

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Bundesverwaltungsgericht
Provisorische Gerichtsleitung
3000 Bern 14

Stratégie de communication

Bern, septembre 2006

Table des matières

1	Mission communication.....	2
2	Contexte et situation initiale.....	5
2.1	Règlements et directives.....	5
2.2	Communication : mesures prises à ce jour	5
2.3	Contexte.....	6
2.4	Nécessité de se positionner.....	7
3	Bilan : points forts/points faibles.....	8
3.1	Points forts.....	8
3.2	Points faibles.....	9
4	Objectifs.....	10
5	Groupes cibles.....	12
6	Réflexions autour de la stratégie.....	14
7	Communication : contenus et responsabilités.....	16
8	Instruments et mesures.....	18
8.1	Instruments de base – planification de la communication.....	18
8.2	CI/CD.....	19
8.3	Communication interne.....	19
8.4	Publication des arrêts.....	20
8.5	Médias.....	20
8.6	Site internet.....	21
8.7	Documentation (supports papier/numérique).....	21
8.8	Divers.....	21

1 Mission communication

L'institution d'un tribunal administratif au niveau fédéral est à marquer d'une pierre blanche dans l'histoire du système judiciaire suisse. L'entrée en fonction du Tribunal administratif fédéral (TAF), le 1er janvier 2007, marquera la dernière étape et l'accomplissement du vaste et ambitieux projet de réforme de la justice, plébiscité par le peuple et les cantons en mars 2000.

Les innovations introduites par la réforme de la justice comportent de réels avantages pour les citoyens. Celui, d'abord, de concrétiser la garantie d'accès au juge puisque la création d'un tribunal administratif fédéral permettra désormais de porter tout type de contentieux ou presque devant un tribunal. Celui, ensuite, de renforcer la protection juridique en Suisse, tout en décongestionnant le Tribunal fédéral, autorité judiciaire suprême au plan national.

Quant à savoir si les objectifs fixés par la réforme sont atteints, l'élément déterminant sera la qualité de la jurisprudence du TAF. Garante du bon fonctionnement du tribunal, la Commission administrative - organe de direction du TAF - sera chargée d'en régler tous les aspects administratifs et logistiques. Elle relayera la Direction provisoire du tribunal début 2007 et il lui appartiendra de jeter les bases d'une culture d'entreprise qui permette, non seulement d'attirer les collaborateurs les mieux profilés, mais encore de leur garantir un cadre de travail agréable et stimulant à moyen et à long terme.

A peine instituée, la Direction provisoire s'est penchée sur la question de la communication lors de son premier séminaire pratique. Fin novembre 2005, elle a doté le TAF d'un règlement sur l'information, définissant son orientation générale en matière d'information et de relations publiques. Ce faisant, elle a marqué explicitement son engagement à considérer la communication comme un élément essentiel pour réussir à mettre le tribunal sur pied et à en assurer le bon fonctionnement.

L'enjeu est de positionner la communication – interne et externe – comme un outil essentiel au bon fonctionnement du tribunal. Elle reprend, en partie, les principes retenus pour le Projet Nouveaux tribunaux fédéraux. Ses priorités ont été définies comme suit :

- Adopter une stratégie d'information et de communication engagée, novatrice et transparente
- Présenter le mandat du nouveau tribunal et refléter sa portée et sa responsabilité sociale
- Anticiper les problèmes potentiels pour se donner les moyens de gérer les situations difficiles
- Veiller à la cohérence de l'information à l'interne comme à l'externe et éviter les messages contradictoires.

A l'issue des phases de développement et de réalisation du projet, le bilan des mesures prises en matière de communication est globalement positif.

La stratégie de communication développée ici a été réalisée par l'agence de communication Thomas C. Maurer à Berne. Révisée en juillet 2006, après discussions avec des collaborateurs du Secrétariat général, elle a ensuite été passée en revue par la Direction provisoire du tribunal à la mi-août pour être finalement adoptée en première lecture en septembre dernier.

2 Contexte et situation initiale

2.1 Règlements et directives

Le TAF s'est d'emblée doté de directives contraignantes en matière de communication externe. Le « Règlement du Tribunal administratif fédéral relatif à l'information » qui entrera en vigueur le 1er janvier prochain précise notamment que le TAF informe de manière ouverte et transparente. Ce règlement se démarque aussi par une conception libérale de l'information. Empreint de réalisme et de pragmatisme, il considère les médias comme un trait d'union essentiel entre le tribunal et le grand public. Il y est notamment prévu que :

- le TAF dispose d'un service de presse,
- les chroniqueurs judiciaires sont accrédités sur demande,
- les décisions du TAF sont publiées sous forme anonyme dans une banque de données électronique; une sélection paraît également dans le recueil officiel.

Si le TAF ne s'est pas donné de directives comparables en matière de communication interne, il conviendra néanmoins, par souci de cohérence, d'y appliquer les mêmes principes et orientations.

2.2 Communication : mesures prises à ce jour

Principal vecteur d'information du TAF tout au long des travaux préparatoires, le site Internet lancé dans le cadre du Projet Nouveaux tribunaux fédéraux a permis de diffuser aux acteurs directement intéressés mais aussi au grand public toutes les décisions clés prises autour du projet. D'autres mesures ont été prises, notamment:

- publication de newsletters (en allemand et en français),

- organisation de séminaires d'information à l'intention des membres des commissions et des services de recours,
- établissement de contacts avec la Commission judiciaire et d'autres commissions parlementaires,
- diffusion de communiqués de presse (en allemand, en français et en italien),
- réalisation d'interviews/de profils de représentants de premier plan du TAF,
- information des juges élus et du personnel recruté.

Dans l'ensemble, les réactions de la presse ont été plutôt neutres ou positives. Les journalistes n'ont, pour ainsi dire, pas soulevé de points potentiellement critiques.

2.3 Contexte

En dépit de la polémique suscitée par la localisation du TAF, des fluctuations de personnel et d'un certain nombre de changements intervenus, notamment dans le financement de la construction du nouveau bâtiment à St-Gall, le tribunal est en bonne voie. Des étapes décisives, telles que l'élection des juges par le Parlement et le recrutement du personnel se sont concrétisées dans les délais prévus.

La réalisation d'un projet d'une telle complexité, qui revêt un caractère pilote à plus d'un titre, comporte aussi son lot de risques. Et si la mise en place du TAF s'est faite sans contretemps majeurs à ce jour, il peut en être autrement demain.

Sur fond de restrictions budgétaires cantonales et fédérales et de scepticisme ambiant à l'égard des institutions étatiques, le climat ne se prêtait pas particulièrement à la réalisation d'un projet de cette envergure. Si le projet de TAF n'en a pas souffert, c'est avant tout qu'il a été possible de faire comprendre aux acteurs directement concernés quelles étaient les prestations attendues du tribunal. Encore que la création du nouveau Tribunal administratif fédéral reste largement méconnue en dehors de la sphère politique et d'un public de spécialistes. Il gagnera cependant en visibilité une fois les travaux de construction achevés, lorsqu'il prendra ses quartiers dans ses nouveaux locaux de St-Gall. Cette visibilité accrue du TAF contribuera à sa notoriété, mais elle comporte aussi des risques.

2.4 Nécessité de se positionner

Sachant que le TAF sera appelé à statuer sur plus de 10 000 recours par an contre des décisions d'autorités administratives fédérales (et parfois cantonales), il est essentiel qu'il se dote d'une identité claire. Celle-ci reposera, en premier lieu, sur une jurisprudence de qualité. Mais à l'ère de la communication et des médias, il en faut plus pour être bien compris du public.

Opter pour une approche de la communication qui soit stratégique et maîtrisée, c'est aussi s'interroger systématiquement sur son but et son objet. Quelle image le nouveau tribunal souhaite-t-il véhiculer? Quels sont les éléments caractéristiques qui l'identifient ? Et quels types de contenus et de prestations faut-il proposer, outre la publication des décisions elles-mêmes, pour se forger un profil clair et donner l'image voulue à l'interne comme à l'externe ? Autant de questions auxquelles nous nous proposons ici de répondre. Dans le même temps, nous explorerons une série d'instruments et de mesures qui pourront aider le TAF à atteindre ses objectifs.

3 Bilan : points forts/points faibles

Pour le TAF, l'enjeu d'une communication stratégique et prospective consiste à faire passer un message de crédibilité et de confiance à l'interne comme à l'externe. Pour y parvenir, encore faut-il dépister à temps les risques, de façon à les prévenir ou à en atténuer les conséquences. C'est pourquoi il est important d'analyser précisément quels sont, sous l'angle de la communication, les points forts et les points faibles du TAF. Cette démarche permettra d'identifier ses perspectives de positionnement mais aussi les risques qui y sont liés. Un bilan points forts/points faibles est une condition sine qua non pour bien orienter sa stratégie de communication et l'assortir de mesures judicieusement pensées. Dans cette optique, les points suivants ont été mis en exergue :

3.1 Points forts

- Légitimation constitutionnelle
- Appui politique
- Collaborateurs issus des institutions qui ont précédé le TAF ; acquis jurisprudentiel
- Caractère unique du projet
- Apport social (protection juridique accrue ; simplification et harmonisation de l'organisation judiciaire fédérale ; décongestionnement du Tribunal fédéral et du Conseil fédéral)
- Financement garanti
- Planification à long terme
- Engagement de St-Gall
- Nouveaux locaux construits sur mesure à St-Gall

3.2 Points faibles

- Situation financière/restrictions budgétaires au niveau des collectivités publiques
- Fin d'un statu quo qui avait le mérite de fonctionner
- Caractère unique du projet, absence de modèles de référence
- Multiplicité des domaines de compétence /degré de spécialisation des cours
- Structures décentralisées (sites provisoires)
- Possibilité limitée de recruter des nouveaux collaborateurs

En dépit d'un contexte plutôt défavorable a priori, les prestations positives du TAF ont toutes les chances de lui valoir la reconnaissance de l'opinion publique. Des perspectives prometteuses, donc, qui tiennent aussi au caractère pilote et unique du projet. En tablant sur des procédures rapides et transparentes et sur des exigences de qualité élevées, le TAF se fera rapidement une réputation, celle de consolider la sécurité du droit en Suisse. Sans compter qu'il peut contribuer, par des mesures appropriées, à améliorer l'image du système judiciaire suisse dans son ensemble – par ex., transparence de la communication, efficacité des processus, outils informatiques destinés au travail de procédure.

Ces perspectives se doublent toutefois de risques, qui sont inhérents à ce type de projets à caractère unique. Des risques en matière d'effectifs, de planification et de mise en œuvre, qui peuvent se manifester lors de la mise en place du TAF ou de son transfert de Berne en Suisse orientale, où il prendra définitivement ses quartiers. Autre facteur susceptible de préoccuper le nouveau tribunal, les fluctuations annuelles du nombre de recours dont il sera saisi, fluctuations qui se répercuteront sur son taux d'activité.

4 Objectifs

La communication est un facteur clé de réussite dans la mise en place du nouveau TAF. À l'interne, d'abord, l'objectif est de communiquer dans une logique d'ouverture, de transparence et de confiance mutuelle. En parallèle, il s'agira d'encourager le personnel à s'identifier à l'institution et à s'engager pour son bon fonctionnement. À l'externe ensuite, les enjeux portent essentiellement sur la crédibilité, les prestations et la reconnaissance du nouveau tribunal. Un travail rigoureux d'information permettra de faire comprendre à l'opinion publique l'importance du nouveau tribunal et de ses tâches. Il s'agira par ailleurs de favoriser l'acceptation de ses décisions et, partant, de conforter la confiance du citoyen dans l'Etat de droit. Le TAF est appelé à être un tribunal moderne, de proximité, un modèle d'ouverture et de transparence et à servir d'exemple en termes de qualité et d'efficacité. Et son image a tout à gagner d'un développement des relations publiques constant et rigoureux.

Dans le même temps, la communication doit permettre au TAF d'identifier, en temps utile, les risques internes et externes susceptibles de l'affecter, qu'il s'agisse de risques politiques ou de planification, ou encore de défis inhérents à la gestion d'un tribunal et à ses activités jurisprudentielles. Pour prévenir les crises et éviter de ternir l'image du TAF (et celle de l'institution judiciaire dans son ensemble), il faut prendre des mesures adéquates en amont. Cela signifie, par exemple, définir clairement les responsabilités en matière d'information et savoir composer avec les médias et donc s'y préparer (par ex. prévoir un module de formation). Ce d'autant plus qu'un tribunal, de par son mandat et son statut particuliers, est forcément exposé à la critique de l'opinion publique. Ce qui est vrai de la gestion des crises en général, l'est à plus forte raison pour le TAF : mieux vaut prévenir que guérir. Dans ce sens, la communication remplit en quelque sorte une fonction de retour sur investissement.

Des mesures ciblées de communication devraient notamment permettre au TAF d'atteindre les objectifs suivants :

- Favoriser la crédibilité, la reconnaissance et l'acceptation du TAF
- Faire comprendre son apport (messages clés)
- Permettre aux médias et au grand public de mieux cerner le mandat du TAF
- Anticiper les difficultés et les potentiels de crise et se préparer à y faire face
- Motiver le personnel et renforcer l'esprit de cohésion
- Positionner le TAF comme un employeur de choix pour des profils qualifiés

5 Groupes cibles

Les employés du TAF sont les premiers concernés par cette stratégie de communication. Ce sont eux qui formeront le nouveau tribunal, qui seront les garants de la qualité de sa jurisprudence et ses principaux ambassadeurs à l'extérieur. D'où l'importance toute particulière de la communication interne. Il sera donc essentiel de lui donner plus de poids, notamment au cours des phases préparatoire et de démarrage, synonymes de surcroît de travail, mais aussi d'insécurité pour nombre d'employés. Une attention particulière devra également être accordée au personnel lorsque le tribunal prendra ses quartiers à St-Gall.

Principaux groupes ciblés :

Personnel du TAF

- juges et employés

Public général

Médias

- chroniqueurs et journalistes accrédités ou non
- revues spécialisées
- médias nationaux /presse fédérale
- autres médias

Participants à la procédure

- parties
- autorités inférieures

Autorités politiques

- Conseil fédéral
- Chambres fédérales

Commune-siège

- Décideurs (parlement, gouvernement, administration et autres autorités cantonales et municipales de St-Gall)
- population locale
- autres

Tribunaux

- Tribunaux fédéraux (TAF, TPF)
- autres tribunaux et autorités (p. ex. Commission fédérale d'estimation)

Public spécialisé

- Universités et associations professionnelles

6 Réflexions autour de la stratégie

Fournir une information constamment actualisée de sa jurisprudence sera une priorité de la stratégie de communication du TAF. L'objectif est d'assurer le plus rapidement possible la mise en ligne des arrêts rendus et de les classer de sorte qu'ils soient faciles d'accès et que les lecteurs intéressés s'y retrouvent sans difficulté. Il serait en outre judicieux d'assortir les cas particulièrement complexes d'un commentaire de façon à en rendre le contenu plus accessible.

Il n'en demeure pas moins que, dans un tribunal appelé à connaître d'affaires relevant de multiples domaines juridiques, les processus mis en œuvre sont trop nombreux et trop complexes pour que la qualité des prestations fournies se reflète fidèlement dans l'image que s'en fera l'opinion publique.

A l'ère de la médiatisation généralisée et de la demande croissante d'informations, même un tribunal ne peut plus se permettre de se consacrer exclusivement à son travail. Le besoin d'une information claire, objective et sans équivoque se fait surtout sentir lorsque des affaires qui défrayent la chronique sont difficilement compréhensibles, même pour des spécialistes non impliqués, et qu'elles requièrent un travail de "décryptage" pour les rendre accessibles au grand public. Un travail qui, au niveau du personnel, requiert un savoir-faire particulier.

Dès lors, la stratégie de communication – ou de non communication – du TAF se répercutera sur l'image que s'en fera l'opinion publique. S'il ne s'efforce pas, de lui-même, de transmettre un message clair et d'orienter l'opinion sur ses performances, sa crédibilité sera très vite jugée par des critiques externes, à l'aune de décisions isolées. C'est pourquoi il ne faut pas sous-estimer l'importance d'une stratégie novatrice en matière de communication pour atteindre les objectifs évoqués ci-dessus.

Nous l'avons souligné plus haut, les employés du TAF sont les premiers concernés par la stratégie de communication. La mise en place d'une nouvelle institution dotée de sa propre culture d'entreprise et d'un réel esprit de corps constitue toujours un défi majeur. Un défi d'autant plus important dans le cas du TAF, compte tenu du

nombre de structures dont il est issu, mais aussi de sa décentralisation et de la multiplicité de ses domaines d'intervention. D'où la nécessité de favoriser le développement d'une identité commune et d'un sentiment de cohésion.

Pour mieux marquer son identité organisationnelle, le TAF aura tout avantage à se doter d'une identité visuelle forte (corporate design). Celle-ci déploiera ses effets à l'interne comme à l'externe et permettra de véhiculer les valeurs auxquelles le tribunal souhaite être associé.

Pour positionner durablement le TAF, là encore, à l'interne comme à l'externe, il est par ailleurs indispensable de faire passer des messages clairs et cohérents; mais une communication efficace repose aussi sur la répétition. En un mot, les messages importants doivent être succincts, cohérents et diffusés à bon escient. Il faut également définir clairement les attributions de chacun et les processus qui permettront de parler "d'une seule voix" au quotidien.

Les médias ont acquis une place centrale dans le paysage politique et social. Il ne faut donc pas sous-estimer le rôle de trait d'union qu'ils sont appelés à jouer entre les tribunaux et le public. Véritables multiplicateurs, ils permettent de toucher tous les publics ou presque. C'est pourquoi il est dans l'intérêt du TAF d'entretenir régulièrement de bons contacts, en particulier avec les chroniqueurs accrédités, et de les soutenir dans leur travail.

Le succès d'une communication stratégique maîtrisée ne réside pas uniquement dans son contenu, mais aussi dans sa forme. Il ne faut pas oublier, à cet égard, que la communication n'est pas à sens unique. Communiquer, c'est dialoguer. Or pour dialoguer, il faut prendre son auditeur au sérieux et créer un climat de confiance et de respect mutuels.

7 Communication : contenus et responsabilités

La communication relève de la compétence du Président et de la Commission administrative du TAF, qui sont conjointement responsables des axes stratégiques définis en la matière. La présente stratégie de communication et les mesures y afférentes ont donc été soumises à leur approbation critique et modifiées en partie avant adoption.

Premier responsable - dans une phase initiale – de la communication et de la diffusion externe d'informations, le Président du TAF sera secondé par le service de presse du tribunal sur le plan opérationnel. On pourra également recourir aux services de professionnels si besoin est. Ce procédé a le mérite de donner au TAF un visage, et donc une dimension humaine.

Centraliser la communication est la meilleure façon, dans un premier temps du moins, d'en garantir la cohérence. Mais les juges auront eux aussi un rôle non négligeable à jouer, notamment lorsqu'il s'agit de donner des renseignements sur des dossiers précis. Reste encore à déterminer comment ils assumeront ce rôle face aux médias et à l'opinion publique, et quelles modalités de formation et de soutien il faudra prévoir à cet effet. Ce qui est clair, en revanche, c'est que toute information issue d'une cour ou d'un juge se fait sous l'égide du TAF et qu'elle engage la responsabilité du tribunal dans son ensemble. En fin de compte, tous les employés du tribunal contribuent, au quotidien, à en façonner l'image, quelles que soient leurs attributions en matière de communication. Sur le terrain, ils sont tous des ambassadeurs de premier plan du TAF.

Dès la phase initiale du projet, le TAF a élaboré des messages destinés à le positionner. Si ceux-ci restent d'actualité, il s'agira, dans un deuxième temps, de les compléter ou de les adapter en les axant davantage sur les groupes cibles.

Rappel des messages-clés retenus :

- Le TAF jouit d'un statut indépendant.
- Il remplace les (actuelles) commissions fédérales de recours et les (actuels) services de recours des départements.
- Il est compétent pour connaître des recours dirigés contre les décisions d'autorités administratives fédérales - ou parfois cantonales.
- Il comble une lacune dans la juridiction fédérale et contribue à renforcer la protection juridique des citoyens.
- Il permet de décongestionner le Tribunal fédéral.
- Il contribue au développement de la jurisprudence.
- Il est un prestataire de services moderne et efficace.
- Il est un employeur de choix conscient de ses responsabilités sociales.

8 Instruments et mesures

Dans cette dernière partie, nous avons dressé un inventaire des principaux instruments et mesures qui permettront au TAF, d'une part, de se positionner dans les meilleures conditions possibles et, d'autre part, de s'assurer de la cohérence de ses travaux d'information et de relations publiques. Ces mesures seront précisées séparément pour les différentes phases opérationnelles (préparatifs à l'entrée en fonction, phase de démarrage, première année d'activité et les suivantes).

8.1 Instruments de base – planification de la communication

Stratégie de communication : développée et régulièrement passée en revue/mise à jour

Charte de communication : principes directeurs de la communication

Guide de communication : attributions et processus en matière de communication, y compris plans d'intervention et manuels d'urgence ; régulièrement mis à jour.

Train de mesures/budget communication : planification annuelle des mesures prévues, accompagnée d'un budget

Calendrier de communication : présentation chronologique des mesures prévues et concrétisées ; mis à jour en continu

Interventions d'urgence/prévention des crises : inventaire des risques potentiels, y compris monitoring ; préparation de prises de position ; au besoin, coaching et formation

8.2 CI/CD

Logo : conception et recherche d'autres modèles

CD-guide pratique : mise au point d'un guide pratique à caractère contraignant, **comprenant directives et exemples** ; désignation d'un interlocuteur à l'interne chargé d'apporter des réponses et des solutions aux questions et aux problèmes des collaborateurs

Correspondance/modèles : contrôle ; le cas échéant, rectification en partenariat avec les responsables TI

Supports visuels : conception et réalisation de supports visuels du TAF pour diffusion (contraignants)

Positionnement à court terme : définition d'un profil concis du TAF à utiliser dans tous les communiqués de presse et autres présentations publiques.

8.3 Communication interne

Infos-TAF : publication périodique d'un bulletin d'informations comprenant articles d'actualité et de fond à l'adresse des collaborateurs du TAF

Base de données des procès-verbaux : conception d'une base de données interne, réunissant les procès-verbaux des différents organes du tribunal

Réunions d'information : réunions destinées aux collaborateurs

Sondages : sondages de satisfaction des employés, etc.

Événements destinés au personnel : événements organisés en vue de favoriser les contacts et d'encourager le personnel à s'identifier au tribunal.

8.4 Publication des arrêts

Les arrêts du TAF sont publiés sur supports papier (au recueil officiel) et numérique (dans la base de données électronique).

8.5 Médias

Informations de presse : renseignements communiqués, en temps utile et dans les règles de l'art, à la demande de représentants des médias ; gestion d'une base de données des contacts médias

Communiqués de presse : rédaction et diffusion d'informations aux médias spécialisés et grand public

Liste de distribution aux médias : régulièrement mise à jour

Conférences de presse : organisées au besoin

Monitoring médias : saisie systématique des articles de presse parus sur le TAF

Documentation média : régulièrement mise à jour et diffusée auprès des médias et d'autres lecteurs intéressés (p. ex. étudiants)

Interviews accordées aux médias : organisées au besoin

Rencontres avec les médias : organisées au besoin

Accréditation de journalistes : soumise à réévaluation périodique

8.6 Site internet

bvger.ch : conception et réalisation d'un site internet

Intranet : développement d'une interface intranet en remplacement des banques de données provisoires

Banque de données des arrêts : modalités de publication analogues à celles du Tribunal fédéral

Recueil officiel : modalités de publication analogues à celles du Tribunal fédéral

8.7 Documentation (supports papier/numérique)

Brochure : conception et réalisation d'une brochure/documentation de base relative à l'entrée en fonction du TAF

Rapport d'activité : annuel

8.8 Divers

Formation aux médias : dispensée au besoin

Activités spéciales : activités destinées à différents publics internes et externes (organisées au besoin)

Service de conférences et exposés : participation à des conférences et contribution à des publications