

**Séminaire bilatéral – Conseils d’État de France et de Belgique
19 et 20 octobre 2026 – Bruxelles**

Les juges et les opinions publiques

Présentation de Gaëlle Dumortier pour le Conseil d’Etat français

« Il existe dans tous les pays une force supérieure à celle des Gouvernements, c’est celle de l’opinion publique ». « L’opinion publique est l’autorité suprême, celle contre laquelle aucune autre force ne peut s’élever » écrivait le Comte de Saint-Simon¹, en écho peut-on supposer à ce qu’avait écrit Pascal, pour qui : *« La force est la reine du monde, et non pas l’opinion. Mais l’opinion est celle qui use de la force. »*²

L’« opinion publique » est, selon le dictionnaire Larousse, *« la manière de penser la plus répandue dans une société, celle de la majorité du corps social »*. Dans une acception plus ancienne, l’opinion publique désigne cependant le peuple lui-même, ce qui ne peut être indifférent au juge appelé à statuer *« au nom du peuple français »*. Encore faudrait-il pouvoir identifier cette « opinion publique ». Si l’on en croit Pierre Bourdieu, elle n’existe tout simplement pas³. Elle n’est, en tout cas, pas la somme mathématique et homogène des opinions individuelles mesurées par les sondages. Encore moins, sans doute, celle des emballements des réseaux sociaux, capables, par le « buzz » qu’ils peuvent faire naître, de donner une impression de majorité quand la majorité est simplement silencieuse ou s’exprime autrement – parfois dans les urnes, qui surprennent alors.

La conduite à tenir pour le juge à l’égard de l’opinion publique – si l’on aborde la problématique au singulier, abstraitement – navigue entre deux écueils, sur lesquels il ne pourrait que (s’)échouer : soit n’en avoir cure (on lui reprochera alors d’être hors sol, déconnecté des préoccupations du quotidien, au mieux de ne servir à rien ou au pire d’ajouter des difficultés au lieu de les résoudre...), soit au contraire « céder » à l’opinion publique, aux pressions et/ou participer à une forme de complaisance ou de bien-pensance, sans jouer son rôle de contre-pouvoir (ou au moins de gardien).

Dans l’un comme dans l’autre cas, on peut considérer que sont en jeu l’utilité, l’efficacité et l’acceptabilité de ses décisions. En un mot : sa légitimité. Il est donc de son devoir d’y être attentif.

Je n’explorerai la question que du point de vue du juge administratif – le seul que je connaisse suffisamment pour en parler – et essentiellement au singulier, sans différencier selon les différentes opinions publiques (au pluriel) pouvant s’exprimer, même si leur contenu peut et sans doute doit jouer un rôle.

J’observerai tout d’abord que le juge administratif est enclin non pas à ignorer l’opinion publique, mais à s’en tenir à une distance objective et mesurée (I). Pour admettre ensuite qu’il lui faut désormais savoir la prendre en compte comme une condition de sa propre légitimité, non sans danger ni difficulté cependant (II).

¹ H. de Saint-Simon, *L’Organisateur*, Quatrième Lettre, 1819

² *Pensées diverses I* – Fragment n° 10-/37

³ P. Bourdieu, *L’opinion publique n’existe pas*, in *Les Temps Modernes*, 318, pp. 1292-1309 1973

I) Soucieux de s'abstraire de toute forme de pression, le juge administratif est enclin à se tenir à distance de l'opinion publique

A) L'exigence d'impartialité suppose du juge une certaine « imperméabilité » à l'opinion publique, une insensibilité à la pression

Si le tableau qui est au-dessus de la cheminée de la salle de la section du contentieux ne représente pas l'allégorie de la Justice avec les yeux bandés de la déesse Thémis (ce qui peut prêter à réflexion !), ce symbole, lorsqu'il est présent, est celui de son impartialité, de son objectivité. Aveugle, mais pas jusqu'à être sourde ou muette ?

1°) Le juge en tout cas doit avoir le courage de ne pas céder à la pression de l'opinion publique ni même à celle de l'administration ou de ses propres collègues, c'est l'un des tout premiers apprentissages et pas le plus facile, car il ne faut pas non plus tomber dans la raideur (« convaincre et se laisser convaincre », pour reprendre l'expression du président Stahl).

La décision d'Assemblée du contentieux du 15 avril 2024 Dpt des Bouches-du-Rhône, n° 469719, au Recueil, le rappelle :

« En vertu des principes généraux applicables à la fonction de juger dans un Etat de droit, la justice doit être rendue par une juridiction indépendante et impartiale. Toute personne appelée à y siéger doit se prononcer en toute indépendance, à l'abri de toute pression. Sa participation au jugement d'une affaire implique qu'elle exerce cette fonction en toute impartialité, sans parti pris ni préférence à l'égard de l'une des parties. Son indépendance et celle de la juridiction dont elle est membre participent de cette exigence. Elle doit se comporter de façon à prévenir tout doute légitime à cet égard. (...) Un membre de la juridiction administrative ne peut recevoir, accepter ou présupposer quelque instruction de la part de quelque autorité que ce soit. Il a l'obligation, sans préjudice de dispositions législatives particulières, de s'abstenir de participer au jugement d'une affaire s'il existe une raison sérieuse de mettre en doute son impartialité. (...) »

On peut citer à cet égard les conclusions d'un rapporteur public sur une affaire sensible (nous soulignons) : « Nous voudrions ajouter deux points, à l'adresse du requérant, qui sortira sans doute frustré de l'audition ou de la lecture de nos conclusions : (...) le second point, c'est que jamais, jamais, nous ne nous sommes déterminé dans une affaire en considération de la « réaction de l'opinion publique », pour reprendre les mots du dernier mémoire produit, car c'est cela même qui jetterait le discrédit sur l'institution que nous avons l'honneur de servir et, à travers elle, le peuple français. » (ccl A. Lallet sur CE, 19 oct. 2020, M. Poirot, n° 438620 statuant sur la contestation de la nomination de la présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés).

2°) Pour le juge administratif français, l'imperatoria brevis est traditionnellement le témoignage de cette forme de « retrait » par rapport aux débats qui peuvent agiter la société comme les parties

Pendant longtemps, la seule façon de s'exprimer pour le juge était les décisions qu'il rend. Chaque mot est pesé. La décision doit convaincre par elle-même, de façon presque mathématique, par la rigueur de son raisonnement syllogique, elle ne doit pas avoir à être justifiée par d'autres moyens. C'est, dans la conception du juge administratif français, le gage d'autorité : moins on en dit, moins on fragilise la décision et l'expose à la critique. Encore aujourd'hui, il est toujours très difficile

d'expliquer une décision de justice sans la trahir, la caricaturer, la priver de son équilibre qui peut être très balancé. La communication du juge, c'est la décision de justice qu'il rend (d'ailleurs, le « dialogue des juges » se fait essentiellement par décisions de justice interposées).

Klaus Rennert, ancien président de la cour administrative fédérale allemande (*Bundesverwaltungsgericht*) de 2014 à 2021, ne disait pas véritablement autre chose dans l'entretien qu'il a récemment donné à l'AJDA, à propos de la motivation des décisions, longues et assorties de références, y compris aux opinions doctrinales, contrastant avec le modèle français : « *Certains juges font ici preuve d'une érudition excessive, au lieu de suivre la devise «concis et clair» . Il est toutefois justifié que l'interprétation de la loi soit motivée de manière plus détaillée, en tenant compte des arguments des parties au litige et en citant les jurisprudences pertinentes ainsi que la littérature juridique. Cela favorise le dialogue, tant au sein de la juridiction avec l'instance supérieure, qu'à l'extérieur de celle-ci avec la communauté juridique. Et cela contribue ainsi globalement au développement de la jurisprudence. Mais il faut trouver le juste équilibre ».*⁴

B) Le juge administratif veille en revanche depuis toujours aux conditions dans lesquelles l'opinion ou les différentes opinions publiques peuvent s'exprimer

1°) le juge administratif est d'abord soucieux que l'opinion ou les différentes opinions publiques puissent exister et s'exprimer librement : voir sa jurisprudence sur la pluralité des courants d'opinion dans les médias, les campagnes électorales, le droit de manifester

L'un des plus grands arrêts, fondateur, de la jurisprudence administrative est l'arrêt Benjamin du 19 mai 1933, Rec. 541, jugeant que s'il incombe à l'autorité de police de prendre les mesures qu'exige le maintien de l'ordre, il doit concilier l'exercice de ses pouvoirs avec le respect de la liberté de réunion – en l'occurrence, il s'agissait de la tenue d'une conférence par un homme auquel il était reproché, notamment par divers syndicats appelant à une contre-manifestation, d'avoir « sali le personnel de l'enseignement laïque ». Et le Conseil d'Etat juge qu'en l'espèce « *l'éventualité de troubles allégués par le maire (...) ne présentait pas un degré de gravité tel qu'il n'ait pu, sans interdire la conférence, maintenir l'ordre en édictant les mesures de police qu'il lui appartenait de prendre* ».

Cette jurisprudence, qui reste le cadre actuel du contrôle des atteintes portées à la liberté d'opinion et d'expression – comme de toutes les mesures de police administrative -, trouve particulièrement à s'appliquer s'agissant du droit de manifester (pour un exemple emblématique pendant la crise sanitaire : JRCE, 13 juin 2020, M. Renault et autres, n° 440846).

Le souci qu'a le juge administratif des « expressions pluralistes des opinions », pour reprendre la formulation de l'article 4 de la Constitution, dont le Conseil constitutionnel déduit le principe de pluralisme des courants d'idées et d'opinion comme l'un des fondements de la démocratie, et du respect de l'objectif de valeur constitutionnelle de « pluralisme des courants d'expression socioculturels », à travers des programmes audiovisuels garantissant l'expression de tendances de caractères différents dans le respect de l'impératif d'honnêteté de l'information⁵ se manifeste également dans sa jurisprudence sur la régulation des médias par l'Autorité de régulation de la

⁴ Comment fonctionne la justice en Allemagne ? Entretien avec Klaus Rennert, ancien Président de la Cour administrative fédérale, AJDA 2026. 1768

⁵ not. Cons. Const. 93-333 DC du 21 janv. 1994, ct 3 et de nombreuses autres décisions

communication audiovisuelle et numérique (ARCOM). Voir, pour une décision récente, l'application de ces principes à un programme mêlant information et divertissement⁶.

2°) mais il a aussi toujours eu une jurisprudence pragmatique, qui le conduit à ne pas ignorer la place de l'opinion publique dans l'action publique

Dans certaines hypothèses, lorsque l'opinion publique peut légitimement avoir justifié la décision administrative attaquée, la façon dont une situation est perçue par le grand public peut constituer un motif de la décision administrative qui pourra être validée par le juge. Tel peut être notamment le cas s'agissant de décisions individuelles relatives à des agents publics ou lorsqu'interviennent des considérations déontologiques (14 décembre 2018, M. Gallet (sur le retrait du mandat du président de Radio France par le conseil supérieur de l'audiovisuel), 18 déc. 2023, M. Bouricha, n° 474387 (sur la suspension d'un magistrat de la Cour des comptes, condamné de manière non définitive pour un délit sexuel ; 25 oct. 2018, Martres, n° 405418, B (sur la légalité du refus par le ministre de la justice de proposer une magistrate à un poste hors hiérarchie du fait notamment de la mise en examen de l'intéressée) ; 20 avril 2011, M. Bertrand, n° 332255, A (sur le refus de protection fonctionnelle d'un ancien membre de l'inspection générale des renseignements généraux, à la suite de la publication de carnets privés comportant des informations à l'encontre de personnalités politiques ; JRCE, 7 mars 2011, ENS (sur le refus de l'Ecole normale supérieure de mettre à disposition une salle de réunion à disposition du « collectif Palestine ENS »), n° 347171 Rec.

Et dans tous les cas, même sans en faire un élément central dans la décision à prendre, le juge administratif est soucieux à tout le moins, de bien comprendre l'ensemble des éléments de contexte qui a pu conduire l'administration à prendre la décision contestée et de faire attention à prendre des décisions qui, au moins dans la façon dont elles sont rédigées ou dont elles ouvrent ou ferment des portes restent « audibles » pour l'opinion publique et « gérables » pour l'administration dans des contextes pouvant être polémiques ou tendus.

L'une des façons dont l'opinion publique peut être prise en compte peut être le niveau de formation de jugement retenu, la plupart du temps pour « rehausser » le niveau qui aurait été celui de l'affaire si elle ne s'inscrivait pas dans un certain contexte de sensibilité dans l'opinion publique. Exple : exonération de la responsabilité de l'Etat au regard de la faute de Servier en réunies plutôt qu'en NA (27 fév. 2026, société Les Laboratoires Servier, n° 497510, B ; ou en sens contraire : responsabilité de l'Etat dans la préparation et la réponse à la crise sanitaire en réunies plutôt qu'en formation supérieure (16 oct. 2025, ministre c/ consorts Malka, n° 489593, A)

D'ailleurs, si les rapporteurs publics s'y appuient peu directement, il n'est pas rare qu'ils fassent état dans leurs conclusions de l'importance que revêt la question à trancher dans le débat public. Souvent mentionnée en introduction ou en conclusion des propos du rapporteur public, l'opinion publique apparaît la plupart du temps comme un élément d'ambiance, permettant d'ancrer la décision dans le contexte social dans lequel elle s'inscrit.

Exemples : ccl. G. Odinet sur la circulaire relative à l'examen des situations administratives dans l'hébergement d'urgence (11 avril 2018, Fédération des acteurs de la solidarité et autres, n° 417206) ou ccl M. Le Coq sur la vaccination contre le papillomavirus dans les collèges (9 fév. 2024, association d'entraide aux malades de myofasciite à macrophages, n° 476102).

⁶ CE, 21 déc. 2023, société C8, n° 470565, B

II) S'il lui revient désormais de rendre compte plus directement de sa propre légitimité, il doit veiller, en se préoccupant de l'opinion publique, à ne pas s'exposer à sa tyrannie et transformer ses décisions en opinions

A) Les exigences du procès équitables incluent désormais ce que le juge donne à voir et à comprendre

1°) ce qu'il donne à voir : la théorie des apparences

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière d'impartialité, à partir de l'arrêt du 1^{er} octobre 1982, *Piersack c/ Belgique*, n° 8692/79 a conduit le juge administratif à devoir intégrer la théorie des apparences : ne pas se contenter d'être impartial, mais donner à voir qu'il l'est. L'enjeu a été particulièrement fort pour le Conseil d'Etat s'agissant de sa dualité de fonctions après l'arrêt du 28 septembre 2005, *Procola c/ Luxembourg*, et s'agissant du rôle du « commissaire du gouvernement » et de sa place au délibéré à compter de l'arrêt *Kress c/ France* de 2001.

Outre les changements dans les textes qui ont été apportés pour donner à voir la façon dont l'impartialité était sauvegardée (dénomination du « rapporteur public », prise de parole des parties après ses conclusions, explicitation des règles de la double affectation, etc.), c'est un changement plus profond qui a été induit, donnant lieu à la mise en place d'une déontologie plus « institutionnalisée ». Désormais, comme l'écrit le président Labetoulle qui fut le premier président du collège de déontologie de la juridiction administrative française, « *la déontologie a dépassé la sphère de la conscience individuelle* ». « *Ce n'est plus seulement à nous-mêmes que nous rendons des comptes, mais aussi à la société ou du moins à la communauté des justiciables. En suggérant de se comporter de façon à "prévenir tout doute légitime", la théorie de l'apparence conduit à songer au regard d'autrui. Et comme, à partir de là, ce n'est plus seulement en nous-mêmes que nous cherchons des éléments de réponse, nous éprouvons le besoin d'avoir des repères communs, d'être guidés, éclairés : nous connaissons la règle, mais jusqu'où va-t-elle ? Où mettre le curseur ?* ».

Ces différents éléments apparaissent dans la décision d'assemblée Dpt des Bouches-du-Rhône, qui rappelle (pt 4, déjà cité), qu'un membre de la juridiction administrative « a l'obligation, sans préjudice de dispositions législatives particulières, de s'abstenir de participer au jugement d'une affaire s'il existe une raison sérieuse de mettre en doute son impartialité », que (pt 10) aux termes des articles L. 131-2 et L. 231-1-1 de ce code, les membres du Conseil d'Etat et les magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel « *exercent leurs fonctions en toute indépendance, dignité, impartialité, intégrité et probité et se comportent de façon à prévenir tout doute légitime à cet égard* » et que (pt 11) sont notamment mis à la disposition des membres du Conseil d'Etat et des magistrats administratifs, afin qu'ils veillent à prévenir ou faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts « la charte de déontologie de la juridiction administrative mentionnée à l'article L. 131-4 du code de justice administrative, les recommandations du collège de déontologie de la juridiction administrative mentionnées à l'article L. 131-6 de ce code ou l'entretien déontologique prévu par les dispositions des articles L. 131-7 et L. 231-4-1 du code de

justice administrative réalisé lors de la remise par le membre de la juridiction administrative de sa déclaration d'intérêts. »

2°) ce qu'il donne à comprendre : la communication

L'exigence de « *rendre compte* » - pour reprendre les termes de l'article 15 de la Déclaration de 1789⁷ - pour gagner ou conserver sa légitimité impose désormais, au-delà de l'impartialité, que le juge soit compris. De façon significative, le vice-président Bruno Lasserre avait intitulé son discours d'ouverture des « entretiens du contentieux » consacrés à « l'efficacité du juge administratif » le 29 octobre 2021 : « être accessible, utile et compris ».

Il rappelait alors que « Pour mieux se faire comprendre, le juge administratif a d'abord engagé il y a presque dix ans une réflexion sur la rédaction de ses décisions. Beaucoup des propositions inscrites dans le rapport du groupe de travail présidé par Philippe Martin ont ainsi été reprises, qu'il s'agisse de l'abandon des termes les plus désuets ou du passage à une rédaction en style direct, avec des phrases distinctes et des paragraphes clairement identifiés. Ceci va dans le sens de l'exigence de sécurité juridique, aussi bien du point de vue des justiciables que des juges du fond. »

Il évoquait également le développement de l'oralité « car échanger oralement avec les parties rend le juge plus visible et plus accessible. Les justiciables ont davantage le sentiment d'être écoutés, compris, ce qui renforce l'effet cathartique du procès – l'expérience des référés montre à cet égard que le dialogue favorise la conciliation entre les parties, les audiences débouchant régulièrement sur un désistement ou sur le retrait, par l'administration, de décisions qu'elle reconnaît ne pas tenir en droit. En retour, les justiciables peuvent mieux comprendre eux-mêmes comment raisonne le juge, ainsi que le sens des règles applicables à leur litige. J'ajouterai qu'en engageant un dialogue avec les parties, le juge descend de son piédestal et réduit la distance qui sépare trop souvent la justice de celles et ceux qu'elle sert : je crois que c'est tout sauf un détail en ces temps de défiance croissante vis-à-vis des institutions publiques »

Plus largement, la juridiction administrative a accompagné la plus grande diffusion de ses décisions (open data) d'un travail d'explication de leur portée et du fonctionnement des juridictions et d'une politique de communication qui ne se limite plus à la diffusion de la décision elle-même – celle dont, comme on l'a dit, représente le « mode de communication » habituel du juge, mais s'efforce de s'adapter à différents publics : participation à des colloques, communiqués de presse, communication sur les réseaux sociaux, « nuit du droit », etc.

B) Ces nouvelles modalités d'interactions du juge administratif avec « l'opinion » ou « les opinions » publiques ne sont cependant pas sans limites

1°) La décision de justice conserve une part irréductible de technicité qui rend illusoire de tout pouvoir faire comprendre

Selon les résultats du sondage « Le rapport des Français avec la justice »⁸ commandé par la commission des lois du Sénat en 2021 – déjà, certes, un peu ancien...et que l'on peut espérer

⁷ La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration

⁸ https://www.senat.fr/fileadmin/import/files/fileadmin/Fichiers/Images/redaction_multimedia/2021/2021-

s'être amélioré !, 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 !

De façon générale, la justice administrative pâtit de la moindre confiance en général dans les institutions. La justice sera toujours trop lente, trop opaque, trop imprévisible dans un monde médiatique qui fonctionne à l'émotion et à l'instantanéité et, sans renoncer à lutter contre ces « trop », il convient aussi de préserver – même en référé – sa part nécessaire de distance et de sérénité, de confidentialité aussi, qui sont le gage de sa force, de sa stabilité et de son sérieux. La complexité de la décision de justice est, pour une bonne part, le reflet de la complexité de nos règles de droit, elles-mêmes reflet de la complexité (ou des contradictions) de notre société.

2°) En s'attachant à être compris, le juge administratif doit veiller à ne pas chercher à être nécessairement approuvé

Il y a, de toute façon, (presque) toujours, une partie perdante. Un sondage a été lancé auprès des usagers à la suite de l'étude annuelle sur « le dernier kilomètre », qui a veillé à bien laisser de côté ce biais.

Par ailleurs, si les décisions de justice doivent toujours pouvoir être discutées, le juge n'a pas en principe à se justifier ni à entrer dans l'arène du débat. En veillant à être compris, le juge ne doit pas donner le sentiment que les décisions de justice sont des opinions comme une autre. Les débats doivent se situer sur un terrain de raisonnement, en vue d'un infléchissement futur éventuel.

Enfin, il ne faut pas se masquer le fait que « l'opinion publique » n'est pas seulement l'opinion majoritaire du peuple, elle est aussi bien souvent instrumentalisée ou fabriquée⁹.

En conclusion : le juge administratif doit désormais veiller, au moins en partie à devancer l'opinion publique, en anticipant les mises en causes (notamment de ses membres) et en présentant lui-même ses fonctions et ses décisions (en imaginant des supports variés), pour « déminer » les interprétations inexactes et s'éviter au maximum d'avoir à « réagir », sauf dans le cas particulier où l'un des membres de la juridiction est mis en cause. Il reste que, si l'on en revient à l'idée que l'opinion publique est une forme de ce que pense le peuple lui-même, c'est la loi qui, dans notre Etat de droit, est l'expression de la volonté générale. Si donc ce qui a été jugé est perçu comme ne correspondant pas à ce qui doit l'être, la voie démocratique commande que ce soit le législateur (ou, éventuellement, s'agissant du juge administratif, le pouvoir réglementaire) qui reprenne la main. Pour terminer avec un autre tableau, celui qui se trouve au-dessus de la cheminée de la salle des conflits au Palais Royal, c'est la loi qui dicte ses observations à la jurisprudence.

⁹ Je renvoie sur ce point aux développements d'A. Martinel, présidente de la 2^e chambre civile de la Cour de cassation, Juger sans désir de plaire ni crainte de déplaire, lors du colloque La justice face au tribunal de l'opinion publique, publiée in Lextenso