

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 10 octobre 2017

Madame la Garde des Sceaux, Ministre de la justice,

Monsieur le Président du Conseil constitutionnel,

Monsieur le Vice-Président du Conseil d'Etat,

Mesdames et Messieurs les Députés et Sénateurs,

Monsieur le Président de chambre à la Cour de cassation, représentant Monsieur le Premier Président,

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

Monsieur le représentant de Monsieur le Préfet de police,

Monsieur le Maire du 4^{ème} arrondissement, représentant Madame la Maire de Paris,

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

Madame la Procureure générale près cette même Cour,

Madame la Présidente de la Section du rapport et des études du Conseil d'Etat,

Madame et Messieurs les Présidents des diverses autorités administratives indépendantes,

Monsieur le Recteur de la région académique d'Ile-de-France et de l'Académie de Paris,

Madame la Rectrice de l'Académie de Créteil,

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

Madame la Secrétaire générale du Conseil d'Etat,

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

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

Monsieur le Président du Tribunal de grande instance de Paris,

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

Messieurs les Préfets,

Monsieur le Commandant de la Garde républicaine,
Monsieur le Président du Centre des monuments nationaux,

Mesdames et Messieurs les Présidents de Cour administrative d'appel, mes chers collègues,

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

Messieurs les Présidents d'Université,

Monsieur le Président du Tribunal de commerce de Paris,

Madame la Présidente du Tribunal administratif de Melun,

Mesdames et Monsieur les Présidents et Procureurs des Tribunaux de grande instance de Créteil et de Melun,

Monsieur le Secrétaire général de la Ville de Paris,

Mesdames et Messieurs les Directeurs d'administrations régionales d'Ile-de-France,

Monsieur le Président de la Chambre de commerce et d'industrie de la région Paris – Ile-de-France,

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

Madame la représentante du Président du Conseil national des barreaux,
Madame la Vice-Bâtonnière de l'Ordre des avocats au barreau de Paris, représentant
Monsieur le Bâtonnier,

Mesdames les Présidentes des Tribunaux administratifs de Montreuil et de Versailles,

Mesdames et Messieurs les Bâtonniers,

Monsieur le Président de la Chambre des notaires de Paris,

Monsieur le Président délégué de l'Ecole de formation du barreau,

Mesdames et Messieurs les Professeurs d'Université,

Mesdames et Messieurs les Présidents des conseils régionaux des divers ordres

professionnels d'Ile-de-France,

Madame et Messieurs les Présidents des différentes compagnies et unions de compagnies d'experts,

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,

Votre présence à cette audience solennelle de rentrée, malgré le poids de vos obligations, constitue une marque d'estime à l'égard des juridictions administratives parisiennes à laquelle nous sommes très sensibles et dont nous tenons à vous remercier chaleureusement. Nous sommes d'autant plus heureux de votre présence que nous vous accueillons aussi un peu en ce lieu en votre qualité de professeur agrégé de droit public, qui n'est pas, à nos yeux, le moindre de vos mérites.

Monsieur le Président du Conseil constitutionnel,

Que vous ayez accepté d'être l'invité d'honneur de cette audience solennelle, et d'y prononcer tout à l'heure une intervention ayant pour thème « Le Conseil constitutionnel et la juridiction administrative », nous réjouit au plus haut point. Nous y voyons notamment une reconnaissance de notre rôle dans le dialogue des juges né de l'instauration de la question prioritaire de constitutionnalité, qui permet aux juridictions de droit commun que nous sommes de contribuer, fût-ce modestement, au contrôle de la conformité des lois aux principes constitutionnels qui fondent notre Etat de droit.

Nous tenons bien sûr à exprimer notre gratitude aux nombreux parlementaires et autres élus qui nous font l'honneur d'assister à cette audience solennelle.

Nos remerciements particuliers vont aussi aux autres éminentes personnalités qui ont eu à cœur de nous gratifier aujourd'hui de leur présence, à commencer par Monsieur le Vice-Président du Conseil d'Etat, dont la venue en ces lieux, pour être relativement fréquente, n'en est pas moins chaque fois un grand honneur.

« Citius, Altius, Fortius ». Telle est la devise olympique que Paris aura le privilège de mettre à l'honneur devant la planète entière en 2024. Plus couramment citée dans sa traduction française : « plus vite, plus haut, plus fort », cette devise s'applique certes incontestablement mieux à des athlètes de haut niveau qu'à des juridictions. Mais, toutes

proportions gardées, nous avons aussi, à notre façon, une certaine culture de la « performance » et c'est donc sous les auspices de ces trois mots latins que je souhaiterais vous présenter la situation de notre Cour en ce début d'année juridictionnelle.

« Citius », « plus vite ».

Voilà qui nous renvoie naturellement à l'obligation de célérité qui s'impose au juge pour garantir à chaque justiciable que sa requête sera traitée dans un délai raisonnable.

La Cour n'a cessé, au cours des dernières années, d'« améliorer son chronomètre », puisque le délai prévisible moyen de jugement des affaires, contenu en-deçà d'un an depuis 2011, a encore diminué de 25 jours cette année pour s'établir, au 30 juin 2017, à 8 mois et 15 jours. Il faut croire que nos justiciables ressentent d'ailleurs nettement cette évolution, et pas seulement positivement, puisque les avocats et les administrations se plaignent désormais parfois d'un enrôlement trop rapide des affaires par rapport à leurs propres contraintes, ce qui ne manquerait pas de surprendre les usagers de la juridiction administrative d'antan.

Cette diminution des délais de jugement est bien sûr la résultante d'une situation statistique globalement favorable. Le taux de couverture s'est ainsi établi, sur la dernière année juridictionnelle, à près de 112 %, ce qui a encore permis à la Cour de diminuer son stock d'affaires en instance de 13 %. Quant aux affaires enregistrées depuis plus de deux ans, auxquelles les magistrats ont pour mission de mener une guerre sans merci, elles ne représentent plus, aujourd'hui, qu'environ 2 % du stock total.

Si l'honnêteté conduit à relever que ces résultats doivent beaucoup à une baisse tendancielle du nombre de requêtes enregistrées à la Cour depuis quelques années, ils sont avant tout le fruit du travail des magistrats, des agents du greffe et des assistants de justice de cette juridiction, dont je tiens à saluer ici publiquement la compétence et l'engagement au service de leur métier.

Mais, si la Cour avance ainsi d'une belle foulée, cette situation sans doute trop flatteuse a fini par lui valoir, plutôt que l'attribution d'une médaille olympique, quelques désagréments. La logique de la gestion publique différant malheureusement de celle des compétitions sportives, le Conseil d'Etat en a, en effet, déduit, dans le cadre de sa mission de répartition des moyens entre les juridictions administratives, qu'il y avait lieu de supprimer, à compter du 1^{er} septembre, une des dix chambres que comptait jusqu'ici la Cour, et même huit emplois de magistrats au total.

C'est dire que les temps à venir seront nécessairement plus difficiles et, la belle foulée que j'évoquais risquant de se trouver quelque peu entravée, il est à craindre que la Cour doive renoncer à son rêve de devenir un jour l'Usain Bolt de la juridiction administrative. Mais nous nous efforcerons tout de même de ne pas trop perdre le rythme.

« Altius », « plus haut ».

Plus haut, pour une juridiction, c'est améliorer, bien au-delà de ses seuls délais de jugement, la qualité du service rendu aux justiciables. Tel est précisément l'un des objectifs majeurs du projet de juridiction triennal dont la Cour s'est dotée à l'été 2016.

La qualité de la justice, c'est d'abord, bien sûr, celle des décisions qu'elle rend, et qu'on ne saurait jamais assez veiller à perfectionner.

A cet égard, la Cour n'a heureusement pas à rougir des indicateurs de qualité en usage au sein de la juridiction administrative. L'examen des statistiques révèle que, de façon à peu près constante, le taux de pourvois en cassation formés devant le Conseil d'Etat contre ses arrêts s'établit à un niveau substantiellement supérieur à celui observé, en moyenne, pour l'ensemble des cours administratives d'appel, et que la proportion de pourvois admis en cassation, qui sont ceux considérés par le Conseil d'Etat comme présentant un caractère sérieux, est également plus élevée. Mais le taux de cassations effectivement prononcées, par rapport aux pourvois admis, est, en revanche, nettement plus faible pour notre Cour que pour la moyenne nationale, de sorte que, au total, la proportion de nos arrêts censurés par le Conseil d'Etat n'est que de l'ordre de 2 %.

Sans vouloir offusquer mes collègues présidents de cour ici présents, je crois pouvoir déduire de ces statistiques que les affaires portées devant la Cour de Paris sont certainement, en moyenne, plus complexes que dans d'autres ressorts territoriaux. Et il s'en déduit aussi que, de l'avis de notre juge de cassation, nous ne les traitons néanmoins pas trop mal.

Mais, la fanfaronnade ne pouvant tenir lieu de politique en soi, nous n'en sommes pas moins soucieux de perfectionner toujours davantage la qualité de nos décisions. C'est l'objet de diverses mesures de notre projet de juridiction, tel, notamment, le développement de formations internes, sur lesquelles nous comptons pour amenuiser encore ce taux de cassation.

Le souci d'améliorer le service rendu aux justiciables se traduit également par la forte implication de la Cour dans les réformes actuellement engagées dans l'ensemble de la juridiction administrative. Je veux parler de l'expérimentation d'un nouveau mode de rédaction de nos décisions et de la dématérialisation de nos procédures.

La rédaction des décisions de justice françaises connaît sans doute une période de mutation, dans laquelle le Conseil constitutionnel a d'ailleurs joué un rôle moteur en modifiant la conception formelle de ses propres décisions. A l'heure où le rôle du juge administratif se renforce dans divers domaines et où celui-ci est appelé, notamment, à exercer une fonction chaque jour plus affirmée de régulateur social, il ne saurait se satisfaire d'une situation où la compréhension de ses décisions reste trop souvent l'apanage d'un cénacle d'initiés.

Nous nous attelons donc, dans le cadre d'une expérimentation à laquelle participe une des chambres de la Cour, à une évolution de la rédaction de nos arrêts. Cette réforme implique de remettre en cause des habitudes rédactionnelles calquées sur celles, séculaires et jusqu'ici révérees, du Conseil d'Etat, dont nous étions imprégnés depuis nos jeunes années – ce qui nous donne parfois le pénible sentiment de commettre le parricide d'Œdipe. Mais sans doute faut-il effectivement en passer par là pour satisfaire, tout en veillant à préserver la nécessaire rigueur de l'expression du raisonnement juridique, à l'exigence d'une motivation plus compréhensible pour le justiciable.

L'accessibilité du juge suppose que les parties puissent saisir aisément les motifs des décisions rendues sur leur affaire. Elle implique également qu'elles puissent échanger avec lui de façon rapide, simple et fiable, en usant des moyens de communication d'aujourd'hui.

Le déploiement de l'application Télérecours, qui permet la dématérialisation intégrale des échanges entre la juridiction et les parties, a franchi cette année une étape majeure, puisque l'utilisation de celle-ci a été rendue obligatoire, au 1^{er} janvier dernier, pour les collectivités publiques, à la seule exception des petites communes, et pour les avocats. Dans les cours administratives d'appel, où le ministère d'avocat est obligatoire, c'est donc la quasi-totalité des requêtes qui sont désormais introduites sous cette forme. Il s'agit là, bien sûr, d'un bouleversement du fonctionnement de la justice administrative, même si, à la Cour de Paris, nous y étions sans doute mieux préparés qu'ailleurs du fait que nous pratiquions déjà, de longue date, la dématérialisation de toute l'activité interne de la juridiction.

« Fortius », « plus fort ».

La force d'une juridiction, ce sont d'abord les compétences qui lui sont dévolues.

Depuis cinq ans, la Cour n'est plus seulement juge d'appel de droit commun, mais est également devenue juge de premier et dernier ressort, et ses compétences à ce titre n'ont cessé de s'accroître.

Ayant à connaître directement, comme toutes les cours administratives d'appel, du contentieux des créations et extensions de grandes surfaces commerciales, elle exerce aussi et surtout des compétences de premier ressort qui lui ont été spécifiquement dévolues. Elle s'est ainsi vu confier le contentieux de la représentativité des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs, ainsi que celui de l'essentiel des décisions du Conseil supérieur de l'audiovisuel. Enfin, elle s'est vu récemment attribuer le contentieux des visas d'exploitation cinématographique, qui la conduit notamment à se prononcer sur le classement des films et sur les restrictions d'accès à certains publics qui y sont associées. Ce dernier contentieux n'étant pas le moins sensible, notre jurisprudence en la matière nous vaut d'ailleurs d'être régulièrement attaqués dans les médias, soit à raison du laxisme coupable dont elle témoignerait au regard de l'impératif de protection de la jeunesse, soit, au contraire, pour son caractère prétendument rétrograde et liberticide, ce qui atteste, s'il en était besoin, de la diversité des composantes de l'opinion publique française.

Soyez sûrs, en tout cas, que notre Cour s'attache avec rigueur, dans l'exercice de ces nouvelles compétences, à se montrer digne de la confiance que lui ont manifestée les pouvoirs publics en lui attribuant celles-ci en propre.

Mais la force d'une juridiction, c'est aussi sa capacité d'adaptation aux exigences du justiciable de son temps. Or, au-delà même des réformes que j'évoquais il y a un instant, des progrès restent certainement à accomplir pour que la juridiction administrative apporte à chaque affaire qui lui est soumise une réponse parfaitement pertinente au regard des attentes des parties.

La loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle a instauré de nouvelles procédures qui devraient contribuer puissamment à ces progrès. Je veux parler, d'une part, de la médiation, et d'autre part, des actions collectives.

Mode alternatif de règlement des conflits, la procédure de médiation a vu son champ d'application généralisé à l'ensemble des litiges administratifs. Elle devrait ainsi permettre de gagner en rapidité et en souplesse dans le traitement des différends de proximité, comme, par exemple, de nombreux litiges de fonction publique, mais aussi dans celui d'affaires économiques ou financières à lourds enjeux, tels certains différends en matière de marchés publics. Des journées de sensibilisation à la médiation seront d'ailleurs organisées à la Cour, les 23 et 24 novembre prochains, en vue de familiariser les membres des juridictions de son ressort et nos partenaires extérieurs à l'intérêt de cette nouvelle procédure.

Les actions collectives, qu'il s'agisse de l'action de groupe ou de l'action en reconnaissance de droits, dont je vous épargnerai l'exposé des différences juridiques précises, permettront, quant à elles, de mieux répondre aux besoins des justiciables dans certains domaines où il est leur est, en pratique, difficile de porter seuls leur demande devant le juge, comme, par exemple, en matière de réparation de dommages environnementaux.

La force d'une juridiction, c'est, enfin, son rayonnement dans la cité, qui passe notamment par le développement de ses relations avec ses divers partenaires. Aussi la Cour a-t-elle inscrit dans son projet de juridiction l'objectif d'échanges accrus avec les barreaux ainsi qu'avec les juridictions, administratives comme judiciaires, de son ressort.

C'est dans ce cadre que fut organisé en février dernier, en coopération avec le Barreau de Paris, un colloque sur « Le juge administratif, l'avocat et la commande publique ». Et nous préparons en ce moment même, avec Madame la Première Présidente de la Cour d'appel de Paris, une rencontre entre nos deux Cours consacrée à l'examen comparatif des procédures et des méthodes de travail des deux ordres de juridiction – sujet dont une récente réunion préparatoire a confirmé tout l'intérêt eu égard à la profondeur abyssale de certaines de nos différences en ces domaines.

Ces nouvelles initiatives ne remettent bien sûr nullement en cause la coopération que la Cour a par ailleurs développée, depuis plusieurs années, avec des universités de son ressort, et qui s'est notamment incarnée, il y a peu, dans la tenue d'un séminaire sur « Le

juge administratif et la recherche biomédicale », en partenariat avec l'Université Paris 1, ou encore dans celle d'un colloque de droit fiscal avec l'Université Paris-Est Créteil.

Notre juridiction 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.

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

La Charte olympique définit l'Olympisme comme « une philosophie de vie [visant à promouvoir] la joie dans l'effort, la valeur éducative du bon exemple, la responsabilité sociale et le respect des principes éthiques fondamentaux universels ». Il est troublant de constater que cette définition pourrait tout aussi bien s'appliquer à notre activité juridictionnelle. S'agissant de la « joie dans l'effort », je laisserai certes aux magistrats et agents de la Cour le soin d'exprimer eux-mêmes leur opinion. Mais on aura reconnu, dans la promotion de la « valeur éducative du bon exemple », notre attachement au respect de la jurisprudence. La « responsabilité sociale » est inhérente au rôle même d'une juridiction tel que nous le concevons. Quant au « respect des principes éthiques », la juridiction administrative s'est dotée d'une Charte et d'un Collège de déontologie qui nous préviennent théoriquement de tout écart en la matière.

C'est, en tout cas, convaincue de la force de ces valeurs que la Cour s'engage dans les réformes qui viennent d'être évoquées et s'efforce – comme j'espère vous en avoir donné le sentiment – de répondre au mieux aux attentes des justiciables.

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.