



# Les réformes de la procédure devant les juridictions administratives : le décret JADE et la généralisation de TELERECOURS



par Pierre-Etienne Rosenstiehl  
SAF Strasbourg,  
Membre du Conseil syndical du SAF

**L**e décret n°2016-1480 du 2 novembre 2016 portant modification du code de justice administrative, dit JADE (justice administrative de demain), est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>1</sup>. Il comporte d'importantes évolutions destinées pour le Conseil d'État à « accélérer le traitement de certaines requêtes, à dynamiser l'instruction et à adapter le fonctionnement des juridictions administratives à de nouveaux défis ».

Par un décret n° 2016-1481 du même jour est instaurée la généralisation de l'usage de TELERECOURS.

## UN DÉCRET FOURRE-TOUT

La très révolutionnaire AJDA<sup>2</sup> a osé annoncer cette réforme sur sa couverture rouge par un titre audacieusement critique « Si un certain nombre de mesures introduites par les décrets du 2 novembre 2016 sont assurément bienvenues, d'autres apparaissent inachevées et certaines font craindre des reculs pour le justiciables »...

Rédigé par et pour le Conseil d'État, ce texte est totalement illisible pour le justiciable et mérite d'être décodé.

## LA GÉNÉRALISATION ET LA FORMALISATION DE LA RÈGLE DE LA DÉCISION PRÉALABLE

Les modifications substantielles à l'article R. 421-1 du CJA viennent simplifier la jurisprudence plus qu'évolutive qui faisait de la liaison – théoriquement préalable – du contentieux un piège pour les non publicistes qui ne connaissaient pas les méandres de la décision EFS<sup>3</sup>, et en élargissant cette obligation de liaison du contentieux par une décision préalable, aux litiges de travaux publics.

Ainsi disparaît le célèbre « Sauf en matière de travaux publics ».

Le décret rajoute un alinéa à l'article R. 421-, qui renforce l'obligation de liaison du contentieux, le juge ne pouvant désormais être saisi que si une décision de rejet par l'administration est préalablement intervenue.

Si EFS était une bouée de secours pour le praticien qui pouvait lier le contentieux jusqu'au dernier moment<sup>4</sup>, l'obligation nouvelle de saisir le juge sous peine de forclusion dans le délai de deux mois après un rejet implicite, va réduire sa possibilité de rattraper un dossier dans lequel le client aurait fait directement des demandes successives restées sans réponses que le juge pourra le cas échéant requalifier en demandes indemnitaire ou recours gracieux...<sup>5</sup>

## DES MODIFICATIONS MINEURES DU MONOPOLE DE REPRÉSENTATION

Les cas de dispense d'avocat sont modifiés.

La dispense d'avocat est supprimée pour les litiges de travaux publics et d'occupation domaniale (R. 431-3 1<sup>o</sup>), et, en appel pour les contentieux d'excès de pouvoir de la fonction publique (R. 811-7).



En revanche, celle pour les contentieux d'aide sociale et d'aide personnalisée au logement est étendue à tous les « *contentieux sociaux* », c'est-à-dire les litiges « *en matière de prestations, allocations ou droits attribués au titre de l'aide ou de l'action sociale, du logement ou en faveur des travailleurs privés d'emploi* ».

Une augmentation des pouvoirs d'instruction de la juridiction Dans le but d'accélérer le « *traitement de certaines requêtes* », le recours aux ordonnances, de tri ou de série, est élargi.

Ainsi la compétence pour statuer par ordonnance est élargie aux premiers conseillers ayant au moins deux ans d'ancienneté.

De même, des ordonnances de séries pourront être prises sur les requêtes qui présentent à juger en droit des questions identiques à celles tranchées ensemble par un même arrêt devenu irrévocable de la cour administrative d'appel dont il relève, et non plus seulement sur une de ses propres décisions ou sur un arrêt du Conseil d'État, ce qui va amplifier la domination territoriale des cours sur la jurisprudence de leurs tribunaux.

Par ailleurs, les requêtes d'appel et les pourvois en cassation manifestement mal fondés pourront être rejetés par ordonnance dans tous les contentieux, et non plus seulement en matière d'OQTF.

L'on sait que ce type de réforme met généralement du temps à être digéré par l'institution qui n'en fait application que de manière très lente, mais les sources syndicales laissent craindre que des consignes soient diffusées afin de multiplier les ordonnances de tri.

Enfin, à l'exception du contentieux de la commande publique, il ne sera plus possible de faire appel des décisions portant sur des litiges inférieurs à 10 000 €, seul le pourvoi devant le Conseil d'État restant ouvert.

Afin de « *renforcer le dynamisme de l'instruction* », les pouvoirs du magistrat instructeur sont considérablement accrus :

- ◆ il peut d'office fixer une date à partir de laquelle les moyens sont cristallisés (article R. 611-7) ;
- ◆ il peut sanctionner par un désistement d'office l'absence de production d'un mémoire récapitulatif dans le délai qu'il fixe (article R. 611-8) ;
- ◆ il peut inviter le requérant à confirmer expressément le maintien de ses conclusions, dans un délai imparti, d'un mois minimum, sous peine de prononcer un désistement d'office, lorsque l'état du dossier permet de s'interroger sur l'intérêt que la requête conserve pour son auteur (article R. 612-5) ;
- ◆ il peut inviter une partie à produire des éléments en vue de compléter l'instruction, postérieurement à la clôture, sans pour autant rouvrir l'instruction. De même, désormais, les mémoires produits après la clôture de l'instruction peuvent, en cas de réouverture de l'instruction, donner lieu à communication (articles R. 613-1-1 et R. 613-3).

Il est probablement trop tôt pour savoir quel est l'usage qu'en feront les juridictions.



## LA GÉNÉRALISATION DE TELERECOURS

S'il est bien une seule réussite en matière de dématérialisation c'est TELERECOURS<sup>6</sup>, qui a relégué le RPVA au rang de Pac-Man ou Tétris<sup>7</sup> du numérique judiciaire !

Les personnels de greffe et les magistrats ont subi la révolution digitale<sup>8/9</sup> et pour beaucoup de magistrats, le travail sur écran n'est tout simplement pas adapté à l'étude approfondie et méticuleuse d'un dossier. Leurs organisations syndicales expriment les plus vives réticences à ce changement<sup>10</sup>.

La juridiction administrative pilote mieux sa modernisation que le reste de la justice qui n'a parfois pas de pilote<sup>11</sup>.

Le second décret du 2 novembre 2016 rend obligatoire l'utilisation de l'application en demande, en défense et en intervention<sup>12</sup>, pour les avocats, les personnes publiques, à l'exception des communes de moins de 3 500 habitants, et les organismes privés chargés de la gestion permanente d'une mission de service public<sup>13</sup>.

Une dérogation est prévue pour les référés d'urgence.

L'irrecevabilité des écritures pour défaut d'introduction ou pour défaut d'indexation des pièces produites par TELERECOURS ne pourra pas être opposée par la juridiction sans une invitation préalable à régulariser.

Par ailleurs, pour faciliter les démarches des parties non éligibles à TELERECOURS le nombre d'exemplaires papier à produire est réduit.

En conclusion, il semble que ce que l'on nomme pudiquement « *les nécessités de la bonne administration de la justice* », c'est à dire la vision statistique que peut avoir le Conseil d'État de la gestion des flux contentieux, a été le principal moteur de ces deux décrets qui ne sont pas aussi ambitieux que la vision marketing qui en est faite. ■

**S'IL EST BIEN UNE SEULE  
RÉUSSITE EN MATIÈRE  
DE DÉMATÉRIALISATION  
C'EST TELERECOURS,  
QUI A RELÉGUÉ LE RPVA AU RANG  
DE PAC-MAN OU TÉTRIS  
DU NUMÉRIQUE JUDICIAIRE !**

- 1 Signalons que le Conseil de l'Ordre de PARIS a décidé dans le 20 décembre 2016 de déposer un REP contre le décret <http://dl.avocatparis.org/com/site/MKYang-Paya-JJlIsrael-Rapport%20au%20Conseil%20de%20l-Ordre%20du%2020%2012%2016%20-Decret%20AJDE.pdf>
- 2 Actualité juridique du droit administratif 2017 n°5 du 13 février 2017
- 3 CE, 11 avril 2008, Établissement français du sang, n° 281374 Publié au recueil
- 4 « *Considérant qu'aucune fin de non-recevoir tirée du défaut de décision préalable ne peut être opposée à un requérant ayant introduit devant le juge administratif un contentieux indemnitaire à une date où il n'avait présenté aucune demande en ce sens devant l'administration lorsqu'il a formé, postérieurement à l'introduction de son recours juridictionnel, une demande auprès de l'administration sur laquelle le silence gardé par celle-ci a fait naître une décision implicite de rejet avant que le juge de première instance ne statue, et ce quelles que soient les conclusions du mémoire en défense de l'administration ;* »
- 5 *L'inquiétante justice administrative de demain*, Paul Cassia, Dalloz – D. 2016. 2475
- 6 TELERECOURS : la dématérialisation devient obligatoire devant les juridictions administratives pour les avocats et les administrations Laurence Helmlinger, RFDA 2017 p.12
- 7 Au choix des générations
- 8 76 % des magistrats pensent que la dématérialisation ne va pas améliorer leurs conditions de travail [http://www.lesja.fr/images/fichiers/rsultats\\_enquete\\_2015.pdf](http://www.lesja.fr/images/fichiers/rsultats_enquete_2015.pdf)
- 9 <https://www.usma.fr/communiqués/compte-rendu-de-l-assemblée-générale-de-l-usma-du-19-novembre-2016>, <https://www.usma.fr/media/livre-blanc-usma.pdf> ou
- 10 <http://www.lesja.fr/index.php/la-vie-du-sja/communiqués/668-compte-rendu-de-l-audition-du-8-novembre-2016-au-senat-sur-le-projet-de-loi-de-finances-2016>
- 11 *Dépenser mieux, le fardeau des juridictions*, Marine Babonneau, DALLOZ ACTUALITÉS 9 mars 2017 faisant le constat d'un rapport de janvier 2017 de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de la Justice qui expose que « *Des grands projets comme la signature électronique et la dématérialisation ne sont pas suffisamment portés alors que, très attendus des acteurs, ils constituent des leviers d'économie et un champ fondamental de modernisation. À titre d'illustration, la mission n'a pas réussi, en trois mois, à identifier le pilote du projet de déploiement de la signature électronique,* » <http://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2017/2016-M-088.pdf>
- 12 À cette occasion l'application a développé une nouvelle fonction « se constituer dans un dossier »
- 13 i.e. organismes de sécurité sociale principalement