



**HAL**  
open science

**”Le justiciable et le discours du juge”, Actes du colloque de Clermont-Ferrand du 19 septembre 2018 - 1ère partie, S. Hourson et C. Lantero (dir.), RFDA Revue française de droit administratif, Dalloz, 2019, n° 4, juillet-août, pp. 683-693**

Caroline Lantero

► **To cite this version:**

Caroline Lantero. ”Le justiciable et le discours du juge”, Actes du colloque de Clermont-Ferrand du 19 septembre 2018 - 1ère partie, S. Hourson et C. Lantero (dir.), RFDA Revue française de droit administratif, Dalloz, 2019, n° 4, juillet-août, pp. 683-693. Revue française de droit administratif, 2019, n° 4, pp. 683-693. hal-02295167

**HAL Id: hal-02295167**

**<https://uca.hal.science/hal-02295167v1>**

Submitted on 2 Oct 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Le justiciable face au discours du juge

RFDA 2019. 682 – 25 septembre 2019

Caroline Lantero

MCF en droit public, UCA, EA4232

Lorsque le justiciable – entendu ici comme le requérant – se retrouve face à son juge, il n’entend bien souvent que le dispositif de la décision dans toute sa tranchante autorité. Le juge dit pourtant beaucoup plus, s’efforçant d’ailleurs de rompre avec ses habitudes taciturnes et aspirant de plus en plus à mieux se faire comprendre.

\*\*\*

Un discours sert un propos et reste unilatéral. Ce n’est pas une discussion. « *Le juge passe pour être réfractaire au dialogue et pour préparer dans le secret, sans signe annonciateur, une décision dans laquelle, une fois rendue, les parties ont du mal à reconnaître leur litige* »<sup>1</sup>. Au regard des travaux dans lesquels cette contribution s’inscrit, il est question du discours, en tant que production écrite, le plus souvent didactique, sur un thème déterminé, conduit de manière méthodique et publique, émanant du juge « jugeant » et qui s’adresse au justiciable. Il s’agit donc d’étudier simplement ce que dit le juge, selon quelle méthode et dans quelle mesure il peut être compris du justiciable. L’entreprise sera humble, car l’observation que faisait le doyen Vedel au terme de laquelle la doctrine manque bien souvent d’éléments pour identifier et maîtriser les tenants et aboutissants du discours du juge<sup>2</sup>, reste valable. On n’évoquera donc ici que ce que dit le « juge jugeant » en écartant de l’analyse les communications extra-juridictionnelles telles que les discours prononcés par le vice-président du Conseil d’État à l’occasion des rentrées solennelles des juridictions, ou les productions doctrinales du juge administratif telles que les rapports de la section (du rapport et) des études, les interventions des magistrats ou des membres du Conseil d’État aux manifestations scientifiques, ou encore, l’organisation de colloques, entretiens et conférences.

On n’insistera pas, pour la connaître trop bien, sur la hiérarchie entre ce que dit le Conseil d’État (qui s’adresse aux parties, mais aussi aux juges du fond, qui est lu par le plus grand nombre et qui est *de facto* étudié depuis plus longtemps), et ce que disent les juges du fond, qui s’adressent le plus souvent seulement aux parties. Les études déjà menées sur le mode de rédaction et le style des décisions du juge administratif s’intéressent le plus souvent aux seules décisions du Conseil d’État, ce qui est bien légitime au regard du poids

---

<sup>1</sup> P. Blanc, Le silence du juge, *RDP* 2012, n° 4, pp. 1133-1144.

<sup>2</sup> G. Vedel, « Jurisprudence et doctrine : deux discours », *Rev. adm.*, n° spécial « Le Conseil d’État et la doctrine », 1997.7, p. 7-12 ; G. Vedel, « Doctrine et jurisprudence constitutionnelles », *RDP* 1989. 11, p. 11-17.

juridictionnel et de l'accessibilité historique et quantitative de ses décisions<sup>3</sup>. La présente étude n'échappe pas davantage à la contrainte matérielle posée. Mais il faut relever que les discours du juge du fond existent et que l'une des raisons de la dilution de la rédaction traditionnelle qui faisait le « *charme mystérieux des jurisprudences d'autrefois* »<sup>4</sup> est précisément l'augmentation du nombre de juridictions, de magistrats et de décisions écrites par un juge isolé (magistrat statuant seul au fond, juge des référés statuant seul) qui ne facilite pas la transmission des usages. C'est également l'une des raisons des réformes engagées pour modifier la rédaction des décisions de justice.

Le juge administratif essaie de parler au justiciable et de s'en faire comprendre. Ce ne fut pas toujours le cas, car il ne s'est longtemps adressé qu'à l'administration, dont il était le conseil jusqu'en 1872 et à qui il commandait et transmettait ses ordres sans motiver ses avis outre mesure (le ministre ne motivant pas davantage ses décisions). Le Conseil d'État, alors juge administrateur assumé, agissait comme un supérieur hiérarchique de l'administration. Devenu juge indépendant en 1872, il aurait semble-t-il eu des difficultés à s'éloigner de ses habitudes consultatives. De même a-t-il eu des difficultés à motiver ses décisions, « *n'ayant pas l'habitude d'exposer, dans ses arrêts, toutes les déductions juridiques qui les motivent* »<sup>5</sup>. On a dit de lui qu'il était juge d'une administration historiquement très autoritaire dont il a adopté la sécheresse du propos.

Depuis, il ne commande plus, ne crie jamais. Il murmure. Mais encore plus souvent à l'oreille de l'administration qu'à celle de l'administré.

Bien que le Conseil d'État ait fait émerger un principe général de motivation des décisions de justice<sup>6</sup>, les observateurs des années 1950, et notamment Jean Rivero, disent à propos de la fameuse *imperatoria brevitatis*, qu'elle est la manifestation de ce que le Conseil d'État s'adresse à l'administration, qu'il a « *moins à la convaincre qu'à l'informer* »<sup>7</sup> et qu'il est difficile de se défaire d'habitudes ainsi prises dans son premier âge<sup>8</sup>. Durant cette même période, Roger Latournerie ouvre quelques portes sur le mystère rédactionnel et explique le style du Conseil d'État<sup>9</sup>, Tony Sauvel commence, quant à lui, à faire valoir les attentes

---

<sup>3</sup> P. Brunet. « Le style déductif du Conseil d'État et la ligne de partage des mots », *Droit et Société*, Ed. juridiques associées / LGDJ 2015, pp. 545 - 561. ; C. Fardet, « Le style des décisions du Conseil d'État », *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique, du monde des juristes et du livre juridique*, n° 33 – 2013, p. 219-243 ; B. Ducamin, « Le style des décisions du Conseil d'État. Les réactions d'un public cultivé », *ECDE*, n° 36, 1984-1985, p. 129 ; F. Rolin, « La qualité des décisions du Conseil d'État », in *Qualité des décisions de justice*, Actes de colloque de Poitiers, Commission européenne pour l'efficacité de la justice, 2007, pp. 153-165 ; C. Alonso, « La motivation didactique des décisions juridictionnelles du Conseil d'État », in Hecquard-Théron M. et Rimbault P. (dir.), *La pédagogie au service du droit*, LGDJ, 2011, p. 161-184 ; M. Deguerge, « Les *obiter dicta* dans la jurisprudence du Conseil d'État », in Hecquard-Théron M. et Rimbault P. (dir.), préc., p. 229-245. ; O. Le Bot, « Rédaction des jugements et lisibilité des décisions du juge administratif », in M. Paillet (dir.), *La modernisation de la justice administrative en France*, Larcier, 2010, spéc p. 281 ; M. Lannoy, *Les obiter dicta du Conseil d'État statuant au contentieux*, Dalloz, Nouvelle bibliothèque des thèses, 2016, 444 p.

<sup>4</sup> R. Chapus, *Droit du contentieux administratif*, Montchrestien, 2008, 12<sup>e</sup> édition, n° 1175-3°, p. 1034.

<sup>5</sup> E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, introd. 1<sup>e</sup> éd., t 1., p. XIII.

<sup>6</sup> CE, 5 déc. 1924, Légillon, Rec. p. 985.

<sup>7</sup> J. Rivero, « Le Conseil d'Etat, cour régulatrice », D. 1954, p. 157. Ces références sont d'ailleurs données dans le rapport du groupe de travail de 2012, qui renvoie également à R. Latournerie.

<sup>8</sup> J. Rivero, « Jurisprudence et doctrine dans l'élaboration du droit administratif », *EDCE* n° 27, p. 30

<sup>9</sup> R. Latournerie, « Essai sur les méthodes juridictionnelles du Conseil d'État », Livre jubilaire du CE, Sirey, 1952, p. 177-276.

du justiciable : « *Nous ne demandons pas seulement au juge de mettre fin à nos différends, nous demandons de nous expliquer, de nous faire comprendre, nous voudrions non pas être seulement jugés, mais si possible persuadés, ce qui est bien autre chose* »<sup>10</sup>. C'est davantage dans les années 1970 que les attentes prennent les traits de revendications. Yves Gaudemet introduit sa thèse sur les méthodes du juge administratif en évoquant « *une conspiration du silence* »<sup>11</sup>. Alexandre Parodi regrette l'inconfort du lecteur en faisant valoir que « *la subtilité [des] solutions* » du Conseil d'État est « *cause d'hermétisme* » ; « *le laconisme de ses décisions, source d'incertitude* » et que « *l'empirisme de son inspiration (...) rend malaisé tout effort de systématisation logique* »<sup>12</sup>. Dans les années 1980, le « *déclin du laconisme* » est déjà observé<sup>13</sup>, mais les critiques sont intactes. Sur la « *question de savoir si les citoyens français sont à même de comprendre les décisions du Conseil d'État, aussi, au contraire, dans la mesure où le Conseil d'État est resté fidèle à une tradition centenaire de rigueur, de concision et de sécheresse objective, un fossé ne s'est pas formé entre sa manière de s'exprimer et celle de nos contemporains, sous l'influence du langage plus approximatif de la presse écrite et radiotélévisée* »<sup>14</sup>.

Pour le justiciable, le constat est encore aujourd'hui celui d'une certaine incompréhension de ce que lui dit le juge administratif, en dépit des efforts réalisés. Certes la motivation de ses décisions historiquement laconique, serrée, pointue, choisie, autoritaire a considérablement évolué, mais certains stigmates de cette autorité demeurent. On les trouve encore dans un discours relativement codé, voire silencieux, qui ne s'explique et ne se comprend parfois qu'en dehors de la décision (I). Depuis la tenue du colloque clermontois en septembre 2018<sup>15</sup>, une grande étape a été franchie avec la réforme de la rédaction des décisions de justice entrée en vigueur en janvier 2019. Engagée en 2011 par Jean-Marc Sauvé, menée par un groupe de travail qui a remis son rapport en avril 2012<sup>16</sup>, expérimentée et évaluée<sup>17</sup>, elle a abouti à la publication en décembre 2018, d'un vade-mecum sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative<sup>18</sup>. Cette réforme avait d'ailleurs aussi (essentiellement ?) pour ambition de rendre la décision de justice plus visible et mieux comprise des autres juges, notamment européens et judiciaires, mais semble surtout être un message descendant à l'usage des juridictions de fond. Le présent propos s'inscrit dans un contexte de tournant, annoncé certes, mais n'offrant ni la visibilité susceptible de permettre un bilan ni une parfaite démonstration de la volonté du juge administratif d'être mieux compris de son justiciable. Aussi et en dépit des efforts

---

<sup>10</sup> T. Sauvel, « Histoire du jugement motivé », *RDP* 1955, pp. 51-51.

<sup>11</sup> Y. Gaudemet, *Les méthodes du juge administratif*, LGDJ, 1972, p. 1.

<sup>12</sup> A. Parodi, Préface à l'ouvrage collectif, *Le Conseil d'État, son histoire à travers les documents d'époque, 1799-1974*, CNRS, 1974.

<sup>13</sup> S. Rials, *Le juge administratif et la technique du standard*, LGDJ, 1980, p. 410

<sup>14</sup> B. Ducamin, « Le style des décisions du Conseil d'État », *EDCE*, 1984-1985, n°36, pp. 129-145

<sup>15</sup> S. Hourson et C. Lantero, *Le justiciable face à la justice administrative*, 19 septembre 2018, École de Droit Clermont-Ferrand, UCA.

<sup>16</sup> Rapport du Groupe de travail sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative présidé par Philippe Martin, avril 2012, ci-après « Rapport Martin » ; H. Pauliat, « Rapport introductif », in M. Paillet (dir.), *La modernisation de la justice administrative en France*, Larcier, 2010, spéc. p. 32 s.

<sup>17</sup> V. P. Gonod, « L'évaluation de l'expérimentation d'une nouvelle rédaction des décisions de la juridiction administrative », in F. Malhière (dir.), *Comment rédiger une décision de justice au XXIe siècle*, Dalloz, Thèmes et Commentaires, mai 2018, pp. 59-64.

<sup>18</sup> Conseil d'Etat, *Vade-mecum sur la rédaction des décisions de la juridiction administrative*, Décembre 2018, 66 p, ci-après « vade-mecum ».

du juge pour être accessible, voire pédagogique, on peut s'interroger sur l'efficacité des correctifs apportés. On peut même se demander si le juge n'aurait pas cédé à un phénomène de surcorrection (II).

## I. Un discours codé et des indices imparfaits

Le procès administratif en général et la décision juridictionnelle en particulier comportent des éléments de mystère et de confidentialité, des subtilités rédactionnelles et des silences qui laissent encore le justiciable dans une certaine forme d'incompréhension ou de ressenti d'opacité dans ce que lui dit le juge. Les choses dites ne disent pas toujours ce qu'elles semblent dire (A), les choses non dites en disent parfois beaucoup (B), et les indices ne sont pas toujours dans la décision même, mais au-dehors (C).

### A. La subtilité des choses dites

Si les récents travaux du Conseil d'État ont apporté un éclairage sur certaines choses dites en décodant pour la première fois une partie des expressions stéréotypées employées dans les décisions de justice et en invitant à renoncer à un vocabulaire devenu désuet, il demeure des subtilités de langage qui échappent au justiciable.

#### 1. Des expressions stéréotypées

Certaines expressions « stéréotypées »<sup>19</sup> parlent d'elles-mêmes, d'autres méritent un décodage. Si Yves Gaudemet avait pu retracer les plus importantes, et que le manuel de contentieux administratif de Mattias Guyomar et de Bertrand Seiller en dresse également une liste fort utile<sup>20</sup>, le volumineux « guide du rapporteur TA »<sup>21</sup>, document interne de la juridiction administrative de 746 pages pour sa version 2018, ne les explicite en revanche pas. Est-ce là la preuve que la tradition écrite ne se transmet que de manière orale ? Là encore les habitudes ont été bousculées. Le colloque de septembre 2018 consacré au justiciable face à son juge avait été l'occasion de recenser l'ensemble des expressions utilisées par les juges et de les traduire. La plus-value de cette recherche a été considérablement minorée par la publication du vade-mecum du Conseil d'État trois mois plus tard révélant, pour la première fois dans un document public, les « principales conventions de rédaction et de langage » utilisées par le juge administratif<sup>22</sup>. Toutes ne sont cependant pas citées et certaines n'ont, au regard des témoignages recueillis auprès de magistrats, pas toujours la portée que leur donne le vade-mecum. Certaines formules renvoient à l'office du juge et à la nature du contrôle auquel il procède et nous renvoyons

---

<sup>19</sup> Y. Gaudemet, *Les méthodes du juge administratif*, LGDJ, 1972, p. 104.

<sup>20</sup> M. Guyomar, B. Seillier, *Contentieux administratif*, Dalloz, Hypercours, 4<sup>e</sup> ed., p. 445.

<sup>21</sup> Il existe aussi un Guide du rapporteur à la CAA, un Guide du rapporteur à la section du contentieux et un Guide du rapporteur - sections administratives.

<sup>22</sup> Vade-Mecum, pp. 21-24.

donc au vade-mecum<sup>23</sup>. D'autres véhiculent un message aux parties – mais aussi au juge supérieur – et en voici un nouvel inventaire.

« **Il ressort des pièces du dossier** » : expression réservée au recours pour excès de pouvoir et au recours en cassation<sup>24</sup> ; « **Il résulte de l'instruction** » : expression réservée au recours de plein contentieux<sup>25</sup>. Dans les deux cas, le juge signale qu'il en a bien pris connaissance et cela sert également à justifier sa solution.

« **À supposer même** » = le juge neutralise les conséquences d'une hypothèse évoquée par une partie mais sur laquelle il ne s'attarde pas.

« **Au demeurant** » = ce qui suit n'a pas été décisif dans la décision.

« **À surplus** » = ce qui suit est surabondant.

« **À sens de** » = le juge limite la qualification d'une situation à quelque chose (un texte) qui doit servir de cadre et ne donne pas de portée générale à cette qualification. C'est une méthode de qualification par référence<sup>26</sup>.

« **Considérant à la vérité** » = le juge répond à une objection qu'il a lui-même soulevée. La formule semble abandonnée depuis 2006, date des dernières occurrences.

« **Considérant il est vrai** » = le juge répond à une objection soulevée par les parties.

« **Dans les circonstances de l'espèce** » : Formule devenue célèbre grâce à Trompier Gravier, et à Laruelle et Delville. Sert à justifier la décision (par les circonstances) et à limiter la portée (à l'espèce). Plus on s'éloigne d'une solution juridiquement orthodoxe, plus la formule s'enrichit : « **dans les circonstances particulières de l'espèce** », voire « **dans les circonstances très particulières de l'espèce** », qui permet au juge de première instance de signaler au juge d'appel qu'il est conscient des limites de sa solution en droit.

« **De nature à** » (circonstances ou faute) : Limitation de la qualification à opérer. « minimum de qualification indispensable »<sup>27</sup>

« **En tout état de cause** » : sert essentiellement à écarter au fond un moyen inopérant

« **Asupposer que le requérant puisse invoquer le bénéfice de** » : le juge statue sur une solution de principe qui s'impose en l'espèce<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> Par ex : « **a pu à bon droit** » = le juge donne un indice sur le contrôle opéré dans le cadre d'un recours de plein contentieux ; « **a fait une exacte application** » = le juge opère un contrôle normal sur la décision de l'administration : « **Dans les circonstances de l'affaire** » : le juge statue sur les dépens ; « **n'est pas fondé à se plaindre** » = uniquement utilisé en appel, pour confirmer le dispositif du juge de première instance ; etc.

<sup>24</sup> Pour une illustration récente : CE 19 juin 2019, *Min. de la cohésion des territoires*, n°413967.

<sup>25</sup> Le vade-mecum précise que l'expression peut être utilisée dans le REP en cas de substitution ou de neutralisation des motifs.

<sup>26</sup> Y. Gaudemet, *Les méthodes du juge administratif*, LGDJ, 1972, p. 105.

<sup>27</sup> Selon R. Latournerie, « Essai sur les méthodes juridictionnelles du Conseil d'État », préc. p. 119.

<sup>28</sup> Y. Gaudemet, *Les méthodes du juge administratif*, préc., p.108.

« **N'a ni pour objet ni pour effet** » : interprétation neutralisante. Ce n'est pas ainsi qu'il faut comprendre le texte.

« **N peut utilement invoquer** » : le juge a décidé que le moyen invoqué était inopérant<sup>29</sup>.

« **Par le moyen invoqué** » / plus généralement « **le requérant n'est pas fondé, par les moyens qu'il invoque** » : le requérant n'a pas soulevé le moyen susceptible de prospérer, mais il y en avait un. Le juge livre ici un indice précieux pour le requérant sur les moyens susceptibles de prospérer en appel, tout en indiquant à l'administration que sa décision est illégale.

« **Sans qu'il soit besoin** » : économie des moyens, vivement critiquée pour son absence de pédagogie<sup>30</sup>, et pas toujours, comme elle est parfois présentée, comme recherchant la solution dont la portée est la plus générale<sup>31</sup>. On a pu voir des décisions accueillir la demande d'annulation sur un moyen de légalité externe sans que le juge ne tranche au fond. Cette situation est partiellement réglée par la décision *Sté Eden*<sup>32</sup>.

« **Sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens de la requête** » : le juge a soulevé un moyen d'ordre public<sup>33</sup>.

« **Sans qu'il soit besoin de statuer sur les (de s'arrêter aux) fins de non-recevoir** » : la requête va être rejetée<sup>34</sup>. Le vade-mecum préconise dorénavant de remplacer le terme « statuer » (propre aux conclusions) par « examiner » (propre aux moyens).

« **Il est constant** » : les parties sont d'accord sur (formule régulièrement utilisée à tort, évidemment, dans les écritures contentieuses par les avocats).

« **Il résulte des dispositions, ou de la combinaison des dispositions** » : c'est très clair, nul besoin de recourir aux travaux préparatoires.

« **Il résulte clairement des dispositions** » : ce n'est pas clair du tout (cette explication est naturellement absente du vade-mecum, mais confirmée par l'ensemble des magistrats sollicités<sup>35</sup>). L'expression est polysémique car elle s'adresse parfois aux conseils des requérants pour insister sur la manifeste inopérance du moyen.

« **Ne peut qu'être écarté** » : sans qu'il soit besoin de s'interroger davantage.

« **Pour regrettable qu'elle soit** » = le juge parle d'une circonstance qui le chagrine, qu'il désapprouve, qui aurait presque pu le conduire à annuler, mais qui finalement n'a pas d'incidence sur la solution du litige.

---

<sup>29</sup> CE, 23 avr. 1997, *GISTI*, n°163043.

<sup>30</sup> F. Dieu, « La règle de l'économie des moyens doit-elle paralyser le pouvoir d'injonction du juge administratif ? », *AJDA* 2009. 1082.

<sup>31</sup> Y. Gaudemet, *Les méthodes du juge administratif*, préc., p. 109.

<sup>32</sup> CE, section, 21 déc. 2018, *Société Eden*, n° 409678, Lebon avec les conclusions.

<sup>33</sup> CE, Ass., 26 oct. 1990, *Union fédérale des consommateurs*, n° 61172.

<sup>34</sup> CE 3 janv. 1834, *Cognet c. Ville de Guillotière*, Leb. 12.

<sup>35</sup> Qu'ils en soient tous anonymement remerciés.

« **Si mieux n'aime le défendeur** » : « à moins qu'il préfère » : expression extrêmement désuète dont le juge administratif n'a pas le monopole et qui désigne un choix à opérer pour la partie condamnée<sup>36</sup>.

Certaines expressions disparaissent avec les évolutions de l'office du juge. Par exemple, « **Pour les suites qu'elle comporte** » : indication que l'administration doit prendre le relais de l'annulation. Cette expression a quelque peu disparu avec la loi de 1995 qui donne au juge un pouvoir d'injonction. Elle reste valable si des conclusions à fin d'injonction n'ont pas été formulées, ce qui là encore, a été corrigé avec la possibilité pour le juge d'enjoindre d'office.

## 2. Un vocabulaire désuet et polysémique

Dans le hall de la Cour administrative d'appel de Bordeaux est affiché un clin d'œil plein d'autodérision relatif à l'utilisation d'expressions désuètes et de formules surannées :

« Défenses itératives sont faites aux juges de la cour de céans,  
saisis de la cause et statuant sur le fond,  
d'user d'éléments et syntagmes tant abstrus qu'abscons  
qui ne peuvent être compris par les litigants,  
à peine, en tout état de cause et - excepté fol appel -  
sans qu'il soit besoin de statuer  
sur les fins de non-recevoir inutilement opposées,  
de nullification de leurs arrêts  
argués d'irrégularité,  
sans qu'y fasse obstacle quelque motivation que ce soit  
même les fondant implicitement mais nécessairement,  
laquelle ne saurait avoir pour objet  
et ne peut avoir pour effet  
de justifier des usages non-idoines à la cause afférente,  
excepté, si mieux n'aime, le magistrat dont s'agit,  
nonobstant son infaillibilité et son impécuniosité,  
s'acquitter d'une amende honorable  
majorée, et s'il y échet,  
des intérêts et des intérêts des intérêts »<sup>37</sup>.

Ces termes ont été évidemment délaissés, à l'instar de Dame et de Sieur, devenus Madame et Monsieur dans les années 1980. Mais subsiste encore un vocabulaire désuet ou inutilement technique (« juridiction de céans », « ester en justice », « interjeter appel », « décision querellée », « il appert », « il s'évince »), à ce titre pointé du doigt par le rapport

---

<sup>36</sup> CE 7 juil.1970, *Commune de Sainteny*, n° 70820; 72704 : « cons. qu'il sera fait une exacte appréciation du préjudice résultant pour la commune de Sainteny des malfaçons commises par le sieur Brecy dans la confection de la toiture en condamnant ce dernier à verser à la commune une somme de 1.200 f, si mieux n'aime le sieur Brecy procéder lui-même aux travaux nécessaires » et CE 30 mai 1988, *Bidault*, n° 69765 fichée sur ce point.

<sup>37</sup> Par Didier Péano, Président Assesseur, le 28 janvier 2013. Ceux qui ne peuvent se rendre à Bordeaux, peuvent se rendre sur le site internet de la CAA à l'url : <http://bordeaux.cour-administrative-appel.fr/A-savoir/Vie-de-la-cour/Hommage-aux-considerants-disparus> (consulté le 8 juin 2019).

Martin (proposition n° 4 et proposition n° 18), et dont le vade-mecum de décembre 2018 invite formellement à se défaire (en même temps que les locutions latines d'ailleurs, ce qui est amusant compte tenu du titre donné au document). Mais ce vocabulaire semble tellement ancré dans certaines habitudes rédactionnelles que de la plume même d'un magistrat, il est dit qu'on : « *trouvera donc encore longtemps des magistrats pour militer en faveur « desdites » expressions ou des termes « susmentionnés », tout heureux d'écrire que le tribunal de céans censure la décision « querellée » qui n'a pas octroyé l'indemnisation réclamée ou prononce une condamnation « si mieux n'aime ledit défendeur » exécuter lui-même certains travaux.* » « *J'ose à peine* », poursuit-il, « *évoquer l'idée sacrilège d'abandonner le « nonobstant » dont nombreux sont encore mes collègues à assurer qu'il n'a rigoureusement aucun équivalent, dans toute la langue* »<sup>38</sup>.

Parallèlement à cet éventuel attachement au charme passé de certains termes, il existe, dans le discours pourtant si pointu du juge administratif, une multitude d'expressions polysémiques et peu encadrées. Par exemple les « troubles dans les conditions d'existence »<sup>39</sup> en matière de dommage corporel, expression rejoignant tantôt la seule notion de « préjudice d'agrément » utilisée par le juge judiciaire, tantôt en la dissociant explicitement<sup>40</sup>, tantôt une catégorie plus vaste au sein de laquelle le préjudice d'agrément sera inclus<sup>41</sup>. Cela conduit à un manque certain de lisibilité du contentieux indemnitaire<sup>42</sup>. Plus largement, les expressions « intérêt général », « dignité humaine » ou même « administration »<sup>43</sup> et « sécurité juridique » sont extrêmement évanescentes et masquent une grande partie du discours. Leur utilisation et leur compréhension demeurent le monopole du juge administratif qui détient seul les clés des concepts et en module librement le contenu.

Preuve que la réforme de la rédaction s'adresse davantage aux juridictions qu'au justiciable, le rapport Martin renvoyait déjà les questions relatives au vocabulaire employé au « guide du rapporteur », document interne aux juridictions, non publié. Il préconisait toutefois de « *publier une liste de définitions des termes juridiques fréquemment utilisés par le juge administratif, au sein des juridictions et sur leur site internet.* »<sup>44</sup> Le vade-mecum publié en décembre 2018 ne reprend pas cette préconisation. Le site du Conseil d'État propose certes un glossaire, mais limité aux termes processuels (intérêt à agir, arrêt, décision, etc.)<sup>45</sup>.

## B. Les silences

---

<sup>38</sup> E. Kolbert, « L'expérimentation de la nouvelle rédaction », in F. Malhière (dir.), *Comment rédiger une décision de justice au XXI<sup>e</sup> siècle*, préc., p. 50.

<sup>39</sup> CE 25 juill. 1919, *Guinot*, Leb. 689 : première occurrence de l'expression « troubles de toutes natures apportées dans les conditions d'existence ».

<sup>40</sup> CE 15 juill. 2004, *Duval Costa*, Leb. T. 875

<sup>41</sup> CE 21 févr. 1979, *Dupuis*, Leb. T. 876

<sup>42</sup> J. Saison-Demars, « Les « troubles dans les conditions d'existence » dans le droit de la réparation des accidents médicaux », *RDSS* 2008, p. 890.

<sup>43</sup> C. Fardet, « Le style des décisions du Conseil d'État », préc., p. 225.

<sup>44</sup> Rapport Martin, Proposition n° 18, p. 45.

<sup>45</sup> Conseil d'État, Glossaire, url : <https://www.conseil-etat.fr/Glossaire#D>

Le juge ne dit pas ou peu ses méthodes<sup>46</sup>. Les dossiers sont instruits et débattus au sein de la formation de jugement. Le rapporteur public participe à la séance d'instruction, la note du rapporteur est étudiée, des débats ont lieu après l'audience en délibéré. Tous ces éléments sont couverts par le secret et restent, en toute logique, invisibles pour le justiciable à qui il ne reste que deux fenêtres de publicité pour comprendre la décision : l'audience et la lecture de la décision elle-même. Or, le juge reste parfois silencieux dans sa décision. Il y a des silences fautifs (omission à statuer sur une conclusion<sup>47</sup> ou un moyen qui n'était pas inopérant<sup>48</sup>, ou défausse<sup>49</sup>, ou absence totale de motivation) et très exceptionnellement, des silences qui valent décisions juridictionnelles<sup>50</sup>. Il y a évidemment tout ce qu'il ne dit jamais (1) et, en dehors de ces cas, il y a tout ce que le juge dit quand il ne dit rien<sup>51</sup>(2).

### 1. Ce qu'il ne dit pas

Corollaire de la brièveté, le juge ne dit pas les motifs de ses motifs et sa décision ne rend pas compte de son élaboration. Selon les heureuses formules retenues par Fanny Malhière, il « affirme sans justifier » et « tranche sans cheminer »<sup>52</sup>. Parmi les grandes techniques silencieuses, on relève l'usage des syllogismes elliptiques dans lesquels il manque la majeure<sup>53</sup>. Le juge refuse de formuler des principes généraux<sup>54</sup>, la norme générale dont découle sa solution, ou encore, les précédents jurisprudentiels, ce qui a été déjà beaucoup critiqué<sup>55</sup>, mais n'a pas été fondamentalement repensé par les propositions du rapport Martin, ni par le vade-mecum qui interdit même de donner la référence des précédents jurisprudentiels<sup>56</sup>. Le juge réitère les motifs de sa décision de principe, mais il ne la cite pas, gardant ainsi le pouvoir de l'amender ou de la renier. Pour les initiés, certaines formules ne demandent certes qu'un commencement d'énoncé pour être identifiables :

- « Considérant toutefois que le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, ... »<sup>57</sup>.

---

<sup>46</sup> M. Guyomar, « Peser », dans *Les méthodes en droit administratif*, Dalloz, juil.2018, p. 53-56. ; Y. Gaudemet, *Les méthodes du juge administratif*, préc., p. 1.

<sup>47</sup> CE, 17 nov. 1982, *Kairenga*, Leb. 385.

<sup>48</sup> CE, sect., 25 mars 1960, *Boileau*, n° 35805, *Rec.*, p. 234, *GACA*, n° 50.

<sup>49</sup> CE, 6 oct. 1995, *Hassini*, Leb. 994 ; CE Section, 28 janv. 1994, *L'Hermite*, Leb. 44.

<sup>50</sup> Feu l'article 7 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, abrogé en 2015.

<sup>51</sup> Lorsqu'il ne dit rien, il dit quelque chose. V. L. Janicot, « Les silences du jugement », *RDP* 2012, n°4, p. 1064.

<sup>52</sup> F. Malhière, « Enoncer », dans *Les méthodes du juge administratif*, Dalloz, 2018, pp. 57-75.

<sup>53</sup> Nous renvoyons ici aux démonstrations étayées de Y. Gaudemet, *Les méthodes du juge administratif*, préc. ; et F. Malhière, *La brièveté des décisions de justice*, Dalloz, Nouvelle bibliothèque des Thèses, 2013, 666 p.

<sup>54</sup> Alors qu'il a été démontré qu'il en avait et qu'il avait même élaboré des « théories jurisprudentielles » : J. de Gliniasty, *Les théories jurisprudentielles en droit administratif*, Bibliothèque de droit public, LGDJ, 2018, 465 p. et « La force du discours en droit administratif », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 79, n° 2, 2017, pp. 77-92.

<sup>55</sup> P. Brunet, « Le style déductif du Conseil d'État et la ligne de partage des mots », préc. ; L. Helmlinger, Les enjeux de l'expérimentation, in F. Malhière (dir.), *Comment rédiger une décision de justice au XXIe siècle*, préc., pp. 41-46.

<sup>56</sup> Vade-mecum, p. 11.

<sup>57</sup> Onze décisions du Conseil d'État en moins de 3 ans ont repris le considérant de Czabaj : CE, ass., 13 juill. 2016, *Czabaj*, n° 387763, Leb. 340.

- « un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer,... »<sup>58</sup>.
- « Considérant que l'annulation d'un acte administratif implique en principe que cet acte est réputé n'être jamais intervenu ; que, toutefois, s'il apparaît que cet effet rétroactif de l'annulation est de nature à emporter des conséquences manifestement excessives... »<sup>59</sup>.

Mais ces formules ne sont pas nécessairement identifiables par le justiciable qui ne peut ainsi pas comprendre le contexte juridique dans lequel s'inscrit son affaire, ni surtout la logique d'élaboration de la décision. On relève cependant un inflexionnement lorsqu'il s'agit précisément d'écarter l'application d'une jurisprudence aux faits de l'espèce<sup>60</sup>. Si un précédent jurisprudentiel est ouvertement cité, même pour l'écarter, l'étape suivante consistant à se référer aux jurisprudences de principe<sup>61</sup> ne devrait pas être si difficile à franchir et ne semble pas devoir empêcher le Conseil d'État de l'amender ou de la « revirer » s'il l'entend. En l'absence de transparence dans les prémisses et l'élaboration de la décision, le précieux fichage peut prendre le relais. Mais d'une part le justiciable est contraint d'aller chercher en dehors de la décision ce qu'il doit en comprendre, d'autre part, le fichage peut se révéler particulièrement ésotérique (*cf infra*).

## 2. Ce qu'il dit quand il ne dit pas

▣ **Les solutions implicites** - Il est presque inutile de rappeler, car il s'agit là d'une conséquence du laconisme historique, que parmi les plus emblématiques décisions du Conseil d'État, nombreuses sont celles qui ont porté une solution implicite. Dans l'arrêt *Cadot* en 1889, le Conseil d'État ne dit nulle part qu'il met fin à la théorie du ministre-juge. Dans l'arrêt *Nicolo*, cent ans plus tard, il ne dit rien sur l'exception d'inconventionnalité de la loi postérieure. Le revirement jurisprudentiel est d'ailleurs un terrain bien connu de solutions implicites. Dans chacune des grandes décisions consacrant l'abandon de la faute lourde, il ne l'indique jamais expressément non plus. Parfois, la solution implicite est facilement comprise, surtout quand elle renseigne sur la nature de la décision attaquée et sur le recours correspondant. Par exemple, lorsque le Conseil d'État accepte un recours pour excès de pouvoir dirigé contre une procédure d'accord en matière de fixation des prix, il reconnaît implicitement la nature réglementaire et non contractuelle de ces procédures<sup>62</sup>. Ou lorsqu'il indique pour la première fois qu'un moyen est opérant, par

<sup>58</sup> Cinquante-six décisions du Conseil d'État en moins de 8 ans ont repris le considérant de Danthony : CE, Ass., 23 déc. 2011, *Danthony*, n°335033, Leb. 649

<sup>59</sup> Cinquante-huit décisions du Conseil d'État depuis 2004 ont repris le Considérant de AC !, (CE, Ass., 11 mai 2004, *Association AC ! et a.*, n° 255886, Leb. p. 197) en l'amendant d'ailleurs en 2013 avec CE, Ass. 23 déc. 2013, *Sté M6*, n° 363702.

<sup>60</sup> Par exemple, pour écarter l'application de la jurisprudence CE, Ass. 9 avr. 2014, *Département de Tarn-et-Garonne*, n° 358994, Leb. p. 70, concl. Dacosta : CE 19 juin 2015, *Laurans*, n° 385052, CE 5 fév. 2016, *Syndicat mixte des transports en commun Hérault transport*, n° 383149 ; CE 23 déc. 2016, *Association études et consommation CFDT du Languedoc Roussillon - Association ATTAC Montpellier*, n° 392815;392819 ; CE 11 avr. 2018, *Ibanez*, n° 409903.

<sup>61</sup> Une illustration trouvée, toujours s'agissant de la jurisprudence Tarn-et-Garonne, dans laquelle le Conseil d'État cite la jurisprudence dans ses motifs et explique au justiciable qu'elle est applicable, charge à lui d'actionner le bon recours : CE 4 avr. 2018, *Ministre d'État, Ministre de la transition écologique et solidaire*, n° 414263.

<sup>62</sup> CE 2 mars 1973 *syndicat national du commerce en gros des équipements*, n° 83136.

exemple celui tiré de la méconnaissance du principe d'égalité dans le refus d'accorder un avantage prévu par la réglementation<sup>63</sup>. Parfois elle est plus délicate et n'est souvent comprise qu'en dehors de la décision, grâce à l'« analyse » jointe à la décision, qui regroupe les « abstraits » et le « résumé » et dans laquelle elle est dûment identifiée par la mention « sol. impl. » (environ 2000 références dans la base de données Légifrance pour le seul Conseil d'État), ou, s'il s'agit d'un revirement implicite (« ab. jur. »). Parfois on ne saisit véritablement la portée de la décision qu'à la lecture des conclusions du rapporteur public, c'est-à-dire encore plus à l'extérieur de la décision.

▫ **Les moyens écartés par prétérition** - Même constat pour les moyens écartés par prétérition<sup>64</sup>, c'est-à-dire ceux que le juge est tenu de soulever lui-même, ou ceux qui ont été invoqués par les parties, mais auxquels la décision ne répond pas. Ainsi, dans une décision silencieuse sur ce point, les moyens d'ordre public non susceptibles de prospérer sont considérés comme ayant été soulevés, examinés et écartés par le juge. C'est le cas pour les moyens tirés de la responsabilité sans faute<sup>65</sup> ou la mise en œuvre des mécanismes d'indemnisation par la solidarité nationale, de lois d'amnistie<sup>66</sup>, ou de responsabilités « de plein droit »<sup>67</sup>. Puisqu'ils doivent être soulevés d'office, on considère qu'ils l'ont nécessairement été et que le juge les a examinés. C'est enfin le cas sur les moyens inopérants ou infondés, à condition d'avoir été mentionnés dans les visas, sinon, il y a omission à statuer. Mais cela manque clairement de lisibilité et soulève incidemment des interrogations sur l'autorité de la chose jugée mais non dite<sup>68</sup>. Interrogations renouvelées avec la jurisprudence Sté Eden du 21 décembre 2018 organisant la hiérarchisation des moyens<sup>69</sup>.

### C. Des indices à l'extérieur de la décision

André de Laubadère regrettait en 1980 « *l'incommunicabilité du droit administratif* » engendré par le « *laconisme et même parfois le mutisme des arrêts* », le premier étant, selon l'auteur, « *légendaire* » et rendant difficile la compréhension de la jurisprudence. Le second, qui n'est pas exceptionnel, rend cet accès impossible<sup>70</sup>. L'auteur évoque un temps où la portée de l'arrêt n'était révélée que quelques mois plus tard, éclairés par les conclusions – publiées – du commissaire du gouvernement. Et il observait que « *seule la consultation des conclusions du commissaire du gouvernement Braibant a permis de découvrir entre les lignes de l'arrêt la signification juridique qui se dissimule*

<sup>63</sup> CE 28 juil. 1999, *Griesmar*, n° 141112, Leb. 284.

<sup>64</sup> Implicite, tous les moyens d'ordre public non accueillis sont écartés (CE, 28 décembre 2005, n° 264418, *Ville de Dôle*)

<sup>65</sup> CE, Sect., 29 nov. 1974, *Époux Gevrey*, n°89756, Leb. 599

<sup>66</sup> CE, 8 déc. 1993, *M. Quang Chau Pham*, n° 116177 ; CE, 11 déc. 1998, *M. Huth T.*, n° 178584.

<sup>67</sup> CE, SSR, 6 mars 2015, *CH de Roanne*, n° 368520.

<sup>68</sup> V. L. Janicot, « Les silences du jugement », préc., p. 1064. L'auteur attire l'attention sur le fait la Cour de cassation a pour sa part décidé de limiter l'autorité de la chose jugée à ce qui est formellement exprimé dans le dispositif Cass. ass. Plén., 13 mars 2009, JCP, G, II, 10077, Y.-M. Serinet.

<sup>69</sup> V. S. Roussel, « Le requérant, le juge et la hiérarchie des demandes », *RFDA* 2019. 281 ; P.-Y. Sagnier, « Le requérant, le juge et la hiérarchie des demandes », *RFDA* 2019. 293 ; Y. Faure et C. Malverti, « Le juge de l'excès de pouvoir au service du justiciable », *AJDA* 2019. 271.

<sup>70</sup> A. de Laubadère, « Le Conseil d'État et l'incommunicabilité », *EDCE*, 1979-1980, n° 31, pp. 18\_19.

*discrètement* ». <sup>71</sup> Ce constat est assez unanimement partagé, même en ce qui concerne des décisions plus récentes et plus bavardes, et il ressort de ce constat qu'une communication plus libérale des conclusions du rapporteur public serait favorable à une meilleure compréhension des décisions <sup>72</sup>. Mais cette absence de pédagogie des décisions est assumée. Non seulement la pédagogie n'était historiquement pas la préoccupation première du juge administratif, mais les efforts en ce sens ne sont – et seulement partiellement – visibles qu'à l'extérieur de la décision <sup>73</sup>.

## 1. Les conclusions du Rapporteur public

Les « sous-jacents et les implicites », pour reprendre la formulation de Laurence Helmlinger <sup>74</sup> ont généralement vocation à être éclairés par le rapporteur public. Elle souligne que c'est imparfait, compte tenu, notamment de ce que la formation de jugement n'est pas tenue de le suivre et que des divergences, plus ou moins visibles existent en permanence entre l'explication publique donnée par le rapporteur public, et la décision lue. Quand ces divergences sont trop subtiles, le justiciable perd en compréhension. De plus, les conclusions n'ont ni à être publiées, ni à être communiquées, ni même à être écrites. Enfin, le rapporteur public n'engage que lui, et n'est d'ailleurs pas partout <sup>75</sup>. Le poids de l'explication de la décision ne peut et ne doit donc pas peser sur ses conclusions, quel que soit l'intérêt représenté par une meilleure communication de ses dernières <sup>76</sup>. Il faut donc aller aux audiences. Pour autant, le rapporteur public n'est investi d'aucune mission pédagogique à l'endroit de l'auditoire. Il s'adresse à la formation de jugement <sup>77</sup> et, selon les cas, peut être parfaitement inaudible pour les justiciables, et même leurs conseils, présents dans la salle d'audience. Un avocat prenant en note les conclusions du rapporteur public s'intéressera assez peu à l'intitulé complet de la loi ou à la pagination d'un arrêt au recueil Lebon. Il relèvera en revanche avec intérêt le numéro du texte ou de la décision utilisée. Ce qui est utile pour certains sera donc particulièrement indigeste à dire ou entendre pour d'autres.

---

<sup>71</sup> Ibid., p. 19.

<sup>72</sup> O. Renaudie, « La communication du juge administratif à l'égard du grand public », in C. Teitgen-Colly (dir.), *Les figures du juge administratif : actes du colloque organisé le 28 juin 2013 [à Paris]*, LGDJ Lextenso-éditions, pp. 125-136 et R. Poupet, « La communication du juge administratif à l'égard des professionnels du droit », in C. Teitgen-Colly (dir), pp. 137-142.

<sup>73</sup> D. Botteghi, « L'ambition pédagogique du juge administratif », in Hecquard-Théron M. et Raimbault P. (dir.), préc., p. 153-160.

<sup>74</sup> Mme Helmlinger Conseiller d'État, a participé au groupe de travail Martin. L. Helmlinger, « Les enjeux de l'expérimentation », in F. Malhière (dir.), *Comment rédiger une décision de justice au XXI<sup>e</sup> siècle*, préc. pp. 41-46.

<sup>75</sup> Les dispositions de l'article R732-1-1 du code de justice administrative permettent en certaines matières une dispense de conclusions.

<sup>76</sup> Rapport - Groupe de travail p. 13.

<sup>77</sup> V. E. Desmons, « La rhétorique des commissaires du gouvernement près le Conseil d'État », *Droits*, 2002, n° 36, p. 37 et s., et notamment la deuxième partie de l'article, portant sur l'« oratoire » et la nécessité de convaincre la formation de jugement.

## 2. Le fichage et l'analyse

Pour le Conseil d'État, la formation de jugement réunie pour statuer est très indicative de la portée de la décision. Un arrêt d'Assemblée du Conseil d'État sera presque systématiquement un arrêt classé, publié, analysé. Un arrêt de section le plus souvent aussi. Les décisions sont classées A, B, C+ et C et l'arrêt sera soit « Publié au recueil Lebon » s'il est classé A (intérêt majeur, questions de droit nouvelles et importantes, évolution jurisprudentielle marquante), soit « Mentionné aux tables du recueil Lebon » s'il est classé B (précisions, complément ou extension d'une jurisprudence dont les principes sont déjà établis), soit « Non publié au recueil Lebon » (pas de portée notable). Pour illustration, la décision Czabaj du 13 juillet 2016 a été prise en assemblée et intégralement publiée au Recueil<sup>78</sup>.

Au-delà de cette première indication, le moment de l'analyse est très utile. Réservée aux décisions méritant d'y être publiées *in extenso* ou mentionnées dans les tables analytiques du recueil Lebon (ainsi qu'à ses prolongements ou remplaçants numériques<sup>79</sup>), l'analyse comprend les abstrats et le résumé et apporte de nombreux éclairages sur la portée des décisions. Pour le justiciable, l'intérêt de l'analyse est toutefois très limité. En premier lieu parce qu'elle reste rare compte tenu des décisions sélectionnées<sup>80</sup> et ne concerne que celui qui se hisse à hauteur du Conseil d'État avec une affaire propice à diffusion<sup>81</sup>. En second lieu parce qu'en dépit d'un vrai élan pédagogique des membres du Conseil d'État pour expliciter le processus de sélection et les modalités de classement et de fichage, cela reste bien impénétrable<sup>82</sup>.

Les abstrats sont peu lisibles car ils reproduisent le plan de classement de la juridiction administrative (PCJA<sup>83</sup>), outil de pure indexation du contenu matériel pour les décisions sans portée, outil de fichage désignant les points sur lesquels la décision est digne d'intérêt par ailleurs. Il s'agit d'une succession de chiffres, correspondant à des codes, correspondant eux-mêmes à des matières du droit et du contentieux administratifs. Ainsi peut-on lire sur Légifrance sous la décision Czabaj : 01-04-03-07 + 54-01-07 + 54-07-09. Chaque nombre est un code qui, associé à un autre nombre est un nouveau code. Les abstrats traduisent ces chiffres de manière assez télégraphique et on apprend que la décision est fichée sur la validité des actes administratifs (01-04-03-07), les délais d'introduction de l'instance (54-01-07), et la modulation dans le temps d'un changement de jurisprudence (54-07-09). À ce stade, il est évident qu'en dépit de sa publicité, le PCJA

---

<sup>78</sup> CE, Ass., 13 juillet 2016, *Czabaj*, n° 387763, au Rec.

<sup>79</sup> Le Recueil est publié en ligne par Dalloz, et la jurisprudence fichée et mentionnée au Lebon est évidemment disponible sur Légifrance, alimenté dans un premier temps par la base JADE du Conseil d'État créée en 1967 et ouverte au public en 1979, avant d'être injectée dans Légifrance par l'arrêté du 9 octobre 2002 relatif au site internet de Légifrance.

<sup>80</sup> Jean Waline regrettait dans un édit (« Lebon ou pas Lebon », *AJDA* 2011. 1105) une raréfaction de la sélection, mais le constat qu'il faisait en 2011 mériterait sans doute d'être fait à nouveau en 2019.

<sup>81</sup> Les arrêts des CAA et les jugements des TA peuvent également être classés (R+, R, C+, C et D, les « R » étant réservés aux CAA). Les décisions « bien classées » sont indiquées dans Légifrance comme « figurant au Recueil », mais elles ne figurent plus dans le Recueil Lebon stricto sensu.

<sup>82</sup> C. Maugüe, et J.-H. Stahl, « Sur la sélection des arrêts du Recueil Lebon », *RFDA*, 1998, p. 768.

<sup>83</sup> La liste entière et à plusieurs niveaux est disponible en ligne, url : <http://frlfi.org/ce/> (consultée le 15 juin 2019).

n'est pas un outil manipulable par le justiciable, à qui il n'est en tout état de cause pas destiné. Reste ce que les membres de la juridiction qualifient de « queue d'abstrats »<sup>84</sup>, qui complète l'arborescence et indique la portée de la décision. Sur Légifrance, dans l'analyse de la décision Czabaj, nous lisons donc : « 54-07-09 (...) - *Impossibilité pour le destinataire d'une décision individuelle qui en a eu connaissance d'exercer un recours juridictionnel contre cette décision au-delà d'un délai raisonnable* ». De toute évidence, l'arborescence du PCJA n'avait pas prévu cette situation et la portée de la décision est en effet très utilement « complétée » par la queue d'abstrat.

Toujours dans l'analyse et à la suite des abstrats, un résumé propose une synthèse, avec de vraies phrases posant clairement la portée de la décision, des éléments contenus dans les abstrats.

Enfin, l'analyse peut être complétée par des notes de rapprochement jurisprudentiels ou plutôt de références jurisprudentielles annoncées par la mention [R]], relatif aux précédents jurisprudentiels, légèrement plus démocratique, mais qui n'est pas toujours limpide et qui est réservé aux décisions du Conseil d'État. Si certaines locutions sont connues, telles que « ab. jur. », qui signifie un abandon de jurisprudence, les décodeurs du Conseil d'État ont pu admettre que « le sens de ces locutions ésotériques est resté longtemps entouré d'un certain mystère »<sup>85</sup> et n'a été expliqué pour la première fois qu'en 1995, date à partir de laquelle la signification a été indiquée chaque année à la première page du Recueil Lebon. Ainsi, la mention « Cf » a pu vouloir dire *Confer* mais désigne désormais une confirmation. Elle inscrit la décision dans la lignée d'une décision antérieure. Des incertitudes demeurent quant à l'utilisation des « rappr. », et « comp. ». « Rappr. » se place sur le terrain de l'analogie et invite à rapprocher la solution retenue d'un précédent, en dépit d'un contexte juridique différent. « Comp » est beaucoup plus problématique. Il indique une solution différente d'un précédent, que le précédent ait eu à traiter d'un problème se posant dans des termes identiques ou qu'il soit intervenu dans un contexte juridique différent. Nous avons donc une solution différente, mais qui n'est pas un abandon de jurisprudence et qui fait coexister deux solutions antagonistes. L'analyse pour la décision *Czabaj* donne une illustration de ces incertitudes. Elle indique : [R]1]Cf. CE, Assemblée, 24 mars 2006, *Société KPMG et autres*, n° 288460, p. 154 : [R]2]Comp. CE, Section, 13 mars 1998, *Mme Mauline*, p. 80. Or, la sécurité juridique poursuivie dans la décision *KPMG* de 2006 (protection du justiciable contre un trop grand bouleversement de situation qu'il pouvait espérer acquise) n'est pas tout à fait la même que la sécurité juridique poursuivie dans la décision *Czabaj* de 2016 (protection de la décision de l'administration contre l'action du justiciable), et la locution « Cf » paraît discutable. L'invitation à « comparer » avec la décision *Mauline*, dans laquelle la connaissance acquise d'une décision n'avait pas d'incidence sur les délais de recours, illustre en revanche parfaitement ce que « Comp. » veut dire. Dans la décision *Czabaj*, la connaissance acquise de la décision fait courir le délai raisonnable. La solution s'est donc bien écartée du précédent, sur lequel il est tout de même permis d'interroger la survie.

---

<sup>84</sup> C. Maugüe, et J.-H. Stahl, préc. Et X. Domino, A. Bretonneau, E. Bokdam-Tognetti, J. Lessi, « Que fait le centre ? », *AJDA* 2014. 81

<sup>85</sup> C. Maugüe, et J.-H. Stahl, « Sur la sélection des arrêts du Recueil Lebon », préc.

Au sujet des vertus du fichage, mais aussi des risques causés par l'absence de fichage ou par un fichage trompeur, qui peut ou non être redressé par la suite<sup>86</sup>, la lecture de l'étude décapante de Paul Cassia emporte au moins la conviction sur le fait que les indices en dehors de l'arrêt doivent rester de simples indices<sup>87</sup>. Il semble avoir été démontré que tous ces éléments de communication autour de la décision ne s'adressent pas au justiciable. Le juge explique sa décision à tous, mais dans un discours inaccessible pour le justiciable.

## II. Vers un discours pédagogique ?

Depuis quelques années, un certain nombre de travaux et de manifestations scientifiques se sont intéressés, au-delà du style rédactionnel du juge, à la question de la pédagogie et des modes de communications du juge<sup>88</sup>. On l'a dit, les modes de rédaction des décisions sont en pleine évolution, avec une très nette accélération depuis 2012 et un véritable tournant depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Parmi les changements les plus emblématiques, la disparition<sup>89</sup> du « Considérant » et de la phrase unique qui ne remplissait plus son rôle de démonstration rectiligne et syllogistique et dont le sort devait être lié à celui de la brièveté. Pour des raisons élémentaires de motivation, les décisions se sont parfois empâtées et la phrase unique était devenue particulièrement illisible, convoquant des ressorts infinis d'attention et de concentration. Pierre Brunet cite *in extenso* un considérant des décisions *Arcelor* et *Tarn-Garonne* pour confronter le lecteur à l'expérience, et la démonstration est faite du caractère indigeste de la lecture, avant même de se mesurer à la compréhension de la décision<sup>90</sup>. Si certaines réformes de la rédaction tenant au vocabulaire peuvent relever de la coquetterie, l'abandon de la décision en *Considéran*ts et de la phrase unique, critiquée pour son archaïsme<sup>91</sup> pour son manque de lisibilité<sup>92</sup> ou pour ses boursouflures<sup>93</sup>, aura nécessairement des répercussions sur la lisibilité et l'accessibilité de la décision au justiciable. Pour autant, un discours accessible n'est pas nécessairement pédagogique (A.) Et il faudra, pour les juridictions comme pour leurs interlocuteurs savants, dépasser une évidente culture de l'entre-soi et de

---

<sup>86</sup> X. Domino et A. Bretonneau, « Que fait le centre ? », préc.

<sup>87</sup> P. Cassia, « Une autre manière de dire le droit administratif : le « fichage » des décisions du Conseil d'État au Recueil Lebon », *RFDA* 2011. 830.

<sup>88</sup> P. Raimbault et M. Hecquard-Théron, *La pédagogie au service du droit*, Actes du colloque des 28 & 29 Janvier 2010 organisé par l'équipe Théorie des Actes et du Contrôle des Institutions Publiques avec le concours du Groupement d'intérêt public Droit et Justice et de la Région Midi-Pyrénées, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, LGDJ - Lextenso Editions, 2011, 431 p. ; C. Teigen-Colly (dir.), *Les figures du juge administratif*, Actes du colloque du 28 juin 2013, LGDJ, Coll. Grands Colloques, 2015, 163 p : P. Bourdon, *La communication des décisions du juge administratif*, Le Mans, 12 avril 2019.

<sup>89</sup> Qui, en toute rigueur, n'est pas une disparition mais une réduction ou un confinement à « Considérant ce qui suit ».

<sup>90</sup> P. Brunet, « Le style déductif du Conseil d'État et la ligne de partage des mots », préc.

<sup>91</sup> D. Botteghi, « L'ambition pédagogique du juge administratif », préc.

<sup>92</sup> Yves Gaudemet, tout en en exposant les raisons et les avantages, ajoute que « cependant on ne doit pas oublier que la décision s'adresse d'abord au justiciable et qu'il importe d'en faciliter autant que faire se peut l'intelligence à celui-ci ».

<sup>93</sup> E. Kolbert, « L'expérimentation de la nouvelle rédaction », préc., p. 49.

l'attachement aux traditions (B). Les juridictions devront également éviter de tomber dans le piège de la sur-explication qui fait perdre en lisibilité (C).

#### A. Accessibilité n'est pas pédagogie

Après avoir longuement critiqué le mutisme du juge, il faut reconnaître qu'il est devenu moins taciturne, et qu'il décide régulièrement de rompre le silence par souci d'être compris<sup>94</sup>. Tous les observateurs reconnaissent dès les années 1970 un déclin du laconisme, lequel s'est très nettement accéléré depuis deux décennies. Le Conseil d'État a consacré la poursuite d'un objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme<sup>95</sup>, et d'intelligibilité et d'accessibilité de la règle de droit<sup>96</sup>. En dépit de cela, le juge s'exprime encore au moyen d'expressions plus au moins codées évoquées plus haut.

À l'endroit de l'administration, il n'a pas de ligne de conduite claire. Soit il utilise une « pédagogie cryptée » et lui souffle le mode d'emploi en faisant par exemple mention des moyens surabondants afin de lui éviter de commettre de nouvelles illégalités lorsqu'elle prendra une nouvelle décision<sup>97</sup>. Soit il est au contraire clairement directif et peut employer un « ton comminatoire »<sup>98</sup>. Par exemple, et alors que des conclusions à fin d'injonction n'ont pas été formulées, lorsqu'il lui prescrit clairement les mesures à prendre par la suite<sup>99</sup>. Les *obiter dicta*, « mode d'emploi »<sup>100</sup>, relèvent-ils de la pédagogie ? C'est à notre sens toujours de l'autorité. À l'endroit du requérant, soit la pédagogie est cryptée, par exemple lorsqu'il lui indique qu'il n'est pas fondé « par les moyens qu'il invoque » (il y en avait un ou plusieurs autres), ou qu'il se prononce « en tout état de cause » ou « au demeurant » sur des moyens inopérants (la requête était vraiment perdue), soit elle est absente.

Mais si le juge, qui n'est pas naturellement pédagogue, aimerait sans doute être compris, ce n'est ni sa mission ni d'ailleurs son ambition<sup>101</sup>. Le détour par l'étymologie prend parfois la forme d'un exercice de style mais mérite ici d'être opéré. Le suffixe « gogie » renvoie à l'action du guide, de celui qui mène. Le juge tranche, il ne guide pas. De fait, le décryptage serait plutôt une mission de l'enseignant ou du commentateur. À condition que ce dernier ne garde pas jalousement ses clés de décryptage.

#### B. Culture de l'entre-soi et attachement aux traditions

---

<sup>94</sup> L. Janicot, « Les silences du jugement », préc. p. 1064.

<sup>95</sup> CE 29 oct. 2013, *Associations Les amis de la rade et des calanques*, n° 360085.

<sup>96</sup> CE 22 oct. 2014, *Syndicat des médecins d'Aix et Région et a.*, n° 364384.

<sup>97</sup> CE, 23 juin 2004, *Grossi*, n° 254926.

<sup>98</sup> C. Teitgen-Colly, « La pédagogie dans la rédaction des décisions du juge administratif », dans *Les figures du juge administratif*, préc., p. 87.

<sup>99</sup> CE, Section, 25 juin 2001, *Société à objet sportif Toulouse football Club*, Leb. 281 ; CE, 5 mars 2003, *Titran*, Leb. 113.

<sup>100</sup> M. Deguerge, « Les *obiter dicta* dans la jurisprudence du Conseil d'État », préc.

<sup>101</sup> D. Botteghi, « L'ambition pédagogique du juge administratif », préc.

Seul un « public cultivé »<sup>102</sup> peut-il comprendre les décisions du juge administratif ? Vis-à-vis de l'opacité du langage du juge, il y a une forme de connivence de la doctrine qui se garderait de toujours tout décoder, usant d'ailleurs de formulations elles-mêmes hermétiques aux profanes : « *Il s'agit d'une annulation en tant que ne pas* », « *c'est un jugement pour faire reste de droit* »<sup>103</sup>. La répugnance du juge aux phrases inutiles, voire parasites, voire sources de truismes<sup>104</sup> est – secrètement ou non – assez appréciée de la doctrine décodeuse, qui a le sentiment d'appartenance à une catégorie d'initiés, à une « élite formée au décodage »<sup>105</sup>. Un sentiment général d'entre-soi est satisfait, les premiers faisant des clins d'œil aux seconds dans l'espoir d'appartenir d'une manière ou d'une autre à cette « aristocratie » dont l'œuvre est « élaborée pour et par le salon du Palais Royal »<sup>106</sup>. D'ailleurs, n'allons-nous pas continuer à désigner par « considérants » les « points » des nouvelles décisions ? Bref, il existe une « sorte de convention tacite entre initiés »<sup>107</sup> qui, de l'observation quasi unanime, a précisément trouvé un prolongement dans les travaux du groupe de travail Martin. Les observateurs de l'intérieur sont les premiers à admettre non seulement que le justiciable n'a pas été consulté dans les travaux de ce groupe, mais que les juges sont encore nombreux à être réfractaires au changement. Les inquiétudes d'un « membre éminent du Conseil » rapportées il y a quarante ans par André de Laubadère semblent encore animer certains membres du Conseil aujourd'hui : « *ce conseiller évoquait le risque que pouvait constituer une institution susceptible, par une connaissance plus minutieuse et plus rationalisée de la jurisprudence, de faire perdre pour une part à celle-ci ce caractère largement inspiré et parfois vapoureux qui permet au juge d'en garder pleinement la maîtrise sans être prisonnier. La jurisprudence du Conseil d'État n'allait-elle pas devenir trop accessible ?* ». Laurence Helmlinger nous indique que l'objectif poursuivi par le changement de rédaction a fait l'objet de grandes crispations, voire de résistances au sein du Conseil d'État<sup>108</sup>. Les propos du magistrat Eric Kolbert, au sujet de la « complexité accrue d'une rédaction de plus en plus boursouflée de balancements, d'incises, de subordonnées, et de double négations »<sup>109</sup>, soulignent également la réticence de certains de ses collègues à abandonner le style parfois suranné de la rédaction.

### C. Les pièges de la sur-explication et du discours sur le discours

Au regard de ce qui a été précédemment dit, il serait aussi désagréable qu'incohérent de reprocher au juge de trop parler dans la décision et de trop communiquer en dehors. Les propos qui suivent mettent en évidence les risques présentés par les correctifs et soulignent toute la difficulté de l'équilibre à atteindre pour être compris par le justiciable.

---

<sup>102</sup> B. Ducamin, « Le style des décisions du Conseil d'État. Les réactions d'un public cultivé », préc.

<sup>103</sup> Formules surannées déjà relevés dans R. Odent, *Contentieux administratif*, 6<sup>e</sup> ed. Les cours de droit, Paris 1977-1981, réed., t. 1 Dalloz, 2007, p. 822.

<sup>104</sup> F. Malhière, *La brièveté des décisions de justice*, préc., p. 95.

<sup>105</sup> P. Deumier, « Création du droit et rédaction des arrêts de la Cour de cassation », dans *La création du droit par le juge*, *Archives phil. Dr.*, t. 30, 2006, p. 51.

<sup>106</sup> M. Waline, « Situation actuelle du droit administratif en France », *JCP* 1957, II ' -10.

<sup>107</sup> A. de Laubadère, préc., p. 20.

<sup>108</sup> L. Helmlinger, « Les enjeux de l'expérimentation », préc.

<sup>109</sup> E. Kolbert, « L'expérimentation de la nouvelle rédaction », préc.

## 1. La sur-motivation et la lisibilité des décisions

Pour corriger leur laconisme, les arrêts intuitifs sont-ils devenus des arrêts discursifs<sup>110</sup> ? Certaines décisions, déjà recensées par Catherine Teitgen-Colly<sup>111</sup>, sont de véritables cours de droit : un cours sur la notion de service public (APREI 2007), un cours sur l'Histoire et sur le gouvernement de Vichy (Papon 2002), un cours sur l'articulation des normes (Arcelor 2007), un cours sur l'introduction des recours (Tropic Travaux signalisation 2007), un cours sur les effets dans le temps des décisions (AC ! 2004), un cours sur la sécurité juridique (KPMG 2006), un cours de contentieux contractuel (Béziers I et Béziers II), un cours sur le droit de la fin de vie (Lambert 2014). Ajoutons ces dernières années plusieurs cours sur les délais de procédure et la sécurité juridique (Czabaj 2016, CFDT Finances 2018). Ces leçons, dont la longueur et le caractère parfois indigeste ne font pas débat, ne s'adressent pas, ou peu, au justiciable. Traduisant une volonté « *d'assigner à l'administration l'étendue de ses obligations, en anticipant des contentieux inévitables* »<sup>112</sup>, et non une démarche pédagogique, ils relèvent à la fois de l'affirmation de l'activité normative du juge et, contre toute attente, de l'abandon d'une certaine forme d'autorité. Christophe Fardet relevait que le développement des motifs pouvait diluer le caractère décisoire et exiger que l'autorité de la chose convaincante vienne se greffer sur l'autorité de la chose jugée<sup>113</sup>. Si ces arrêts discursifs ne sont pas inédits, leur fréquence s'intensifie considérablement et au laconisme légendaire des décisions se substitue une longueur remarquable (encore quarante considérants/paragraphes dans la dernière ordonnance « Lambert » du Conseil d'État d'avril 2019<sup>114</sup>). Sommes-nous en train de critiquer la motivation des décisions après leur avoir reproché un déficit de motivation ? Absolument, et de manière concomitante de surcroît, mais en dissociant les/ces décisions « cours de droit », qui ont des vertus pédagogiques<sup>115</sup> même si elles ne s'adressent pas au justiciable, des autres, toutes de plus en plus longues pour deux raisons : une standardisation de la rédaction et un recours abusif aux citations *in extenso* des textes. La standardisation de la rédaction a été observée par Frédéric Rolin comme une formalisation à l'extrême des normes de rédaction, faisant perdre en lisibilité<sup>116</sup>. C'est l'un des dangers du réflexe topique consistant à répondre à une situation donnée par une succession de formules préexistantes trouvées dans le guide de rédaction, ou, le plus fréquemment, dans la jurisprudence voisine, et dépersonnalisant la décision. En outre, les décisions se sont mises à citer *in extenso* la norme applicable (voire pire une succession de dispositions applicables), sans plus-value informative quant à l'élaboration de la décision. Le juge ne faisant pas toujours, tant s'en faut, œuvre doctrinale.

---

<sup>110</sup> M. Deguerge, « Déclin et renouveau de la création des grands arrêts ? », *RFDA* 2007. 254.

<sup>111</sup> C. Teitgen-Colly, « La pédagogie dans la rédaction des décisions du juge administratif », préc.

<sup>112</sup> Damien Botteghi (préc.) souligne par ailleurs que ces arrêts doctrinaux ont toujours existé citant notamment CE, 26 déc. 1925, *Rodière*, Leb. 1065, GAJA 16ème éd. N° 42 et CE, Ass., 9 avr. 1993, *Bianchi*, n°69336, Leb.. 126, concl. Daël.

<sup>113</sup> C. Fardet, « Le style des décisions du Conseil d'État », préc., p. 240-242.

<sup>114</sup> CE, Ord., 24 avril 2019, *Lambert*, n° 428117.

<sup>115</sup> C. Deffigier. « Qualité formelle et qualité substantielle des décisions de justice administrative », *RFAP*, vol. 159, no. 3, 2016, pp. 763-774.

<sup>116</sup> F. Rolin, « La qualité des décisions du Conseil d'État », préc.

Et alors qu'il s'agissait d'une correction au déficit de motivation critiqué par le passé, le rapport Martin de 2012 a préconisé d'encadrer le recours excessif aux citations. Préconisations reprises dans le vade-mecum qui invite les rédacteurs à ne citer que la partie du texte applicable, voire, à résumer ce que les textes disent<sup>117</sup>. Le juge est devenu trop bavard, sans toutefois parler davantage. Citer la loi entre guillemets, et même en italique pour que cela soit visible, ce n'est pas parler.

## 2. La sur-communication à l'extérieur de la décision

Si le Conseil d'État n'est pas tenu d'assurer la diffusion de ses décisions<sup>118</sup>, il s'efforce de faire connaître son action à l'extérieur depuis de nombreuses années avec la création de la revue *Etudes et Documents* en 1947 (transformée en Rapport annuel public en 1989<sup>119</sup>), la tenue de la chronique à l'Actualité juridique du droit administratif en 1955<sup>120</sup>, et la publication du GAJA en 1956<sup>121</sup>. L'exercice de communication est différent et tend à toucher un public plus large. Bien qu'elle ne soit pas totalement neuve<sup>122</sup>, elle se développe et se diversifie, de même que, plus généralement, la communication (la « com » serait plus juste) sur l'institution<sup>123</sup>. Aujourd'hui, le Conseil d'État a un site internet très fourni, relayé par un compte Twitter actif et suivi par 139 000 abonnés. Sous l'impulsion de Jean-Marc Sauvé, le Conseil d'État et l'ensemble de la juridiction administrative se sont mis à parler. En 2008, le Conseil d'État s'est doté d'une direction de la communication<sup>124</sup>, suite à un malentendu autour d'une décision relative à un refus de naturalisation<sup>125</sup> et réduite par les médias à un problème de burqa<sup>126</sup>. Les communiqués de presse, initialement destinés aux journalistes, se sont multipliés depuis 1999. Olivier Renaudie a pu distinguer les communiqués portant sur les décisions techniques, de ceux qui éclairent une décision médiatique<sup>127</sup>. Pour les premières, il citait Arcelor, Tropic, Commune d'Annecy, auxquelles sont venues s'ajouter depuis Danthony, Dahan, Czabaj, CFDT Finances, etc. Pour les secondes, il citait la décision portant sur le visa d'exploitation "Antichrist" et la décision annulant le décret reportant la prise de fonctions du magistrat

---

<sup>117</sup> Vade-Mecum p. 10.

<sup>118</sup> Sur ce point : J.-M. Pontier, « Une nouvelle source d'interrogation et de réflexion à propos de la juridiction administrative : la diffusion de sa production », in J. Leger et J.-M. Pontier (Dir.), *Juridiction administrative. Diffusion de sa production*, PUAM 2011, p. 22.

<sup>119</sup> L. Marcus, « La publicité extérieure du Rapport » in P. Mbongo et O. Renaudie, dir., *Le Rapport public annuel du Conseil d'État*, Paris, Cujas, 2010, p. 53-65 ; H. Belrhali,

<sup>120</sup> v. X. Domino, « La chronique de jurisprudence à l'AJDA. Le point de vue du chroniqueur », in J. Caillosse et O. Renaudie, *Le Conseil d'État et l'Université*, Paris: Dalloz, coll.«Thèmes et commentaire», 2015, p. 147 et et O. Renaudie, «La chronique de jurisprudence de l'AJDA. Le point de vue de l'Universitaire», *ibid.*, p. 153.

<sup>121</sup> P. Gonod, « A propos des Grands arrêts de la jurisprudence administrative », *Juger l'administration, administrer la justice, Mélanges en l'honneur de Daniel Labetoulle*, Paris, Dalloz, 2007, p. 441-458.

<sup>122</sup> V. R. Poupet, « La communication du juge administratif à l'égard des professionnels du droit », in C. Teitgen-Colly (dir), *préc.*, pp. 137-142.

<sup>123</sup> De manière classique, l'annonce des rentrées solennelles, des inaugurations de juridictions, etc. De manière très inédite, une « mise au point du Conseil d'État » du 12 décembre 2018, répondant à deux titres de presse ayant fait « l'écho de ce que beaucoup de conseillers d'État auraient contesté le taux d'imposition de la retenue à la source qui leur a été notifié. Cette affirmation est dénuée de tout fondement ».

<sup>124</sup> Arrêté n° 2008-57 du 18 septembre 2008 relatif à l'organisation des services du Conseil d'État.

<sup>125</sup> CE 27 juin 2008, Mme *Mabchour*, n° 286798.

<sup>126</sup> O. Renaudie, « La communication du juge administratif à l'égard du grand public », *préc.*, pp. 125-136

<sup>127</sup> O. Renaudie, « Les communiqués de presse du Conseil d'État : outil pédagogique ou support de communication ? » in Hecquard-Théron M. et Raimbault P. (dir.), *préc.*, p. 293-309.

instructeur dans l'affaire *Clearstream*. C'est dans cette seconde catégorie que l'explosion communicante a eu lieu. Dieudonné, Vincent Lambert, le Burkini, les crèches de la nativité, le Médiateur, les Silhouettes de Dannemarie, la chasse à la glu, les vaccinations obligatoires, etc. Certains communiqués sont même traduits en anglais, montrant là encore l'effort de visibilité internationale<sup>128</sup>. Pure communication ou pédagogie ? La question a déjà été posée et il y a été répondu<sup>129</sup>. Il y a une part évidente de pédagogie lorsque le communiqué traduit une décision en langage non codé et explicite la portée qu'on doit lui donner, ce qu'Olivier Renaudie qualifie de vertus formelles et de vertus matérielles tout en soulignant la part de risque consistant à véhiculer des jugements de valeur sur des circonstances et à apporter des précisions superflues. On touche là à la surcommunication. Souvenons-nous de l'exercice de justification mené par le Conseil d'État après la décision du 9 novembre 2016 sur les crèches de la Nativité<sup>130</sup>. Un communiqué du même jour atteint presque 8 000 signes (3 pages de textes alors que la méthode du communiqué est de tenir en une seule, ce que même la Cour européenne des droits de l'homme parvient à faire), Jean-Marc Sauvé intervient lui-même dans la presse en appelant les rédactions le lendemain pour justifier les décisions<sup>131</sup>. On peut soulever ici une difficulté majeure. Si la décision doit être justifiée et expliquée dans la presse, n'est-ce pas parce qu'elle a raté son objectif ? Celui de trancher et, si possible, de trancher clairement ? Le Conseil d'État s'était concomitamment doté d'un porte-parole<sup>132</sup>, et, à peine nommé à ce poste, Xavier Domino intervenait dans la presse dans un entretien sur la laïcité, à l'occasion d'une réplique du contentieux sur les crèches de la Nativité, pour défendre la position d'équilibre opérée par le Conseil d'État<sup>133</sup>. Cela ne touche pas que le Conseil d'État et les juridictions administratives ont également créé des postes de communicant. C'est le cas du tribunal administratif de Besançon par exemple. Et on a vu le magistrat délégué à cette tâche expliquer, lors d'un communiqué de presse filmé, l'ordonnance du juge des référés relative à l'arrêté anti-mendicité interdisant de s'asseoir par terre, et accueillant le moyen tiré de la violation d'une nouvelle liberté fondamentale : la fraternité<sup>134</sup>. Clairement dans cette vidéo, le magistrat glisse (comme l'aurait fait un

---

<sup>128</sup> Par ex. communiqué du 26 août 2016 à propos de l'affaire du Burkini : « The Council of State orders a decision banning clothes demonstrating an obvious religious affiliation to be suspended » ; communiqué du 6 mai 2019 à propos de l'énième opus de l'affaire Lambert : « Interruption of treatment for Mr Vincent Lambert ».

<sup>129</sup> O. Renaudie, « Les communiqués de presse du Conseil d'État : outil pédagogique ou support de communication ? », préc.

<sup>130</sup> CE, Ass., 9 nov. 2016, n° 395122 et 395223.

<sup>131</sup> F. Durupt, Le Conseil d'État accepte sous conditions les crèches de Noël dans une mairie, *Libération*, 9 nov. 2016, Mise à jour le jeudi 10 nov. à 19h10 : « par téléphone, le vice-président du Conseil d'État, Jean-Marc Sauvé, a défendu auprès de *Libération* les arrêts rendus par la juridiction. Cette dernière a opté pour « une interprétation ouverte et équilibrée de la loi de 1905, qui est à l'opposé d'un esprit intégriste qui imposerait des interdictions générales et absolues. Et ça, c'est la jurisprudence séculaire du Conseil d'État » ; Les crèches de Noël dans les espaces publics autorisées sous certaines conditions, *Le Monde*, 9 nov. 2016, mise à jour le 10 nov.

<sup>132</sup> Suzanne von Coester était nommée première porte-parole du Conseil d'État le 30 septembre 2016 et exerça cette fonction jusqu'au 22 novembre 2017. Xavier Domino fut nommé porte-parole le 22 novembre 2017. Charles Touboul est porte-parole du Conseil d'État depuis le 11 juillet 2018.

<sup>133</sup> Laïcité : « Les appréciations sont parfois délicates à mener », *Le Figaro*, 22 nov. 2017.

<sup>134</sup> TA Besançon, Ord., 28 août 2018, n° 1801454 et « Arrêté anti-mendicité : le tribunal administratif de Besançon rejette la requête du militant associatif », 28 août 2018, url : <https://www.macomme.info/arrete-anti-mendicite-tribunal-administratif-de-besancon-rejette-requete-militant-associatif/> (consultée le 15 juin 2019).

rapporteur public ou comme aurait peut-être pu l'écrire le juge) que le requérant n'a pas invoqué la bonne liberté fondamentale<sup>135</sup>.

Les membres de la juridiction administrative seront toujours les commentateurs les mieux autorisés de la décision du juge administratif. Mais si cela consiste à expliquer immédiatement ce qui n'est finalement pas assez dit clairement, et à multiplier les canaux, on peut continuer de s'interroger sur la pédagogie de la décision de justice envers le justiciable. L'exercice est peut-être devenu trop exigeant : ni trop ni trop peu de motivation ; des normes de rédaction claires, mais pas trop standardisées ; des explications claires, mais pas trop détaillées ; etc. Le prochain défi du juge, face à son justiciable, est peut-être de développer de nouvelles compétences pour expliquer la décision en dehors d'elle.

---

<sup>135</sup> « Cette requête a été présentée en référé liberté (...) Le jugement procède à un raisonnement en trois temps [*oui, il a dit « jugement », ce qui montre la volonté de parler à tous*] (...) il a reconnu l'existence d'une liberté fondamentale d'aider autrui dans un but humanitaire (...) liberté fondamentale qui découle du principe de fraternité invoqué par le requérant (...). L'arrêté porte atteinte à cette liberté fondamentale. En déplaçant les personnes en situation de vulnérabilité (...), la liberté d'aider ces personnes est nécessairement mise en mal. Même si ce n'est pas l'objet de l'arrêt » (...), mais là où le raisonnement achoppe pour le requérant c'est que (...) cette atteinte n'est pas grave et manifestement illégale ».