

Allocution
de Monsieur Patrick FRYDMAN,
Président de la Cour administrative d'appel de Paris,
à l'occasion de l'audience solennelle de rentrée
du mardi 6 octobre 2015

Madame la Garde des Sceaux, Ministre de la justice,

Monsieur le Vice-Président du Conseil d'Etat,

Monsieur le Défenseur des droits,

Monsieur le Premier Président de la Cour de cassation,

Monsieur le Préfet de la région d'Ile-de-France, Préfet de Paris,

Monsieur le Préfet de police,

Madame la Maire de Paris, Présidente du Conseil de Paris,

Monsieur le Président du Conseil départemental de Seine-et-Marne,

Madame la Première Présidente de la Cour d'appel de Paris,

Madame la Procureure générale près cette même Cour,

Monsieur le Secrétaire général de la Grande Chancellerie de la Légion d'honneur,
représentant Monsieur le Grand Chancelier,

Monsieur le Gouverneur militaire de Paris,

Monsieur le Directeur d'Académie, représentant Monsieur le Recteur de l'Académie de
Paris,

Madame et Monsieur les Présidents de Section au Conseil d'Etat,

Madame la Présidente de la Mission d'inspection des juridictions administratives,

Madame la Présidente de la Cour nationale du droit d'asile,

Messieurs les Directeurs généraux et Directeurs d'administration centrale de l'Etat,

Monsieur le Président du Tribunal de grande instance de Paris,

Monsieur le Procureur de la République et Madame le Procureur de la République financier
près ce même Tribunal,

Monsieur le Président de la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France,

Messieurs les Préfets,

Monsieur le Commandant de la région de gendarmerie d'Ile-de-France,

Mesdames les Présidentes de Cour administrative d'appel,

Madame la Première Présidente de la Cour d'appel de Versailles,

Messieurs les Présidents d'Université,

Madame la Directrice de l'Ecole nationale d'administration,

Monsieur le Président du Tribunal de commerce de Paris,

Madame la Présidente du Conseil de prud'hommes de Paris,

Monsieur le Secrétaire général de la Ville de Paris,

Monsieur le Directeur régional des finances publiques d'Ile-de-France et de Paris,

Madame la Présidente de l'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation,

Monsieur le représentant du Président du Conseil national des barreaux,

Monsieur le Bâtonnier de l'Ordre des avocats au barreau de Paris,

Messieurs les Présidents, Directeurs généraux et Secrétaires généraux des diverses
autorités administratives indépendantes,

Madame la Présidente du Tribunal administratif de Melun,

Monsieur le Président du Tribunal de grande instance de Meaux,

Madame et Messieurs les Présidents des Tribunaux administratifs de Cergy-Pontoise, de Versailles et de Montreuil,

Messieurs les Bâtonniers des barreaux de Melun et de Fontainebleau et Monsieur le représentant du Bâtonnier du barreau de Meaux,

Monsieur le Vice-Bâtonnier de l'Ordre des avocats au barreau de Paris,

Madame la Présidente de la Chambre des notaires de Paris,

Monsieur le Directeur de l'Ecole de formation des barreaux du ressort de la Cour d'appel de Paris,

Mesdames et Messieurs les Présidents des Conseils interrégionaux et régionaux des différents Ordres professionnels d'Ile-de-France,

Monsieur le Président du Conseil national des compagnies d'experts de justice,

Madame et Messieurs les Présidents et secrétaires généraux des différentes compagnies et unions de compagnies d'experts, parmi lesquels je ne peux manquer de citer tout particulièrement le Président de la Compagnie des experts près les Cours administratives d'appel de Paris et de Versailles,

Monsieur le Président de la Compagnie des commissaires-enquêteurs d'Ile-de-France,

Messieurs les Doyens et Mesdames et Messieurs les Professeurs d'Université,

Mesdames et Messieurs les hautes personnalités civiles, militaires et religieuses, qui voudront bien m'excuser de ne pouvoir ici toutes les citer sauf à allonger abusivement cette allocution,

Mesdames, Messieurs,

Madame la Garde des Sceaux,

Que vous ayez accepté, en dépit de la lourdeur de vos obligations, d'honorer à nouveau de votre présence notre audience solennelle de rentrée est une marque d'estime à l'égard des juridictions administratives parisiennes. Nous y sommes, sachez-le, extrêmement sensibles et vous en remercions chaleureusement.

Nous tenons à exprimer notre gratitude aux élus qui nous font également l'honneur d'assister à cette audience solennelle, parmi lesquels je ne saurais manquer de mentionner tout spécialement Madame la Maire de Paris, que nous nous réjouissons très vivement d'accueillir en cette circonstance.

Nos remerciements particuliers vont aussi aux autres éminentes personnalités qui ont tenu à nous gratifier de leur présence, à commencer par Monsieur le Vice-Président du Conseil d'Etat, qui est un habitué de ces lieux et y est, d'ailleurs, en vérité, chez lui, mais aussi Monsieur le Premier Président de la Cour de cassation, dont l'assistance à cette audience, qui aurait pu, de son point de vue, ne pas s'imposer de façon aussi naturelle, nous honore et nous ravit.

Avec deux points, on définit une droite, avec deux audiences solennelles, une tradition. Et en effet, cette seconde audience solennelle de rentrée, organisée conjointement avec le Tribunal administratif de Paris, nous permet déjà d'évoquer une de ces traditions dont les juges – même ceux de l'ordre administratif – ont le goût.

Moins vénérable que celle de nos homologues de l'ordre judiciaire, la nôtre a en revanche pour elle l'ingénuité et l'ambition de la jeunesse : voilà un rendez-vous que nous souhaitons perpétuer avec vous, élus, autorités administratives, avocats, ordres professionnels, et, plus largement, avec tous les représentants des justiciables, pour leur rendre régulièrement compte, par votre intermédiaire, des progrès que nous nous efforçons d'accomplir à leur intention.

C'est une façon de jalonner l'histoire des juridictions administratives parisiennes, comme les y invite celle, prestigieuse, des édifices exceptionnels qui les abritent, tel cet Hôtel de Beauvais, marqué à jamais par les grands moments qu'y vécurent jadis Louis XIV, puis Mozart.

Lors de notre première audience solennelle de rentrée, en 2013, la Cour, forte de tous ses effectifs, tournait à plein régime. Pouvant s'enorgueillir de résultats statistiques très flatteurs, elle caracolait alors, à cet égard, en tête de l'ensemble des juridictions administratives, avec un taux de couverture de l'ordre de 115 %, et son stock d'affaires en instance fondait comme neige au soleil.

Depuis, le climat s'est – à l'inverse de celui de la planète – légèrement refroidi et, tout en restant parfaitement maîtrisée à ce stade, puisque ce taux s'est encore établi à 102 % sur la dernière année juridictionnelle, notre situation n'est plus tout à fait aussi florissante.

D'abord, parce que le Conseil d'Etat, en gestionnaire avisé, donc impitoyable, a tiré les conséquences de cette santé insolente dans l'exercice de son rôle de répartition des moyens entre les juridictions administratives. Soucieux de rétablir un équilibre entre celles-ci, il a ainsi redéployé une partie de l'effectif de magistrats de la Cour au profit de certaines d'entre elles moins prospères.

Mais il y a plus. Par le travail déjà accompli, nous nous sommes approchés du sommet de notre courbe de progression et nous heurtons désormais à la disparition de ce que les Anglo-saxons appellent, par une expression imagée que j'affectionne, les "*low hanging fruit*". (L'initiateur de la célèbre loi Toubon sur l'emploi de la langue française voudra bien me pardonner cette brève incursion dans celle de Shakespeare). En d'autres termes, une fois récoltés, comme nous l'avons déjà fait ces dernières années, les fruits situés à portée de main, il s'avère inévitablement plus difficile d'aller cueillir les autres et ce, de plus en plus, à mesure qu'il faut grimper plus haut dans l'arbre.

Ces péripéties naturelles n'ont toutefois nullement entamé les ambitions de la Cour, ni l'ardeur à œuvrer à leur accomplissement dont font preuve nos magistrats et nos agents, que je tiens à féliciter ici publiquement pour leur engagement sans faille au service des justiciables. Le maintien d'un taux de couverture positif et la décroissance corrélative du stock de dossiers en instance ont ainsi permis de contenir notre délai prévisible moyen de jugement, au terme de la dernière année juridictionnelle, à environ 9 mois. Pour les affaires dites « ordinaires », c'est-à-dire abstraction faite des référés et des dossiers réglés par ordonnance, ce délai – qui est le plus significatif pour les justiciables – a même diminué, au cours des deux dernières années, de 14 à 12 mois.

Mais notre principal motif de satisfaction est d'avoir su spectaculairement réduire, et même presque anéantir, la proportion, au sein de notre stock, des dossiers les plus anciens.

Nous avons en effet pris le parti, dans notre projet de juridiction, de traiter prioritairement, quitte à juger moins d'affaires en nombre absolu, les dossiers enregistrés depuis plus de deux ans, qui sont aussi généralement – et ceci explique cela – les plus complexes. En un mot, et pour poursuivre la métaphore empruntée à nos voisins d'Outre-Manche, nous nous sommes attaqués aux fruits de la cime de l'arbre, et nous avons eu au moins le réconfort, pour ne pas dire la vertu, de parvenir à réduire le nombre de ces dossiers à moins de 2 % du total des affaires en instance. Encore convient-il de préciser – sans vouloir froisser notre juge de cassation, représenté au plus haut niveau dans cette salle – que, s'agissant de ceux de ces dossiers qui subsistent encore dans notre stock, c'est bien souvent l'attente de décisions du Conseil d'Etat sur des pourvois pendants devant lui posant des questions identiques qui nous conduit, dans un souci de sécurité juridique, à en différer le traitement.

Comme en témoigne l'arbitrage auquel nous procédons dans cette hypothèse, nous veillons à ce que les contraintes d'ordre quantitatif auquel nous sommes soumis ne nous conduisent jamais à sacrifier la qualité de nos décisions. Et cet objectif est, lui aussi, atteint, si l'on en juge par la proportion de ces dernières qui subissent la censure du Conseil d'Etat. Eu égard, à la fois, au faible taux de pourvois en cassation constaté et, surtout, au fort taux de non-admission ou de rejet des pourvois formés, cette proportion a, de fait, continué à s'établir, au cours des dernières années, à moins de 2 % de nos arrêts.

Nous croyons pouvoir trouver une marque de reconnaissance du bon fonctionnement de notre Cour dans la récente attribution à celle-ci de nouvelles compétences – et, qui plus est, de compétences d'un nouveau type.

Depuis maintenant trois ans, en effet, et indépendamment de la concentration au profit des juridictions administratives parisiennes des nouveaux contentieux liés à la législation relative au terrorisme, la Cour a cessé d'être seulement un juge d'appel pour devenir aussi un juge de premier et dernier ressort.

Comme toutes les autres cours administratives d'appel, elle connaît d'abord, à ce titre, du contentieux des décisions prises par la Commission nationale d'aménagement commercial en matière de création ou d'extension de « grandes surfaces ».

Mais aussi et surtout, elle exerce désormais, à l'instar de son homologue judiciaire, la Cour d'appel de Paris, des compétences de premier et dernier ressort dont elle est spécifiquement investie. Elle s'est ainsi vu confier, dans le cadre de la récente réforme des modalités du dialogue social, le contentieux des arrêtés du ministre du travail relatifs à la reconnaissance de représentativité des organisations syndicales. Elle connaît dorénavant, en outre, de l'essentiel des recours contre les décisions prises par le Conseil supérieur de l'audiovisuel en matière d'attribution de fréquences de diffusion aux opérateurs.

La Cour n'a pas manqué de s'attacher, dans l'exercice de ces dernières compétences, à se montrer digne de la confiance que lui ont témoignée les pouvoirs publics en faisant le choix de les lui attribuer en propre. Elle ne verrait d'ailleurs que des avantages à ce que cette expérience concluante soit, à l'avenir, étendue, dans le sillage de la solution adoptée pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel, au contentieux des décisions d'autres autorités administratives indépendantes.

Les succès ainsi rencontrés dans ses missions, traditionnelles ou naissantes, ont convaincu la Cour qu'elle gagnerait à être mieux connue du public.

Nombre de responsables administratifs et d'autres praticiens du droit public sont déjà des lecteurs habituels de *La Lettre de la Cour administrative d'appel de Paris*, qui assure la diffusion de notre jurisprudence. Publiée sous forme exclusivement numérique, celle-ci a fait l'objet, en 2013, d'une complète rénovation, visant à en rendre la consultation plus attrayante. Depuis l'an dernier, l'effort de communication dont elle témoigne a trouvé son prolongement dans la publication, à la *Revue de Droit fiscal*, d'une chronique annuelle de jurisprudence fiscale de la Cour, qui permet de mettre en valeur le rôle de notre juridiction dans ce qui est l'un de ses domaines de spécialité essentiels.

La Cour devant une part de sa notoriété au splendide monument historique dans lequel elle a le privilège d'être installée, elle a pour politique d'y accueillir de nombreux colloques et séminaires, en association, le plus souvent, avec des universités de son ressort. Elle y organise également, avec divers partenaires ici présents que je tiens à saluer, le cycle de conférences des « Mardis de l'Hôtel de Beauvais », qui fournit l'occasion d'un dialogue riche et stimulant avec des personnalités de haut niveau sur les évolutions majeures de notre société.

Dans le même souci d'ouverture et d'échange, la Cour joue un rôle très actif dans la politique de coopération internationale de la juridiction administrative, dont l'illustration la plus emblématique est sans nul doute l'ambitieux partenariat qui la lie, depuis 2013, à la Cour administrative d'appel de Berlin.

Mais, au-delà de ces acquis, la Cour se préoccupe aussi des défis du futur et travaille avec espoir, à cet égard, au succès des réformes actuellement engagées dans toute la juridiction administrative. Je veux parler de la dématérialisation de nos procédures et de l'adoption d'un nouveau mode de rédaction de nos décisions, qui sont, l'une comme l'autre, de nature à transformer profondément la physionomie du juge administratif du XXI^{ème} siècle.

Les progrès technologiques ont déjà engendré, par le passé, bien des révolutions dans notre métier, mais le déploiement de l'application Télérecours, qui a permis la dématérialisation intégrale des échanges entre la juridiction et les parties, marquera assurément une étape essentielle dans l'histoire de la justice administrative.

C'est, en effet, toute la conduite de l'instruction, comme le travail interne de la juridiction, qui s'en trouvent métamorphosés. Les parties et le greffe accèdent aux

bénéfices de l'instantanéité et de la fiabilité de la transmission électronique, tandis que nos magistrats, certes déjà habitués de longue date à préparer leurs rapports et projets d'arrêt en mode dématérialisé, sont en outre désormais incités – ce qui est ni le moindre enjeu, ni la moindre difficulté de cette réforme – à travailler sur des dossiers eux-mêmes dématérialisés.

Si le développement des téléprocédures offre ainsi des perspectives fort prometteuses, nous traversons aujourd'hui une période de transition, où l'appropriation de ces nouvelles techniques n'est pas encore parvenue à maturité.

Le succès de l'entreprise reste donc encore à parachever et nous comptons beaucoup, pour y parvenir, sur l'aide de nos interlocuteurs naturels que sont les avocats et les autorités administratives. Je tiens d'ailleurs à saluer les efforts d'ores et déjà accomplis par les barreaux et les administrations ici représentés pour favoriser la migration vers Télérecours de leurs confrères ou de leurs agents.

Ne se laissant pas impressionner par l'ampleur de ce chantier, la Cour s'est aussi investie corps et âme dans l'expérimentation en cours, pour laquelle elle s'était portée volontaire, d'un nouveau mode de rédaction des décisions de justice.

Tout en restant légitimement attaché à la rigueur et à la précision de sa langue juridique, le juge administratif ne saurait en effet se satisfaire du constat selon lequel nombre des requérants qui le saisissent sont dans l'incapacité de comprendre la décision rendue dans leur affaire, au point qu'il arrive de voir certains d'entre eux contraints de demander au greffe si le dispositif de celle-ci signifie ou non qu'ils ont obtenu gain de cause.

Il s'agit là d'une réforme des plus audacieuses, car, au-delà d'un simple « toilettage » formel de style et de vocabulaire, son enjeu est d'amener le juge, par des exigences de motivation renouvelées, à mieux s'expliquer, quitte à égratigner, ce faisant, une tradition de rigoureuse concision qui était naguère encore parée, au Conseil d'Etat, de toutes les vertus.

A compter du mois de septembre dernier, un nouveau mode de rédaction des visas de nos décisions, dont l'expérimentation menée a confirmé la validité, a été mis en œuvre dans l'ensemble de la juridiction administrative. Mais c'est là le « low hanging fruit » de cette réforme. L'expérimentation se poursuit en s'attelant maintenant à une évolution de la rédaction des motifs mêmes de ces décisions, qui pourrait s'avérer autrement délicate, du moins si le choix était fait de concevoir celle-ci dans toute son ampleur potentielle.

Les réformes que je viens d'évoquer, comme l'ensemble des efforts déployés par la Cour pour garantir la qualité et la célérité de ses décisions, n'ont d'autre finalité ultime que d'assurer au mieux la défense des droits des justiciables, et notamment, parmi eux – car ce terme vise aussi, pour nous, les administrations –, ceux des administrés qui entendent contester les actes de ces dernières ou se plaindre de leur comportement. C'est là une noble et indispensable mission, tant il est particulièrement vrai en ce domaine que, comme a pu l'écrire Paul Valéry, « Le droit est l'intermède des forces ». Mais la juridiction administrative n'en a pas tout à fait l'apanage car elle partage en vérité cette mission, dans la limite de leurs compétences respectives, avec le Défenseur des droits. C'est pourquoi nous sommes très reconnaissants à Monsieur Jacques Toubon d'avoir bien voulu accepter de traiter tout à l'heure de ce sujet en qualité d'invité d'honneur de cette audience solennelle.

Madame la Garde des Sceaux, Mesdames, Messieurs, l'essentiel de ce que je viens de vous confier à propos de la Cour s'applique aussi, je crois le savoir, au Tribunal administratif de Paris. Mais je ne peux mieux faire que de laisser maintenant à sa présidente le soin de vous en entretenir.