyenne à 750 euros (200 euros de magistrat/greffe + 560 euros de frais de justice en moyenne : 336 euros d'AJ en référé ou 800 euros de frais de justice), soit rapporté aux chiffres précédents, **plus de 7,5 millions d'euros pour la seule région parisienne**

² Recherche uniquement dans les visas des jugements : « titre de séjour » ET référé ET "n° article selon type de référé »

sur les 9 premiers mois de l'année (sans compter les recours au fond qui doublent les référés-suspension).

Le coût de ces contentieux est également très important pour les magistrats. La multiplication de ces référés épuise en effet les collègues, **en particulier les présidents**, en première ligne pour absorber ce contentieux, oblige à des réorganisations constantes et fait perdre en partie de leur attrait aux fonctions de présidents, désormais machines à produire des ordonnances. Enfin, ces dossiers à délais contraints ont nécessairement un effet d'éviction sur d'autres affaires et **font ainsi perdre un temps précieux** qui pourrait être mis à profit d'autres dossiers.

→ **Il est désormais urgent de s'emparer de ce problème :**

- en donnant davantage de moyens aux préfectures qui sont submergées ;
- en mettant en place un véritable support usager pour l'ANEF pour qu'en cas de dysfonctionnements, l'usager ait un interlocuteur pour l'aider et que les préfectures redirigent automatiquement l'usager vers ce support
- en mettant en place un renouvellement automatique des récépissés en cas de prolongation d'instruction ainsi que le recommande notamment [le Défenseur des droits](#).

2) Les classements sans suite de demandes de naturalisation pour dossier incomplet

Nous constatons également une **augmentation des dossiers** de classement sans suite de demandes de naturalisation pour incomplétude du dossier, en particulier depuis que ces demandes sont déposées et instruites via une application informatique dénommée « Natali » accessible désormais par le portail ANEF.

2025	TA Cergy	TA Montreuil	TA Paris	TA Lyon	TA Melun	TA Nantes	TA Marseille
Dossiers sur les 9 premiers mois	82	78	46	218	250	160	129

→ Une solution pour éviter l'augmentation de ce contentieux pourrait être d'accorder des délais plus longs aux demandeurs pour compléter leur dossier (seulement 15 jours parfois) et, en cas de classement sans suite, d'inviter le demandeur dans la décision de classement à déposer s'il le souhaite un nouveau dossier ou encore d'accepter de rouvrir le dossier lorsqu'un recours gracieux comportant les pièces requises est exercé. Là encore, un support à destination des usagers pourrait être le bienvenu.

L'appréciation contentieuse sur la recevabilité d'un recours contre ces décisions est en outre divergente, le Conseil d'État est saisi au contentieux de la question.

3) Les annulations de décisions implicites de refus de titre pour défaut de communication des motifs

Les annulations de décisions implicites de refus de titre pour ce vice de procédure sont légion. Si l'annulation est assez platonique, elle implique néanmoins un réexamen sous délai contraint. La situation est assez disparate selon les juridictions mais **certains avocats semblent avoir saisi l'intérêt de cette procédure pour accélérer les délais d'examen des dossiers**, en particulier les demandes de renouvellement pour lesquelles l'urgence est présumée en référé.

2025 (9 1ers mois)	TA Cergy	TA Montreuil	TA Paris	TA Lyon	TA Melun	TA Nice	TA Grenoble
Sans référé	25	10	170	240	27	50	8
Avec référé	179	28	257	286	52	58	82

En contentieux des refus de visa d'entrée en France, la commission de recours contre les décisions de refus de visa d'entrée en France produit essentiellement des décisions implicites de rejet sans examiner les dossiers au fond en amont de leur défense, induisant un grand nombre de dossiers en référé et au fond, et aboutissant à des annulations que l'administration aurait pu éviter. Par ailleurs, la pratique de certains consulats ou ambassades de ne pas exécuter les décisions prises par les juridictions nantaises compétentes a pour effet de multiplier inutilement les phases d'exécution.

➔ Pour endiguer ce phénomène, il convient d'échanger avec nos interlocuteurs des préfectures et du ministère de l'intérieur pour qu'un traitement prioritaire soit réservé à ces dossiers de renouvellement.

4) Les demandes toujours plus nombreuses d'exécution des jugements enjoignant la délivrance ou le réexamen des demandes de titres de séjour

Le contentieux des étrangers représente également une part très importante des demandes d'exécution de jugement – nous dénombrons à ce titre **327 dossiers d'exécution jugés sur les 9 premiers mois** de l'année par les tribunaux et les cours³. Le retard pris par les préfectures à exécuter les décisions de justice traduit là encore un manque de moyens mais traduit également un défaut d'organisation. Les dossiers pour lesquels une décision de justice enjoint un réexamen ou une délivrance **doivent en effet être traités prioritairement** par rapport aux autres dossiers, car outre que les étrangers concernés attendent souvent une décision définitive depuis plus de 3 ans, l'inexécution a un coût également très important pour la collectivité, sans même parler de la liquidation d'astreinte et de l'éventuel contentieux indemnitaire qui pourrait s'en suivre, avec un éventuel référé-provision en parallèle.

³ En tapant sur Ariane archive "titre de séjour" ET "la partie intéressée peut demander à la juridiction, une fois la décision rendue, d'en assurer l'exécution."

→ Outre l'allocation de moyens supplémentaires aux préfectures qui en ont besoin, il convient d'échanger avec nos interlocuteurs des préfectures et du ministère de l'intérieur pour qu'un traitement prioritaire soit réservé à ces dossiers (avec indicateur de performance sur ce point éventuellement).

B- Les dysfonctionnements constatés dans d'autres contentieux

1) Le contentieux ma prime rénov'

Ce contentieux, par définition récent, a donné lieu à plus de 2650 décisions des tribunaux administratifs depuis 2021. Or il apparaît que sur ces **2650 décisions rendues, 1002 constatent un désistement et 317 un non-lieu**. Dit autrement, **la moitié de ces recours pourrait être évitée**.

Globalement, il apparaît que les services de l'ANAH n'instruisent véritablement le dossier qu'au stade de la demande de paiement du solde (et non au moment du dépôt de la demande de prime). Cela donne lieu à de nombreuses décisions de retrait partiel ou total. Ces décisions doivent faire l'objet d'un **RAPO, qui ne sert à rien car les services de l'ANAH n'examinent pas ces recours administratifs en temps utile**. Les requérants saisissent donc les magistrats de décisions implicites de rejet.

L'ANAH ne produit par ailleurs de **défense qu'à réception d'une clôture d'instruction ou d'un avis d'audience**, souvent pour informer la juridiction d'un retrait total ou partiel prononcé (partiel plutôt une minorité de cas), soit de l'adoption d'une décision prise généralement quelques jours avant la clôture de l'instruction ou de l'audience, par lequel elle « agré » le RAPO et réexamine la demande de prime. Il y a donc non-lieu à statuer sur la requête, la décision de retrait de prime attaquée ayant disparu.

Mais les déboires des demandeurs ne s'arrêtent pas toujours là, car **au terme du réexamen, l'ANAH peut décider de retirer à nouveau totalement ou partiellement la prime... et alors le cycle infernal reprend** : RAPO, décision implicite de rejet, recours etc.

Cette situation est anormale et peut se révéler piégeuse pour les demandeurs dans le cas notamment où la décision agréant le RAPO est prise relativement rapidement après l'enregistrement de la requête mais où le tribunal n'en est pas informé par les parties et ne l'apprend que lorsque le requérant, ayant reçu une nouvelle décision de retrait total ou partiel à l'issue du réexamen, prétend la soumettre dans le cadre du même dossier, sans avoir exercé de nouveau RAPO, pensant que c'est en quelque sorte la suite de son dossier pendant. La modification incessante des décrets et arrêtés qui régissent le dispositif rend par ailleurs le traitement de ces dossiers également pénible.

→ Ce transfert de charge sur les tribunaux administratifs est là encore inacceptable et doit conduire à des échanges avec les ministères de tutelle afin d'obtenir un renforcement des moyens de l'ANAH pour traiter ces demandes.

2) Le contentieux DALO/DAHO

Ce contentieux est extrêmement important et s'il est structurel du fait des difficultés de logement dans certaines régions, une part très importante – le DALO injonction – ne nécessite pas d'analyse juridique. **La question se pose de l'utilité de garder cette injonction d'exécution en juridiction**, question déjà posée il y a près dix ans par le rapport du groupe de travail pour la justice administrative de demain.

Pour endiguer ce contentieux – près de 1 200 injonctions prononcées depuis le début de l'année 2025 –, **il pourrait être envisagé** :

- en DALO injonction : de prévoir un mécanisme légal où, passé un certain délai, commencerait à courir une « astreinte » prévue automatiquement par un texte, qui pourrait faire l'objet d'une liquidation prononcée par un organisme public en cas de non-exécution, les décisions de cet organisme pouvant être contestées devant le juge ;
- en DALO indemnitaire : de créer un fond d'indemnisation géré par un organisme public, que les victimes devraient saisir préalablement et dont les décisions pourraient seules être contestées devant une juridiction.

3) Le contentieux lié à l'absence de prise en compte des stages de récupération de points

Certaines préfectures étant très lentes pour faire remonter l'information, les avocats saisissent le juge pour faire créditer le permis de 4 points, ce qui est fait par le ministère à la suite de cette saisine et conduit à un non-lieu à statuer. Ces contentieux ont un coût pour la collectivité, qui doit pouvoir être évité en donnant davantage de moyens aux préfectures ou en **améliorant la remontée d'information sur les stages réalisés**.

II- Le contentieux suscité par la complexité des textes, des incompréhensions ou un manque d'explications

1) Le contentieux du RSA et des APL

Une large part de ces contentieux pourrait être évitée grâce à des **explications plus claires et une motivation appropriée**. Le **développement de la médiation en amont** permettrait également sans doute de mettre fin à un certain nombre de litiges portés devant les juridictions (comme ce fut le cas du contentieux Pôle emploi) mais est actuellement au point mort en l'absence de médiation institutionnelle organisée présentant toutes les garanties nécessaires et la souplesse indispensable (nécessité actuellement d'une approbation de toute convention par l'assemblée départementale).

2) Le contentieux des accidents / maladies imputables au service

Un nombre significatif de contentieux en la matière est suscité par la circonstance que les administrations ont **tendance à assimiler date de consolidation des blessures et guérison** et donc fin du congé pour invalidité temporaire imputable au service (CITIS). Or il n'en est rien ! Un **rappel des règles applicables en la matière** serait bienvenu afin de réduire ce contentieux par nature évitable. Des actions de formation pourraient être entreprises pour éviter ce contentieux.

3) Le contentieux des gens du voyage

Un examen du contentieux des mises en demeure de quitter les lieux prises à l'encontre des gens du voyage permet de constater qu'un **nombre très important d'annulation est dû à l'incompétence de l'autorité** ayant pris l'arrêté d'interdiction de stationnement en dehors des aires d'accueil du fait de règles du code général des collectivités territoriales trop complexes sur les transferts de pouvoirs de police aux EPCI (article L. 5211-9-2 du CGCT) associés au transfert de la compétence en matière d'aire d'accueil à ces EPCI dans lesquelles s'engouffrent les avocats spécialisés (sans parler des textes sur la répartition des compétences au sein de la Métropole du Grand Paris, d'une complexité particulière).

Les préfetures ont par ailleurs du mal à défendre en temps utile (contentieux jugés en 48h au TA) sur ces questions de répartition des compétences et ne produisent souvent qu'en appel les éléments nécessaires pour justifier la compétence.

Une **simplification des règles ou à tout le moins un inventaire clair des communes pour lesquelles les pouvoirs ont été transférés aux EPCI** permettraient de réduire le taux d'annulation et donc d'éviter éventuellement le renouvellement d'arrêtés après reprise de procédure et un nouveau contentieux.

4) Le contentieux des titres exécutoires

Les titres exécutoires de l'administration fiscale n'ont jamais changé de forme depuis plus de 20 ans et comportent souvent une **motivation lacunaire source de contentieux inutile**. La

présentation des titres est également lacunaire sur l'identification de la juridiction compétente et conduit à la saisine de la juridiction administrative, pourtant incompétente, qu'il s'agisse de créances non-publiques ou de critiques de la régularité en la forme d'un acte de poursuite.

Ces contentieux ont un coût bien évidemment en temps de travail de magistrat/greffe mais également pour les finances publiques, les créances étant perdues lorsqu'il n'est plus possible de reprendre un titre....

5) La médiation préalable obligatoire (MPO) en fonction publique territoriale

La liste limitative des contentieux soumis à MPO cumulée au caractère volontaire de la soumission des collectivités à la médiation empêche le dispositif de fonctionner au mieux. Afin de **desserrer les contraintes nuisant à l'efficacité du dispositif**, il pourrait être envisagé de ne pas limiter la MPO à une liste limitative de décisions de FPT, la collectivité pouvant toujours indiquer dès le départ qu'elle ne souhaite pas transiger sur ce litige (ce qu'elle fait déjà sur la liste limitative) ou bien indiquer que la MPO s'étend aux litiges connexes, car le contentieux en FPT est rarement limité à une seule décision et le système actuel ne permet pas toujours de discuter de la situation de l'agent dans son ensemble si les collectivités n'ont pas par ailleurs accepté, lorsque les centres de gestion le proposent, l'organisation de médiation facultative.

L'incitation par ailleurs à nommer un **médiateur territorial** au moins au sein des collectivités importantes permettrait également sans doute de réduire le nombre de contentieux portés devant la juridiction administrative, notamment en matière de harcèlement moral, dont le contentieux a fortement augmenté ces dernières années.

6) Le contentieux du stationnement payant

Avec l'automatisation de la verbalisation à l'aide d'outils numériques (systèmes de lecture automatisée des plaques en particulier), les personnes **titulaires de la carte mobilité inclusion**, lesquelles bénéficient d'un stationnement gratuit, se voient infliger des amendes à répétition, ce qui génère également des recours qui n'ont pas lieu d'être.

7) Le contentieux des MICAS

Comme le contentieux des étrangers il y a encore peu, le contentieux des MICAS est d'une **complexité déconcertante**. Chaque mesure, selon qu'il s'agit par ailleurs d'une mesure initiale ou de renouvellement, donne lieu à des formations de jugements, des délais de recours et de jugements différents. Les renvois de textes sont très nombreux, nuisant à la lisibilité de l'ensemble. Ces modalités spécifiques de saisine du juge s'accompagnent par ailleurs de la possibilité de saisir le juge en référé, multipliant les possibilités de contentieux.