

Allocution
de Monsieur Patrick FRYDMAN,
Président de la Cour administrative d'appel de Paris,
à l'occasion de l'audience solennelle de rentrée
du 4 février 2020

Monsieur le Président de la Cour européenne des droits de l'homme,

Monsieur le Vice-Président du Conseil d'Etat,

Monsieur le Défenseur des droits,

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

Mesdames et Messieurs les Députés,

Monsieur le Président de chambre à la Cour de cassation,
représentant la Première Présidente de cette Cour,

Madame la Procureure générale près la Cour des comptes,

Messieurs les représentants du Président du Conseil économique,
social et environnemental et du Préfet de police,

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

Monsieur le Premier Président de la Cour d'appel de Paris,

Madame la Procureure générale près cette même Cour,

Monsieur le Président de la Cour de justice de la République,

Mesdames et Messieurs les Présidents de Section au Conseil
d'Etat,

Monsieur le Président de la Commission nationale consultative des
droits de l'homme,

Monsieur le Président de la Commission de régulation de l'énergie,

Monsieur le Président de la Haute autorité pour la diffusion des
œuvres et la protection des droits sur internet,

Monsieur le Président de la Commission nationale des comptes de
campagne et des financements politiques,

Monsieur le Président de la Mission d'inspection des juridictions
administratives,

Monsieur le Secrétaire général du Conseil d'Etat,

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

Monsieur le Président du Tribunal judiciaire de Paris,

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

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

Madame et Monsieur les Présidents de Cour administrative d'appel, mes chers collègues,

Monsieur le Premier Président de la Cour d'appel de Versailles,

Monsieur le Procureur général près cette même Cour,

Monsieur le Président du Tribunal de commerce de Paris,

Mesdames et Messieurs les Présidents de Tribunaux administratifs et de Tribunaux judiciaires,

Monsieur le Vice-Président du Conseil de prud'hommes de Paris ;

Madame la Secrétaire générale de la Ville de Paris,

Monsieur le Chef d'état-major de la Garde républicaine,

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

Monsieur le Président de l'Ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation,

Monsieur le Bâtonnier et Madame la Vice-Bâtonnière de l'Ordre des avocats au barreau de Paris,

Messieurs les représentants de la Présidente du Conseil national des barreaux et de la Présidente de la Conférence des bâtonniers ;

Mesdames et Messieurs les Bâtonniers,

Mesdames et Messieurs les Professeurs d'Université,

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

Monsieur le Président de la Chambre des huissiers de Paris,

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

Mesdames et Messieurs les Présidents des conseils régionaux des divers ordres professionnels d'Ile-de-France,

Mesdames 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 n’a pu honorer de sa présence, comme elle l’avait initialement prévu, cette audience solennelle de rentrée. Comprenant bien sûr parfaitement cet empêchement, je saurais gré à Monsieur le Directeur des affaires civiles et du Sceau de bien vouloir lui faire part de notre gratitude pour le bienveillant intérêt dont elle a témoigné en maintes occasions à l’égard de la juridiction administrative.

Monsieur le Président de la Cour européenne des droits de l’homme,

Que vous ayez accepté d’être l’invité d’honneur de cette audience solennelle nous réjouit au plus haut point. Nous y voyons une précieuse reconnaissance du rôle du juge administratif français dans la mise en œuvre et l’approfondissement des droits et libertés garantis par la Convention européenne des droits de l’homme. Soyez pleinement assuré de notre attachement indéfectible à ces droits et libertés, et – même s’il nous appartient souvent de les concilier avec la nécessaire préservation de divers intérêts publics – de notre farouche volonté d’en garantir le respect.

Nous tenons à exprimer aussi tous nos remerciements aux différents élus et aux autres personnalités de haut rang qui nous gratifient de leur présence, à commencer par Monsieur le Vice-Président du Conseil d'Etat, dont – même s'il est un familier de ces lieux – chaque visite nous honore, et Monsieur le Préfet de la Région d'Ile-de-France, à qui je suis particulièrement reconnaissant de s'être soustrait à une autre obligation d'agenda majeure pour pouvoir être parmi nous en cette circonstance.

J'ajouterai enfin que nous sommes extrêmement sensibles à la présence dans cette salle de nombreux et éminents représentants des barreaux, dont Monsieur le Bâtonnier de Paris, en un moment que nous savons très difficile pour la profession d'avocat.

« Apprenez la justice ; apprenez que vos droits ne sont point votre vain caprice. » Ainsi s'exprimait André Chénier dans l'un de ses poèmes les plus inspirés, *Le Jeu de paume*, qu'il publia deux ans après la proclamation de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, sans savoir qu'il périrait bientôt sur l'échafaud pour avoir usé de sa liberté d'opinion à l'encontre du pouvoir politique du moment.

On ne saurait mieux illustrer le fait que, si la France n'a certes pas attendu la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950 pour reconnaître ces droits fondamentaux, il

n'était pas pour autant superflu de consigner ceux-ci dans un instrument international contraignant.

L'exigence de respect de cette convention joue aujourd'hui un rôle majeur dans le fonctionnement de notre démocratie. Aussi est-ce tout naturellement sous les auspices de ses stipulations concernant l'activité du juge, énoncées à son article 6, que j'ai souhaité vous présenter la situation de la Cour en ce début d'année.

On sait que cet article 6 garantit le droit à un procès équitable, qui doit être entendu avant tout comme le « droit au juge » – c'est-à-dire la possibilité de faire valoir ses droits en justice – et celui de bénéficier d'une justice de qualité.

Le droit au juge. Voilà qui nous renvoie notamment à l'exigence d'accessibilité du juge, dont procèdent deux grandes réformes récentes de la juridiction administrative que la Cour s'est attachée à mettre en œuvre avec ardeur : l'adoption d'un nouveau mode de rédaction de nos décisions et la dématérialisation des échanges avec les parties.

La première de ces réformes, dont la Cour avait été, dès l'origine, une des juridictions expérimentatrices, a pour objectif de rendre les décisions du juge administratif plus claires et plus intelligibles pour les justiciables. Le 1^{er} janvier 2019 a marqué l'abandon définitif, au profit de phrases autonomes rédigées en style contemporain, des fameux « considérants », qui ponctuaient jusqu'alors les décisions du juge administratif et avaient bercé, depuis deux siècles, des générations de juristes publicistes. Sans

renoncer en rien pour autant à la rigueur du raisonnement et à la précision du langage juridiques, le juge emploie dorénavant le style direct et, mettant fin à une tradition d'extrême concision de ses décisions, qui confinait parfois à l'hermétisme, s'attache, en outre, à en développer la motivation. Le petit aréopage d'esthètes initiés qui était parfois seul à même de saisir toute la subtilité d'une décision du juge administratif regrettera certes, peut-être, cette évolution. Mais le moment était certainement venu de tirer toutes les conséquences, à cet égard, de la réalité d'évidence selon laquelle la justice est d'abord rendue pour les justiciables.

L'autre réforme majeure que constitue la dématérialisation des échanges entre la juridiction et les parties a aussi pour objet de favoriser l'accessibilité du juge administratif. Visant à adapter notre mode de fonctionnement au développement massif de la communication électronique, elle s'appuie sur le déploiement de l'application Télérecours, mise à la disposition des administrations et des avocats, et, plus récemment, de sa cousine Télérecours citoyens, destinée aux particuliers et aux personnes morales de droit privé, qui permettent à ces différents interlocuteurs du juge de transmettre et recevoir les mémoires et pièces de procédure par cette voie. Le ministère d'avocat étant obligatoire en appel et l'utilisation de Télérecours ayant, elle aussi, été rendue aujourd'hui obligatoire pour les avocats et la plupart des collectivités publiques, c'est la quasi-totalité des dossiers de la Cour qui se trouvent aujourd'hui dématérialisés.

Au-delà de l'intérêt pour l'environnement de la substitution de l'informatique au papier, l'usage des nouvelles technologies

présente notamment l'avantage de garantir l'instantanéité et la fiabilité des transmissions, tout en simplifiant l'accès au dossier de procédure pour les parties. L'étude de dossiers dématérialisés représente certes, en termes d'ergonomie de travail, un défi pour les magistrats de la Cour, dont je ne cacherai pas que certains regrettent parfois – malgré les facilités offertes par leur généreuse dotation en matériel informatique – la disparition du support papier. Mais aucun d'entre eux n'est allé jusqu'à prétendre que ce nouveau mode de travail constituerait un traitement inhumain ou dégradant au sens de l'article 3 de la convention européenne des droits de l'homme ! Et, dans une juridiction qui avait déjà adopté de longue date, à l'initiative de mon prédécesseur, le Président Martin Laprade, le travail collaboratif en réseau pour la préparation de ses arrêts, ce nouveau pas vers la dématérialisation intégrale de l'activité juridictionnelle soulevait au demeurant moins de difficultés qu'ailleurs.

Le droit au procès équitable, c'est aussi et surtout le droit à une justice de qualité, ce qui renvoie, bien sûr, à la qualité des décisions juridictionnelles elles-mêmes mais également au respect du droit d'obtenir un jugement dans un délai raisonnable.

S'agissant de la qualité des décisions rendues par la Cour, je crois pouvoir dire, sans trop de forfanterie, que nous n'avons pas à rougir de nos résultats. Si le taux de pourvois en cassation contre les arrêts de la Cour de Paris est plus élevé que celui observé pour les autres cours administratives d'appel – ce qui s'explique notamment par la complexité particulière de nombre d'affaires qui lui sont soumises – le fort taux de non-admission ou de rejet des

pourvois ainsi formés fait que la proportion de nos décisions subissant la censure du Conseil d'Etat s'établit à moins de 2 %. Le mérite de ces résultats flatteurs revient bien sûr aux magistrats, agents du greffe et assistants de justice de la Cour, dont je me plais à saluer ici publiquement la compétence et l'engagement au service du justiciable.

S'agissant du délai prévisible moyen de jugement, qui est, à la Cour, de l'ordre de neuf mois, nous n'avons rien non plus à nous reprocher. Mais il faut reconnaître que cette situation favorable est grandement facilitée par une caractéristique statistique de notre juridiction pour le moins atypique dans le monde actuel de la justice : un certain manque d'affaires à traiter au regard de sa capacité de jugement... Pour diverses raisons, le nombre de requêtes enregistrées à la Cour chaque année a en effet progressivement diminué d'environ 37 % au cours de la décennie qui vient de s'achever. Cette évolution a logiquement conduit le Conseil d'Etat, dans l'exercice de son rôle de répartition des moyens au sein de la juridiction administrative, à décider d'y supprimer de nombreux emplois, ce qui s'est notamment traduit par la perte d'une chambre complète en 2017, puis d'une autre au 1^{er} septembre dernier. Mais cette réduction drastique de notre capacité de jugement ne suffisait toujours pas à résorber totalement le déséquilibre ainsi constaté. De fait, si la Cour a été alimentée, en 2019, par l'attribution du stock résiduel d'affaires en instance à la Commission centrale d'aide sociale lors de la récente suppression de cette juridiction et par un transfert exceptionnel de dossiers en provenance de la Cour administrative d'appel de Bordeaux, visant à soulager cette Cour pour sa part surchargée, notre taux de

couverture s'est encore élevé cette année, abstraction faite de l'impact de ces mesures contingentes, à près de 105 %.

Le moment était sans nul doute venu de résoudre cet étrange et lancinant casse-tête « par le haut », en procédant, plutôt qu'à une nouvelle réduction d'effectif de la Cour, à une extension de son ressort. C'est pourquoi le Vice-Président du Conseil d'Etat a décidé, dans le cadre, au demeurant, d'une réflexion plus large sur la redéfinition des ressorts des cours administratives d'appel liée à la création prévue d'une nouvelle Cour à Toulouse, de proposer au Gouvernement de rattacher prochainement à la Cour de Paris le Tribunal administratif de Montreuil, compétent pour le département de la Seine-Saint-Denis, qui relève aujourd'hui de la Cour administrative d'appel de Versailles. Les intérêts de cette dernière Cour, sœur de la nôtre, n'ont d'ailleurs pas été négligés pour autant, puisque celle-ci devrait bénéficier parallèlement du transfert dans son ressort du Tribunal administratif d'Orléans, jusqu'ici rattaché à la Cour de Nantes.

Outre que les nouveaux ressorts ainsi envisagés en Ile-de-France seraient en meilleure adéquation avec les réalités géographiques et se rapprocheraient au surplus davantage de ceux des juridictions de l'ordre judiciaire, le rattachement à la Cour de Paris du Tribunal administratif de Montreuil constitue une solution particulièrement adaptée au problème à résoudre. L'une des causes de la diminution du nombre d'entrées constatée à la Cour tient en effet au phénomène de délocalisation des administrations parisiennes en proche banlieue, et tout particulièrement en Seine-Saint-Denis, qui s'est développé dans les années récentes. C'est

ainsi que nous avons successivement vu partir vers ce département – pour s’en tenir ici à quelques exemples particulièrement emblématiques – les grandes directions fiscales du Ministère des finances, aujourd’hui implantées à Pantin, puis l’Agence de la biomédecine, désormais installée à La Plaine Saint-Denis, et jusqu’à la région Ile-de-France elle-même, qui inaugurerà dans quelques jours son nouveau siège à Saint-Ouen. Chacune de ces entités quittait ainsi le ressort de notre Cour en emmenant avec elle – si je puis dire – les contentieux propres qu’elle génère... et sans que nous puissions d’ailleurs utilement invoquer, face à cette dislocation pourtant déchirante de la famille institutionnelle parisienne, le droit au respect de la vie familiale garanti par l’article 8 de la Convention européenne des droits de l’homme ! Le retour dans le giron de la Cour de Paris de ces éminents justiciables viendrait ainsi opportunément neutraliser les effets, non désirés en tant que tels, d’une politique de délocalisation des pouvoirs publics fondée sur des considérations relevant évidemment de leur logique propre.

Je tiens à remercier ici le Président Lasserre d’avoir su faire ce choix clairvoyant, qui – s’il était adopté, bien sûr, par le Gouvernement – devrait permettre d’insuffler à notre Cour une dynamique nouvelle et revêtirait, à bien des égards, une importance historique pour son avenir. Ma gratitude va aussi à mon collègue et ami Terry Olson, président de la Cour administrative d’appel de Versailles, qui a témoigné en la circonstance d’une solidarité bienveillante et d’un sens élevé de l’intérêt général que je salue avec la plus grande ferveur.

Le renforcement du rôle – déjà très reconnu – joué par la Cour de Paris dans le traitement du contentieux fiscal de haut niveau qui résultera du transfert dans son ressort du Tribunal administratif de Montreuil constitue bien sûr un défi pour notre juridiction, qu’il lui faudra savoir relever. Mais il vient aussi opportunément conforter la vocation particulière dont les pouvoirs publics ont souhaité investir notre Cour, depuis quelques années, en lui confiant par ailleurs diverses compétences spécifiques de premier et dernier ressort dans des matières sensibles.

Notre Cour connaît ainsi à titre exclusif, notamment, du contentieux de la représentativité des organisations syndicales et des organisations professionnelles d’employeurs, ainsi que des recours contre l’essentiel des décisions du Conseil supérieur de l’audiovisuel. Il en va de même du contentieux des visas d’exploitation cinématographique, qui nous conduit en particulier à contrôler le classement des films et les restrictions d’accès à certains publics qui y sont associées. Enfin, la Cour a aussi été récemment désignée pour connaître en premier et dernier ressort du contentieux de l’ensemble des opérations d’urbanisme et d’aménagement liées, sous quelque forme que ce soit, à l’organisation des Jeux olympiques de Paris prévus en 2024, ce qui lui vaut maintenant d’être parfois qualifiée – aussi improprement que plaisamment, d’ailleurs – de « juridiction olympique ».

Soyez sûrs que notre Cour s’attache avec rigueur, dans l’exercice de ces diverses compétences spécifiques, à se montrer digne de la confiance que lui ont témoignée les pouvoirs publics en choisissant de les lui attribuer en propre.

La bonne justice, vers laquelle la Cour tend tous ses efforts, n'est pas seulement celle qui répond aux exigences de l'article 6 de la convention européenne. C'est aussi une justice qui sait s'ouvrir sur la cité pour apprendre des autres et leur transmettre sa propre expérience. C'est tout le sens de la politique de communication que notre juridiction s'attache à mettre en œuvre à travers divers échanges.

Echanges avec les autres juridictions, d'abord. Nous poursuivrons, avec le Premier Président Hayat, le cycle de rencontres annuelles entre la Cour d'appel et la Cour administrative d'appel de Paris, intitulé « D'une Cour à l'autre : dialogue des juges », qui a été institué en 2018 afin de permettre aux deux ordres de juridiction de mieux se connaître et de comparer leurs procédures et leurs méthodes de travail. Un prochain colloque commun, qui devrait être consacré aux modalités du contrôle de l'action de l'administration par le juge administratif et – en tant que ce contrôle relève de sa propre compétence – par le juge judiciaire, est ainsi prévu à l'automne 2020.

Cet appétit d'échanges s'étend également à la coopération internationale, ce qui a notamment conduit notre Cour à s'engager, depuis 2013, dans un ambitieux partenariat avec la Cour administrative d'appel de Berlin, qui nous accueillera d'ailleurs à l'été prochain pour une nouvelle rencontre organisée dans ce cadre.

Nos échanges avec le monde universitaire et avec les barreaux ne sont pas moins nourris, puisque la Cour accueille, chaque année, divers colloques et conférences organisés en coopération avec ceux-ci, qui jalonnent notre année juridictionnelle.

Cette politique de communication trouve un prolongement dans l'édition de *La Lettre de la Cour administrative d'appel de Paris*, qui assure la diffusion de notre jurisprudence auprès de nombreux responsables administratifs et praticiens du droit public, ainsi que dans la publication, dans une revue spécialisée, d'une chronique annuelle consacrée à la jurisprudence fiscale de la Cour.

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 issue de tous horizons sur les évolutions majeures de notre société.

Une bonne justice, enfin, n'est pas seulement une justice ouverte sur le monde ; c'est aussi une justice qui fait confiance à celui-ci et admet qu'il puisse parfois se passer d'elle. C'est donc une justice qui doit savoir s'effacer, dans l'intérêt bien compris des parties, lorsqu'elle pressent que les litiges peuvent se régler de façon plus rapide et plus appropriée par d'autres voies que la procédure juridictionnelle. Telle est la raison d'être de la politique de promotion de la médiation que mène aujourd'hui la juridiction

administrative. Si les perspectives de développement de la médiation sont, à l'évidence, plus favorables en première instance qu'en appel, la Cour ne s'efforce pas moins d'apporter sa pierre à cet édifice en construction. Elle a ainsi signé avec les barreaux de son ressort, au printemps 2018, des conventions pour la mise en œuvre de la médiation, et veille à inciter les parties à recourir à ce mode alternatif de règlement des litiges chaque fois qu'une affaire lui paraît susceptible de trouver une solution par cette voie.

Mais il est temps de conclure mon propos.

Nous venons de célébrer le 30^{ème} anniversaire de l'arrêt *Nicolo*, par lequel le Conseil d'Etat, revenant sur sa jurisprudence antérieure, avait consacré en 1989 la pleine suprématie des traités internationaux sur les lois internes. Ayant proposé ce revirement lourd d'enjeux dans les conclusions que j'avais eu l'honneur de présenter sur cette affaire en tant que commissaire du gouvernement – on dit aujourd'hui « rapporteur public » –, j'avais alors notamment souligné qu'une telle solution permettrait de parfaire l'Etat de droit en France en achevant d'y asseoir l'autorité juridique de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le jeune homme que j'étais alors était loin de se douter qu'il lui reviendrait un jour, devenu chef de juridiction, d'accueillir le Président de la Cour européenne des droits de l'homme dans le cadre d'une telle audience solennelle. Mais, me trouvant aujourd'hui dans cette situation, je me réjouis d'avoir pu

démontrer devant lui, me semble-t-il, que la Cour administrative d'appel de Paris fonctionne dans des conditions ne violant pas grossièrement cette convention.

Je crois savoir qu'il en va fort heureusement de même pour le Tribunal administratif de Paris. Mais je ne peux mieux faire que de laisser maintenant à son président le soin de vous entretenir de la situation propre de cette juridiction.