

Réflexions sur la communication de la juridiction administrative

La juridiction administrative, dont les décisions motivées sont rendues au nom du peuple français après audience publique, a toujours veillé à ce que ses jugements les plus importants fassent l'objet d'une publication – la première édition du Recueil Lebon datant pour mémoire de 1821. Avant l'institution de la procédure de référé et la démocratisation d'internet, les décisions du juge administratif, rendues souvent plusieurs années après les faits et à la rédaction assez sibylline, n'intéressaient toutefois qu'assez rarement le grand public si bien que la communication autour des décisions de la justice administrative a longtemps été principalement cantonnée aux revues spécialisées et aux débats doctrinaux menés par un public averti de juristes et d'universitaires. A partir des années 2000 et plus encore durant la dernière décennie, la situation a beaucoup évolué, les décisions du juge administratif étant désormais régulièrement mises en avant et commentées.

Cette notoriété croissante est due à l'effet conjugué de plusieurs facteurs dont principalement :

- nous le disions, la création du référé-liberté et du référé-suspension qui a placé le juge au cœur de l'actualité en lui permettant de trancher, à titre provisoire, des litiges dans des délais très brefs et d'infléchir ainsi le cours de l'action administrative alors qu'il n'intervenait jusqu'alors qu'a posteriori, souvent longtemps après les faits – le succès de cette voie de recours, d'abord timide, est désormais exponentiel, les référés urgents ayant doublé cette dernière décennie, voire même triplé s'agissant du référé-liberté
- l'essor de certains contentieux sur des sujets très politisés en matière de police ou d'environnement a également contribué à braquer les projecteurs sur le juge administratif ; nous pouvons citer à titre d'exemple l'affaire dite du siècle au sujet de l'inaction climatique de l'Etat qui a marqué les esprits, ou encore les mesures de police administrative contestées durant la crise sanitaire qui avaient conduit à l'introduction de plus de 1000 recours devant le CE
- l'essor enfin d'internet et surtout des réseaux sociaux a accéléré et multiplié considérablement l'information du grand public et cette information, désormais quasiment instantanée, a conduit ce dernier à prendre de plus en plus position sur les décisions de justice, qu'il n'hésite plus à commenter voire à contester.

Face à cette notoriété croissante, la justice administrative a su se renouveler et adapter sa communication pour aider les justiciables tout à la fois à mieux comprendre l'utilité du juge administratif et ses décisions.

- En 2011, des efforts de transparence et d'accessibilité du droit ont tout d'abord été menées : alors qu'à cette époque, seules les décisions les plus significatives du CE étaient accessibles gratuitement sur Légifrance, le CE lance Ariane Web, une base de donnée en ligne fonctionnant sur mots clefs, ressemblant de très près à l'outil de recherche de jurisprudences utilisé par les magistrats eux-mêmes, donnant accès gratuitement aux décisions du CE y compris non classées (c'est-à-dire de moindre portée), aux décisions les plus significatives des cours et, c'est une nouveauté, aux conclusions des rapporteurs publics sur les décisions rendues dans les formations les plus solennelles qui n'étaient jusqu'alors accessibles principalement que dans des revues spécialisées payantes

- En 2018, afin de rendre ses décisions plus compréhensibles par un large public, le juge administratif a par ailleurs modernisé sa rédaction à travers diverses mesures dont la plus marquante fut l'abandon du « Considérant » qui rythmait chaque début de paragraphe de nos décisions pour adopter une rédaction en style direct, plus claire pour le grand public ; dans le même temps, la motivation des décisions était enrichie

- A compter de 2021, les efforts de transparence et d'accessibilité se sont poursuivis par la mise à disposition de toutes des décisions de justice en open data, c'est-à-dire la mise en ligne accessible à tous de l'ensemble des décisions de justice rendues par le CE mais aussi par les tribunaux et cours administratives, sans distinction des formations de jugement.

- En parallèle, les juridictions se sont dotées de sites internet mettant à la disposition des citoyens des informations de plus en plus nombreuses sur l'organisation de la justice, les voies de recours et l'actualité des juridictions ;

- Peu à peu, les juges de cassation puis du fond ont par ailleurs pris l'habitude de rédiger, à côté des traditionnelles lettres de jurisprudences, des communiqués de presse sur les affaires sensibles ou susceptibles d'intéresser le grand public ; des référents communication, désignés parmi les magistrats et personnels de chaque juridiction, ont été institués pour accompagner la communication des tribunaux et cours et développer les liens avec la presse ;

- Plus récemment enfin, le CE a développé sa communication sur les principaux réseaux sociaux, devenus incontournables, y compris pour les institutions publiques ; quelques cours et tribunaux ont également créé des comptes pour y relayer notamment leurs communiqués de presse.

Malgré ces efforts de transparence visant notamment à mieux faire comprendre le rôle protecteur du juge et les ressorts de nos décisions, les études et l'actualité récentes démontrent qu'il reste encore du chemin à parcourir et que la communication est plus que jamais nécessaire pour restaurer la confiance dans l'institution judiciaire et ses magistrats.

Quelques chiffres :

Selon les résultats du sondage « Le rapport des Français avec la justice »¹ commandé par la commission des lois du Sénat en 2021, plus de la moitié des français interrogés déclarent mal connaître le fonctionnement du système judiciaire. S'ils sont 56% à déclarer connaître le tribunal administratif, ce chiffre, qui concerne principalement des personnes ayant fait des études supérieures et situées dans les grandes agglomérations, tombe à 44% pour le Conseil d'Etat, soit près de 30 pts derrière le conseil des prud'hommes. Par ailleurs, plus de la moitié des sondés déclarent ne pas faire confiance à la justice ! Si ce sondage portait indifféremment sur la justice administrative et judiciaire, ces résultats ne sauraient être totalement ignorés, de même que les attaques récentes dont ont fait l'objet certains magistrats administratifs, même si le nombre de ces attaques est encore relativement faible comparativement à celles que subissent de longue date nos homologues judiciaires.

Pour tenter d'enrayer ce phénomène de défiance, qui se traduit aujourd'hui également dans certains discours politiques, la pédagogie et la transparence doivent continuer d'être au cœur de nos préoccupations. Outre l'attention portée à la motivation et aux conséquences pratiques de nos jugements, il nous faut ainsi régulièrement, sans craindre la répétition, expliquer et réexpliquer combien le juge est nécessaire à la protection des droits et libertés, en commençant par les élèves de l'enseignement secondaire et en répondant précisément aux critiques qui nous sont adressées.

Les citoyens reprochent à la justice d'être trop lente : il nous faut rappeler l'existence des référés pour un examen de première intention, la baisse globale du délai moyen de jugement en juridiction administrative et expliquer pourquoi l'instruction contradictoire d'un dossier en vue d'une réponse définitive impose des délais incompressibles de jugement.

Les citoyens reprochent à la justice son coût et ses lourdeurs : il nous faut énumérer tous les mécanismes mis en place pour faciliter l'accessibilité du juge et alléger la procédure tels que télérecours, l'aide juridictionnelle, la médiation,

¹ https://www.senat.fr/fileadmin/import/files/fileadmin/Fichiers/Images/redaction_multimedia/2021/2021-Documents_PDF/20210928_Rapport_complet_CSA.pdf

les nombreuses dispenses d'avocat en première instance, la suppression du droit de timbre... et si des efforts peuvent sans doute encore être faits en la matière, notamment en réduisant le nombre de procédures dérogatoires, il est utile de préciser qu'un certain nombre d'améliorations envisageables ne dépendent pas du juge mais du législateur.

Il nous faut par ailleurs continuer d'expliquer les limites de notre office et déconstruire certains mythes qui ont la peau dure, tel celui du gouvernement des juges qui rejaillit régulièrement lorsque l'une de nos décisions vient limiter l'action de l'administration :

- non les juges administratifs ne reçoivent pas de directives et n'ont pas d'obédience politique,
- oui les décisions du juge administratif, prises en formation collégiale et susceptibles d'appel dans la plupart des situations, présentent les garanties d'impartialité nécessaires et sont un rempart contre l'arbitraire
- non le juge administratif ne fait pas la loi mais est garant de l'Etat de droit : il fait ainsi application de la règle de droit telle que votée par le parlement ou édictée par le pouvoir réglementaire ainsi que des conventions internationales ratifiées par la France, en veillant à respecter l'intention du législateur ; si par ailleurs ses décisions comblent parfois des vides juridiques, ce n'est pas de façon arbitraire mais au regard d'autres situations comparables et des principes fondamentaux qui irriguent notre droit ; le juge s'astreint en outre à se placer dans la ligne de sa jurisprudence pour une meilleure sécurité juridique et ne procède à des revirements de position que de façon limitée, lorsque ceux-ci semblent s'imposer au regard de l'évolution du droit ou de la société
- non enfin le juge administratif, bien que fonctionnaire, n'est pas « du côté de l'administration » : il connaît son fonctionnement et ses contraintes et en tient compte comme il tient compte des réalités auxquelles sont confrontés les particuliers ou les entreprises qui le saisissent ; il est important de rappeler par ailleurs que le juge est limité dans ses décisions tant par la charge de la preuve qui pèse dans certains contentieux de façon plus prononcée sur l'une ou l'autre des parties que par les demandes et arguments (en jargon juridique conclusions et moyens) qui lui sont soumis : ainsi le juge est lié par les demandes des justiciables et ne pourra pallier que très à la marge une argumentation défailante ou non étayée en demande comme en défense, ses pouvoirs d'instruction ne pouvant pas en principe porter sur des points non discutés par les parties, sauf à déséquilibrer le procès administratif.

Pour parler au plus grand nombre, choisir le bon vecteur de communication est toutefois essentiel.

Ainsi à l'ère des réseaux sociaux, la communication par vidéo est devenue indispensable et le CE a d'ailleurs très significativement augmenté sa production de vidéos explicatives ces cinq dernières années. Néanmoins, force est de constater que d'une part, ces vidéos ne sont accessibles principalement que sur le site internet ou les réseaux sociaux du CE alors que des liens pourraient être facilement créés depuis les sites internet des juridictions en région, d'autre part, rares sont les vidéos proposées traitant de façon brève et explicative des modalités de saisine du juge, du parcours d'une requête, des grandes typologies de contentieux impactant la vie des gens qui relèvent de la compétence de la juridiction administrative ou des modalités de leur traitement par le juge, à l'instar des vidéos « un juge vous informe » réalisées par les centres de justice de proximité au Québec. Il est à noter enfin que, sauf erreur de notre part, aucune des vidéos proposées ne traite du contentieux des étrangers alors même qu'il représente jusqu'à 50% des dossiers traités par les tribunaux administratifs et même près de 60% des dossiers des cours administratives d'appel.

A côté des vidéos réalisées par la juridiction elle-même et diffusées par nos soins sur les réseaux, nous pensons que les médias plus traditionnels ne doivent pas être délaissés, d'autant que les articles et émissions sont désormais également systématiquement disponibles sur internet et peuvent toucher un public très large.

Bien sûr nous ne sommes pas sans savoir que les contacts avec les journalistes peuvent être délicats, chronophages et susciter certaines appréhensions : il peut notamment sembler préférable à certains de ne pas attirer les projecteurs au risque d'alimenter les critiques, voire de leur faire publicité. A présent néanmoins que l'ensemble des décisions sont librement accessibles, nous n'avons plus la maîtrise du circuit d'information : il nous faut donc maîtriser le message et pour cela renforcer notre présence dans les médias en développant les échanges avec les journalistes sur le terrain, qui sont encore trop fébriles à l'heure actuelle.

S'agissant de la communication relative à nos décisions et plus particulièrement dans l'hypothèse d'affaires sensibles, il est important, dans le monde actuel où l'information circule souvent plus vite que la réflexion, que les juridictions des divers degrés prennent les devants et accompagnent leur médiatisation comme nous y sommes déjà incités, notamment en informant les journalistes de la tenue d'une audience sensible et en préparant systématiquement un communiqué de presse, plutôt que de laisser l'interprétation de quelques commentateurs, pas toujours bien intentionnés, envahir les réseaux sociaux sans contre-discours. Pour que cette communication et les échanges avec les médias se démocratisent en

juridiction, l'ensemble des personnels de la juridiction administrative doit être sensibilisé et formé aux enjeux de la communication afin d'être proactifs notamment dans l'identification des affaires médiatiques. La rédaction des communiqués des presse avec l'aide des référents communication pourrait par ailleurs être enrichie d'explications brèves et simplifiées sur les principes et précédents qu'applique le juge dans le contentieux traité, les contours de son office en la matière et la portée de sa décision, son impact, selon qu'elle s'inscrit dans une jurisprudence constante ou tranche une question nouvelle. Enfin, pour prévenir les attaques personnelles, les décisions mises en ligne, s'agissant d'une publication à l'initiative de la juridiction, pourraient être anonymisées des noms des magistrats, sans préjudice du versement dans l'open data (pour lequel une anonymisation plus large pourrait également être envisagée).

Si malgré ces précautions, certains magistrats font l'objet d'attaques personnelles, voire de menaces comme nous avons pu le déplorer récemment, il nous semble qu'à côté des actions individuelles de protection qui doivent être menées auprès des magistrats concernés, une réaction rapide de l'institution pour dénoncer ce type de comportement, qui ne sauraient se banaliser, est nécessaire. Au-delà en effet de satisfaire les attentes légitimes du corps et des personnels visés, cette prise de parole est indispensable pour garantir la sérénité de la justice et son indépendance.

S'agissant enfin du cas le plus délicat où c'est l'institution elle-même qui est attaquée ou de celui où les décisions du juge suscitent une importante polémique, parfois sur la base d'affirmations manifestement inexacts. Quid de la communication dans cette hypothèse ? Faut-il répondre, au risque, comme nous le disions plus tôt, d'exacerber encore plus les critiques voire de leur donner encore plus d'audience, ou bien vaut-il mieux garder le silence et attendre que l'orage passe, en comptant sur l'aide de juristes et commentateurs avisés pour remettre l'église au milieu du village ? Et si réponse il doit y avoir, qui pour la formuler ?

Notre déontologie nous oblige à un devoir de réserve ainsi qu'à la « plus grande retenue dans l'usage des réseaux sociaux » et n'autorise les magistrats à n'émettre, en ce qui concerne la jurisprudence, que des « commentaires mesurés ». Notre charte rappelle sur ce point par ailleurs que les magistrats doivent « s'abstenir de prendre part à toute polémique qui, eu égard à son objet ou à son caractère, serait de nature à rejaillir sur l'institution ». Aussi, si l'expression des magistrats est possible notamment via les réseaux sociaux, ceux-ci ne sauraient à titre individuel faire part publiquement du sentiment que leur inspirent certaines polémiques touchant l'institution et ses décisions. Cette prise de parole, si elle doit être portée,

incombe à notre gestionnaire le Conseil d'Etat, en lien avec les chefs de juridiction.

Faut-il pour autant répondre ? A la réflexion, et sans que notre religion soit totalement faite sur ce point, il semble, au vu du contexte actuel et compte tenu de ce que la remise en cause de nos décisions voire de notre légitimité et de notre indépendance sont de plus en plus fréquentes et intenses, qu'à côté du travail de communication de fond que nous détaillons à l'instant, une prise de parole ciblée de temps en temps dans des médias à large diffusion, lorsque la polémique enfle et excède certaines limites, peut être salutaire. Bien sûr, il ne s'agit pas de courir les plateaux de télévision à chaque fois qu'une décision de justice suscite la controverse et ces prises de parole en réaction à la critique doivent, pour être impactantes, rester rares et justifiées par l'ampleur de la polémique. Il faut par ailleurs être conscients que l'exercice a ses limites dans la mesure où le devoir de réserve et le secret de l'instruction et du délibéré ne nous autorisent pas véritablement à discuter du bien-fondé des décisions si bien que les effets d'une telle prise de parole resteront sans doute mesurés et pourront donner le sentiment d'un réflexe corporatiste. A l'inverse cependant, ne jamais réagir, y compris pour rectifier des affirmations manifestement fausses, éventuellement par un droit de réponse dans les journaux ou par le biais de tribune, c'est laisser le champ libre aux discours haineux et donner potentiellement l'impression que l'on se désintéresse de l'impact de nos décisions voire d'une forme de mépris. Ce type de prise de parole étant délicate et emportant une exposition médiatique potentiellement très importante, elle ne peut être portée, ainsi que nous le disions plus tôt, que par ou avec les plus hautes instances de la juridiction administrative, éventuellement en collaboration avec nos homologues judiciaires si le sujet le justifie.

Fondamentalement, il nous semble néanmoins que pour parvenir à convaincre de notre probité et de notre légitimité, c'est avant tout le travail de fond mené quotidiennement par les hommes et les femmes de la juridiction administrative pour rendre tout à la fois une justice claire, rapide et de qualité, qui est et restera notre meilleur outil de communication. Espérons à cet égard que les résultats de la première enquête de satisfaction de la justice administrative lancée cette année par le Conseil d'Etat nous donnera raison.

Je vous remercie.