



HAL
open science

La communication du Conseil d'État au cours de l'état d'urgence : analyse de la communication de l'institution, de son impact et de sa perception auprès des journalistes et du grand public

Pouya Parikhah

► **To cite this version:**

Pouya Parikhah. La communication du Conseil d'État au cours de l'état d'urgence : analyse de la communication de l'institution, de son impact et de sa perception auprès des journalistes et du grand public. Sciences de l'information et de la communication. 2016. dumas-01560619

HAL Id: dumas-01560619

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01560619>

Submitted on 11 Jul 2017

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.

Copyright

Master professionnel

Mention : Information et communication

Spécialité : Communication des entreprises et des institutions

Option : Communication politique et des institutions publiques

La communication du Conseil d'État au cours de l'état d'urgence

Analyse de la communication de l'institution, de son impact et de sa perception auprès des journalistes et du grand public

Responsable de la mention information et communication
Professeure Karine Berthelot-Guiet

Tuteur universitaire : Émeline Seignobos

Nom, prénom : PARIKHAH Pouya

Promotion : 2016

Soutenu le : 20/09/2016

Mention du mémoire : Très bien

TABLE DES MATIERES

Remerciements	3
Introduction.....	4
Partie I : La communication du Conseil d'État au cours de l'état d'urgence	15
I) Le fonctionnement de la communication contentieuse.....	15
a) Les communiqués et les brèves, base de la communication contentieuse de l'institution	15
b) La veille pour identifier les retombées médiatiques	19
c) Favoriser l'accessibilité de l'information pour les journalistes	21
II) Le Conseil d'État et l'état d'urgence.....	22
a) Les premières réactions de l'institution	22
b) Les décisions de la juridiction administrative liées à l'état d'urgence	24
c) La nécessité de communiquer sur des décisions particulières au vu du contexte.....	25
III) Les objectifs de la communication contentieuse au cours de l'état d'urgence	27
a) L'état d'urgence, un moment opportun pour communiquer	27
b) La nécessité d'avoir un discours pédagogue	28
c) Un point presse afin de faire passer quelques messages aux journalistes	34
Partie II : La visibilité du Conseil d'État auprès de divers publics.....	39
I) La présence en ligne du Conseil d'État	39
a) Le site internet de l'institution, figure de proue de sa visibilité	39
b) ConsiliaWeb et ArianeWeb, outils indispensables pour les journalistes.....	41
c) Twitter, un outil pour élargir le cercle des initiés.....	42
II) La question de la visibilité et de l'intérêt	46
a) L'intérêt accru des journalistes pour l'institution	46
b) Les associations de défense des droits de l'homme en première ligne	48
c) Une visibilité accrue dans le milieu juridique et celui du droit administratif.....	50
III) Une visibilité de l'institution variable selon les différents publics	52
a) Les audiences du site	52
b) Les réactions du grand public.....	56
c) La difficulté de parler d'un « grand public » bien défini	57
Partie III : Le Conseil d'État et sa perception sur le plan politique	61

I) Le Conseil d'État de plus en plus perceptible dans le débat public.....	61
a) Le Conseil d'État très vite sollicité par le Gouvernement.....	61
b) Des avis et des jurisprudences dans le débat public.....	63
c) Des avis ancrés dans l'actualité et repris par les journalistes	65
II) La perception politique de l'institution auprès des citoyens.....	67
a) L'état d'urgence expliqué par le Conseil d'État.....	68
b) Le Conseil d'État méconnu du grand public.....	70
c) Une institution sous le feu des critiques politiques.....	73
III) Le Conseil d'État au cœur des clivages politiques sur la sécurité et la liberté	76
a) Une méfiance face à la volonté du Conseil d'État de garantir l'ordre public...	76
b) Des attentes plus importantes sur le plan de la sécurité intérieure	78
c) Des débats politiques en cours sur l'avenir de l'État de droit.....	80
Conclusion.....	85
Bibliographie.....	90
Annexes	96

Remerciements :

Je tiens à exprimer toute ma reconnaissance à mon rapporteur universitaire, Madame Émeline Seignobos pour son aide, ses conseils et son regard avisé tout au long de la rédaction de ce mémoire.

J'adresse également un remerciement à Monsieur Laurent Raverat, mon rapporteur professionnel, qui a su me guider grâce à ses références et sa connaissance des institutions.

Je remercie aussi la direction de la communication du Conseil d'État de m'avoir accueilli pendant six mois à l'occasion d'un stage de fin d'études, stage qui a permis la réalisation de ce travail. Je remercie Madame Jocelyne Randé, directrice de la communication et également ma tutrice, pour avoir accordé toute sa confiance durant cette période, et Lise Ardhuin, responsable des relations médias, qui m'a permis de travailler à ses côtés. Leurs réponses à mes entretiens ont grandement enrichi ce mémoire.

Mes remerciements vont aussi à l'ensemble des instituteurs, professeurs et à toute l'équipe pédagogique du CELSA qui nous ont accompagné au cours de cette année. Je remercie tout particulièrement Madame Isabelle Le Breton, maître de conférences, et Madame Alexandra Tanniou, coordinatrice pédagogique, pour leur disponibilité tout au long de ce Master 2.

Introduction

L'année 2015 fut une année lourde en pertes civiles pour la France. Le 7 janvier, un attentat visait le siège du journal satirique *Charlie Hebdo*. L'hebdomadaire était en effet sous la menace constante de la part de mouvements intégristes religieux à la suite de la publication en 2006 des caricatures du prophète Mahomet, caricatures publiées dans un premier temps par un journal danois¹. Deux jours plus tard, un magasin situé à la Porte de Vincennes est visé par des attaques terroristes. Le bilan des deux journées s'élève à 17 morts et 22 blessés. Le 13 novembre, des attentats simultanés dans différents quartiers de Paris ont provoqué la mort de plus de 130 ainsi que 413 blessés. Ces attaques ont été perpétrées par des individus affiliés à l'État Islamique, organisation armée qui aujourd'hui contrôle des pans entiers de la Syrie et de l'Irak, ainsi que des poches de résistance en Libye.

Face à l'impact considérable de ces attentats et les menaces qu'encourait le pays, plusieurs mesures sont mises en place au cours de l'année. Une loi relative au renseignement, permettant notamment des collectes de données en temps réel, est promulguée en juillet. Après les attaques du 13 novembre, le président de la République déclare l'état d'urgence le soir même et promet des représailles contre l'État islamique. S'exprimant devant le Congrès trois jours plus tard, celui-ci a affirmé son souhait de voir cet état d'exception inscrit dans la Constitution, avec également une mesure concernant la déchéance de la nationalité pour les personnes ayant commis des actes terroristes. Une réforme pénale, déjà prévue avant les attentats, a été modifiée en conséquence, donnant des prérogatives importantes à la justice administrative. La haute magistrature a déjà réagi contre ce qu'elle estime être un « affaiblissement de l'autorité judiciaire »², et pense que le projet de loi risque de marginaliser son autorité au profit de la juridiction administrative³.

¹ SANTI, Pascale, « "Charlie Hebdo" publie les caricatures de Mahomet », *Le Monde.fr*, 3 novembre 2011, http://www.lemonde.fr/a-la-une/article/2011/11/03/2006-charlie-hebdo-publie-les-caricatures-de-mahomet_1597782_3208.html

² «La haute magistrature juge l'autorité judiciaire "affaiblie" », *Le Figaro.fr*, 2 février 2016, <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2016/02/01/97001-20160201FILWWW00275-la-haute-magistrature-juge-l-autorite-judiciaire-affaiblie.php>

³ COSSARSEAUX, Joël, « Les magistrats vent debout contre la réforme de la procédure pénale », *Les Échos.fr*, 3 février 2016, <http://www.lesechos.fr/politique-societe/societe/021667420258-les-magistrats-vent-debout-contre-la-reforme-de-la-procedure-penale-1197245.php#>

La loi sur l'état d'urgence a été promulguée pour la première fois le 3 avril 1955, à la suite des événements de la guerre d'Algérie, alors sous domination française. Cet état d'exception peut être décrété « soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique»⁴. Les autorités publiques peuvent alors prendre des mesures telles que l'interdiction de circulation, la fermeture provisoire de salles de spectacles, l'interdiction de réunions, ou encore des assignations à résidence.

Cet état d'exception fut donc appliqué trois fois durant la guerre d'Algérie. Une première fois du 3 avril au 1^{er} décembre en 1955, une deuxième application lors du coup d'État du 13 mai 1958 (qui provoquera le retour aux affaires du Général de Gaulle), et une troisième fois à la suite du putsch des généraux à Alger en 1961. Par la suite, son utilisation fut limitée à des cas exceptionnels en outre-mer, comme en Nouvelle-Calédonie en 1985, après des affrontements entre partisans et opposants à l'indépendance. Ce n'est qu'en 2005 que cette loi fait son retour dans l'hexagone : une série d'émeutes en Ile-de-France pousse le président Jacques Chirac à mettre en place la mesure pour trois mois à partir du 18 novembre 2005. En réponse à cette décision, 74 professeurs et maîtres de conférences de droit saisissent le Conseil d'État pour obliger le Gouvernement à suspendre cette mesure. La haute juridiction administrative avait alors rejeté cette demande, affirmant que les risques d'incident étaient nombreux lors des fêtes de fin d'année⁵.

Le soir du 13 novembre 2015, l'état d'urgence fut décrété par le président François Hollande juste après les attentats. La loi sur l'état d'urgence a ensuite été votée par le Parlement une semaine plus tard pour une durée de trois mois, puis prorogée une deuxième fois en février 2016 pour trois mois supplémentaires. Une troisième prolongation est votée pour une durée de deux mois le 26 mai afin d'assurer la sécurité des deux événements sportifs majeurs prévus au cours de l'été, l'Euro 2016 de football

⁴ « Attentats du 13 novembre : ce que veut dire la déclaration d'état d'urgence en France », *Le Monde.fr*, 14 novembre 2015, http://www.lemonde.fr/societe/article/2015/11/14/attaques-a-paris-ce-que-veut-dire-la-declaration-d-État-d-urgence-en-france_4809523_3224.html

⁵ Ordonnance du juge des référés, 9 décembre 2005, <http://www.conseil-État.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Selection-des-decisions-faisant-l-objet-d-une-communication-particuliere/Ordonnance-du-juge-des-referes-du-9-decembre-2005>

et le Tour de France. Cette prolongation est toutefois allégée par l'arrêt des perquisitions administratives⁶.

Alors qu'il était prévu que cette prolongation soit la dernière, un attentat, survenu à la Promenade des Anglais à Nice le 14 juillet 2016 a eu pour conséquence une nouvelle prolongation de l'état d'urgence pour une durée de six mois. Une prolongation renforcée avec le retour des perquisitions administratives, ainsi que des mesures comme les saisies informatiques sous contrôle du juge ou encore les fouilles de bagages et de véhicules sans autorisation du procureur⁷. La loi sur l'état d'urgence donne donc des pouvoirs exceptionnels aux autorités publiques. Elle a toutefois pour conséquence une augmentation des recours devant le Conseil d'État, avec des décisions médiatisés et attendues sur le sort des assignés à résidence ou la fermeture de lieux de cultes ou de réunion.

Le Conseil d'État est le produit d'une longue histoire institutionnelle et politique. D'abord Conseil du Roi, il est chargé de servir et de conseiller le monarque au fur et à mesure que celui-ci élargit ses compétences et sa puissance. L'institution va ensuite passer au service d'une entité impersonnelle, qui prend forme au cours du XVI^e siècle, inspirée notamment par les travaux de Jean Bodin et ses *Six Livres de la République* (1576). L'État, sous sa forme moderne, est théorisé. Devenu agent de la centralisation monarchique au cours du règne de Louis XIV, le Conseil va, au cours du XVIII^e siècle, prendre en compte les intérêts particuliers, en s'intéressant au sort du justiciable. En pleine mutation, il sera toutefois supprimé en 1791, suite à la Révolution.

Napoléon Bonaparte, alors Premier Consul, va rétablir le Conseil d'État avec la constitution de l'an VIII, pour en faire un vivier d'administrateurs et un corps législatif, réduisant les chambres à un rôle de figuration. L'institution va aussi être considérée comme étant très proche, voire dépendant du pouvoir. Sous le régime de Juillet et le Second Empire, le Conseil d'État s'engage dans la construction d'une jurisprudence libérale. Mais c'est la Troisième République qui sera, selon les juristes, l'âge d'or de

⁶ «Le gouvernement veut prolonger l'état d'urgence sans perquisitions administratives », *Le Monde.fr*, 4 mai 2016, http://www.lemonde.fr/politique/article/2016/05/04/le-gouvernement-souhaite-une-prolongation-de-deux-mois-de-l-etat-d-urgence_4913767_823448.html

⁷ THOMASSET, Flore, « Un état d'urgence prolongé et renforcé », *La Croix*, 22 juillet 2016.

l'élaboration du droit administratif.⁸ La jurisprudence développe les recours pour excès de pouvoir, fixe le régime général de la responsabilité de la puissance publique (arrêt Blanco, 8 février 1873⁹) ou encore définit des notions fondamentales comme le contrat administratif et l'agent public, entre autres. Le Conseil d'État devient peu à peu le garant des valeurs libérales, soumettant l'administration au droit. Il se présente comme un rempart contre l'arbitraire de l'État. La défense des libertés publiques est également au cœur de la préoccupation des juges du Conseil d'État depuis le fameux arrêt Benjamin de 1933¹⁰. C'est aussi sous ce régime que l'institution s'installe au Palais-Royal et voit naître la fonction de vice-président.

La Constitution de la V^e République place l'autorité judiciaire comme gardienne des libertés individuelles¹¹. Cela n'empêche nullement le Conseil d'État d'intervenir pour garantir ces libertés. Il exerce une vigilance dans des domaines de l'état civil, mais aussi de la liberté d'expression, d'opinion et de réunion. Tout particulier peut ainsi attaquer un décret ou un texte devant la juridiction administrative. Une juridiction qui s'est par ailleurs enrichi des tribunaux administratifs en 1953. Ce premier degré de juridiction fait du Conseil une juridiction d'appel. La création des cours administratives d'appel en 1987 permet à l'institution d'intervenir qu'en cassation lors de la plupart des affaires. L'autre nouveauté majeure consiste en la reconnaissance de la supériorité des traités et donc du droit international sur le droit national par le Conseil d'État (Arrêt Nicolo, 20 octobre 1989¹²). Cette supériorité vaut évidemment pour le droit communautaire.

Le Conseil d'État remplit trois missions principales. Il a tout d'abord un rôle historique qui consiste à conseiller l'État, comme son nom l'indique. Il intervient dans l'élaboration

⁸ ARNOULT, Erik et MONNIER, François, *Le Conseil d'État, juger, conseiller, servir*, Gallimard, Evreux, 1999, p. 36.

⁹ Tribunal des conflits - 8 février 1873 – Blanco, <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Les-decisions-les-plus-importantes-du-Conseil-d-Etat/Tribunal-des-conflits-8-fevrier-1873-Blanco>

¹⁰ « 19 mai 1933 – Benjamin », <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Les-decisions-les-plus-importantes-du-Conseil-d-Etat/19-mai-1933-Benjamin>

¹¹ Article 66 de la Constitution de la V^e République, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006071194#LEGIARTI00006527558>

¹² 20 octobre 1989 – Nicolo, <http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Les-decisions-les-plus-importantes-du-Conseil-d-Etat/20-octobre-1989-Nicolo>

et la production de textes législatifs, les projets de modification de la constitution, l'approbation des traités, les projets de loi et décrets. Lorsqu'un texte de loi est pensé par un ministre et son cabinet, il est d'abord soumis au Conseil d'État. Il sera alors examiné par l'une des cinq sections consultatives compétentes : l'Intérieur (si le texte concerne les questions de police, de justice, ou encore d'éducation), les finances, la section sociale (emploi, santé, solidarité), les travaux publics (logement, équipement) et la section de l'administration. Confié à un rapporteur, le projet de loi devra respecter les règles de droit en vigueur comme la Constitution, les accords internationaux ou le droit communautaire. Le rapporteur examine également si le projet entre ou non en contradiction avec des lois existantes ou encore si son entrée en vigueur contribuera à la bonne administration de l'État. Ce travail est effectué en relation avec les commissaires du Gouvernement, chargés de représenter le projet devant l'institution. A l'issue de l'examen du texte, le Conseil émet un « avis », à savoir un texte amendé et réécrit. Le Gouvernement est alors libre de proposer aux parlementaires soit le texte d'origine, soit le texte amendé et validé par le Conseil des ministres.

Dans le cadre de la mission de conseil, il existe une sixième section, celle du rapport et des études, que le Gouvernement sollicite pour obtenir des enquêtes sur divers thèmes. Le Conseil d'État rédige également deux rapports annuels, le premier indiquant ses travaux au cours de l'année écoulée, et le second pour interpellier les pouvoirs publics et les amener à une réflexion sur un thème de son choix.

Le deuxième rôle du Conseil d'État est de juger les conflits entre un citoyen et une administration, ou entre deux administrations. Le Conseil d'État n'intervient qu'en cassation dans la plupart des cas, étant au dernier niveau de compétence de la juridiction administrative. Lorsque l'une des deux parties n'est pas satisfaite d'un jugement rendu par un tribunal administratif, il peut saisir la cour administrative d'appel de la juridiction dont il dépend. Si la décision est encore soumise à des litiges, il est possible de se pourvoir en cassation devant le Conseil d'État. Le rôle de l'institution sera alors d'examiner les jugements précédents pour s'assurer que ces derniers respectent le droit. En cas d'irrégularités, le jugement est renvoyé vers la juridiction compétente pour un nouvel examen sur le fond. Le Conseil d'État est donc le plus haut échelon de l'ordre administratif et le pendant de la Cour de cassation dans l'ordre judiciaire.

Le Conseil d'État juge en premier et dernier ressort des décisions prises par les pouvoirs publics (Gouvernement, préfecture, collectivités locales), et juge d'appel des décisions des autorités indépendantes, comme le Conseil supérieur de l'audiovisuel, l'Autorité de la concurrence, ou encore l'Autorité des marchés financiers. Elle est toutefois soumise à l'autorité du Tribunal des conflits, juridiction composée à parité de membres du Conseil d'État et de la Cour de cassation qui a pour mission de résoudre les conflits de compétence entre l'ordre judiciaire et administratif.

La section du contentieux, divisée en dix chambres, est chargée d'instruire et de résoudre les conflits. Selon la difficulté ou l'importance de l'affaire, la requête peut être jugée par trois à dix-sept juges, le nombre de juges étant à chaque fois impair pour permettre la prise d'une décision. Toutefois, depuis la loi du 30 juin 2000, une procédure de référé permet de répondre rapidement à des situations d'urgences. Le « référé liberté » concerne une liberté fondamentale comme le droit de propriété, la liberté d'expression ou la liberté de réunion, et le « référé suspension », à propos d'une décision dont la légalité est sérieusement remise en doute. L'institution est alors appelée à se prononcer sous quarante-huit heures.

Le dernier rôle du Conseil d'État concerne la gestion de la juridiction administrative, c'est-à-dire l'ensemble des quarante-deux tribunaux administratifs, des huit cours administratives d'appel et de la Cour nationale du droit d'asile.

En tant que gestionnaire de la juridiction administrative, le Conseil d'État communique en informant les citoyens sur les démarches existantes ou encore les recours possibles. En ce qui concerne les affaires, les chambres de la section du contentieux ont pour mission d'envoyer aux parties et à leurs avocats les décisions prises. Sur certaines affaires, il est nécessaire d'informer non seulement les parties, mais aussi le grand public. Le Conseil d'État choisit donc de communiquer sur des affaires pouvant avoir une portée médiatique importante, ou une répercussion en ce qui concerne la jurisprudence. D'ailleurs, les décisions les plus importantes de l'histoire de l'institution, de 1870 à aujourd'hui, sont disponibles en ligne sur le site du Conseil d'État¹³.

¹³ Les décisions les plus importantes du Conseil d'État, <http://www.conseil-État.fr/Decisions-Avis-Publications/Decisions/Les-decisions-les-plus-importantes-du-Conseil-d-État?page=1>

Au-delà de son activité contentieuse sur laquelle il communique, le Conseil d'État joue également un rôle consultatif auprès du Gouvernement. Le Conseil d'État rend deux grands types d'avis : les avis sur les projets de texte (propositions de loi ou projets de loi et d'ordonnance) et les avis sur question du Gouvernement. Depuis la révision constitutionnelle de 2008, le Parlement peut demander ces avis au Conseil d'État.

Les avis sur des projets de textes ne sont pas publics. C'est en effet le Gouvernement qui décide de l'utilité ou non de communiquer sur les avis de l'institution concernant un projet de loi. Il n'y a donc pas de communication sur le rôle consultatif de l'institution, en ce qui concerne les avis sur les projets de loi. Toutefois, lors de ses vœux aux corps constitués le 20 janvier 2015, le président de la République François Hollande a annoncé vouloir rendre public le avis du Conseil d'État sur les projets de loi, affirmant que l'institution, « par ses avis, informera les citoyens mais éclairera aussi les débats parlementaires »¹⁴. Une rupture nette vis-à-vis des traditions qui ont entouré les avis de l'institution. Suite au passage de la loi sur le renseignement au Conseil des Ministres, le 19 mars 2015, les avis du Conseil d'État furent publiés sur le site Legifrance. Depuis cette date, 35 avis du Conseil d'État rendus sur les projets de loi ont été publiés sur cette plateforme, et sont également repris sur le site de l'institution¹⁵. De plus, le projet de loi pour une « République numérique » prévoit la publication et l'accessibilité de documents administratifs en ligne, mais aussi une plus grande visibilité des informations publiques sur internet.

Le Conseil d'État publie également chaque année un rapport public, préparé par la section du rapport et des études, qui fait le point des activités contentieuses et administratives de l'institution, et étudie à une question de fond sur un sujet de son choix. Ce rapport est en vente libre. L'institution, consultée par le Premier ministre, rend également des « avis sur questions du Gouvernement », faisant le point sur l'État du droit en vigueur, pour plus de compréhension par l'exécutif de la faisabilité d'une quelconque action législative. Ces avis, là aussi, ne sont pas communicables aux administrés et sont par nature confidentiels. Ils peuvent néanmoins être rendus publics

¹⁴ « Les avis du Conseil d'État seront rendus publics », *Le Figaro*, 20 janvier 2015, <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2015/01/20/97001-20150120FILWWW00384-les-avis-du-conseil-d-État-rendus-publics.php>

¹⁵ « Sélection des avis faisant l'objet d'une communication particulière », <http://www.conseil-État.fr/Decisions-Avis-Publications/Avis/Selection-des-avis-faisant-l-objet-d-une-communication-particuliere?page=1>

après accord de l'autorité ayant demandé cet avis. Ils sont alors publiés annuellement sur le site du Conseil d'État¹⁶. Après un délai de 25 ans, leurs avis deviennent librement communicables, et sont disponibles sur la base de données ConsiliaWeb, qui regroupe environ 3500 références d'avis rendus dans leur fonction de conseil du Gouvernement par les formations consultatives.

Le Conseil d'État, partagé entre son rôle de conseil au Gouvernement et sa fonction de juge administratif suprême, est donc soumis à des contraintes de communication entre à la fois un devoir de transparence vis-à-vis des décisions rendues, et le secret d'État, impératif pour assurer le bon fonctionnement des institutions. Du fait de cette difficulté, la direction de la communication se doit de garder le silence lorsque les questions posées par les journalistes concernent l'activité consultative de l'institution. En revanche, elle doit accompagner et expliquer au mieux les décisions et avis contentieux. L'institution a donc un rapport particulier avec la communication, devant jongler entre transparence et secret d'État.

L'objectif de ce présent travail est de traiter de la communication du Conseil d'État, et notamment de sa communication contentieuse au cours de l'état d'urgence, puisque l'institution ne communique que sur ses décisions contentieuses en plus de sa communication institutionnelle. Toutefois, les avis seront pris en compte pour mieux étudier la perception de l'institution auprès du grand public. Ce sujet est né au cours du stage de fin d'études dans le cadre du Master 2 Communication politique et des institutions publiques au CELSA. L'état d'urgence avait alors beaucoup intéressé les médias et était alors une préoccupation majeure de la justice administrative depuis les attentats. Une attention autour de la juridiction administrative qui s'est concentré sur d'autres sujets au cours de ce stage, rendant plus propice la possibilité d'étudier et d'analyser cette parenthèse particulièrement dense. La difficulté réside toutefois dans le manque de recul que l'on peut avoir par rapport à cet état d'exception, sachant que ce mémoire est rédigé à l'heure où la mesure est toujours en vigueur. Les attentats de Nice ainsi que l'assassinat du prêtre dans l'église de Saint-Étienne du Rouvray le 26 juillet 2016 ont transformé encore plus l'état d'urgence en un état pérenne. Les débats se sont toutefois intensifiés non sur l'état d'urgence mais sur la totale refonte de l'État

¹⁶ « Les avis rendus par le Conseil d'État sur questions du Gouvernement » : <http://www.conseil-État.fr/Decisions-Avis-Publications/Avis/Les-avis-rendus-par-le-Conseil-d-État-sur-questions-du-Gouvernement>

de droit, marquant ainsi une escalade dans les propositions sécuritaires, l'état d'urgence étant jugé insuffisant pour répondre aux problématiques posées par le terrorisme.¹⁷

Depuis la déclaration de cet état d'exception, l'opinion publique s'est intéressée aux répercussions judiciaires et sécuritaires sur le territoire national. De nombreux articles et publications, venant notamment de la presse écrite, se sont concentrés sur les conséquences de l'état d'urgence : la réforme constitutionnelle (abandonné au mois de mars, faute de majorité pour ce projet), les assignations à résidence, les perquisitions administratives et autres restrictions des libertés. Ces restrictions furent parfois remises en cause devant la haute juridiction administrative, avec un important dispositif médiatique accompagnant ces affaires. La problématique de ce travail s'énonce donc ainsi : **dans quelle mesure l'état d'urgence impacte-t-il la communication du Conseil d'État et sa perception auprès du grand public, alors que l'institution, et la justice administrative en général, s'est retrouvée de plus en plus sollicitée du fait de cet état d'exception ?**

Plusieurs hypothèses de départ peuvent se dégager à première vue.

Tout d'abord, nous pourrions penser que **l'état d'urgence est une opportunité pour le Conseil d'État sur le plan communicationnel**. L'augmentation des pouvoirs et de la puissance de la justice administrative prévue par la loi sur le renseignement, l'état d'urgence et la loi sur la procédure pénale, fut dénoncée par Bertrand Louvel dans la presse¹⁸. Cette puissance peut également produire ces effets sur le plan médiatique, notamment par une plus grande visibilité et des opportunités pour communiquer sur l'actualité contentieuse du Conseil d'État afin de mieux faire connaître la juridiction administrative.

La deuxième hypothèse donc serait que **l'état d'urgence permet une meilleure visibilité du Conseil d'État auprès de la population**. L'institution serait en effet mieux identifiée depuis la mise en place de l'état d'urgence. Elle serait devenue une

¹⁷ BEKMEZIAN, Hélène et GOAR, Matthieu, « Terrorisme : l'Etat de droit au cœur de la polémique », *Le Monde.fr*, 28 juillet 2016, http://www.lemonde.fr/politique/article/2016/07/28/terrorisme-l-etat-de-droit-au-c-ur-de-la-polemique_4975743_823448.html

¹⁸ JOHANNES, Franck, « Le premier magistrat de France inquiet du pouvoir croissant du Conseil d'État », *Le Monde*, 22 décembre 2015, p. 9.

source d'information de premier plan pour le grand public ou certaines catégories de la population qui se réfèrent aux décisions et aux communiqués sur le site, et savent mieux discerner le rôle de l'institution.

La dernière hypothèse serait que **le contexte politique joue sur la perception de l'institution**. L'exposition politique et médiatique de l'institution la place en première ligne dans le combat qui s'engage entre l'État de droit et le terrorisme islamique. La perception de l'institution s'en trouve alors modifiée, sachant que l'institution est utilisée par le Gouvernement, l'opposition ou divers collectifs pour légitimer des orientations politiques. Il semble en effet qu'à plusieurs reprises, le Gouvernement a utilisé le Conseil d'État pour légitimer des orientations politiques, notamment sur la question de la révision constitutionnelle.

Pour confirmer ou infirmer la validité de ces hypothèses, ce travail va s'appuyer sur deux entretiens semi-directifs réalisés avec des acteurs de l'institution : Jocelyne Randé, responsable de la direction de l'information et de la communication du Conseil d'État, et Lise Arduin, responsable de la relation avec les médias. Ces deux entretiens permettront d'une vue à la fois stratégique et pratique de la communication de l'institution¹⁹.

Ce mémoire va également s'appuyer sur une analyse sémio-discursive du site internet du Conseil d'État. A cela s'ajoutera une analyse de contenus de corpus d'articles parus dans la presse écrite ou publiés sur les sites des journaux nationaux suivants : *Le Monde*, *Le Figaro*, *L'Humanité*, *Libération* et *La Croix*. Ces articles ont été sélectionnés grâce à la plateforme de veille médiatique Presse EDD en utilisant le mot-clé « Conseil d'État état d'urgence », grâce à un filtre sélectionnant les articles parus depuis le 13 novembre 2015 jusqu'au 25 juillet 2016, date qui marque la fin de la troisième période de l'état d'urgence. Ce corpus a été analysé en fonction de du lexique utilisé au cours de la période pour qualifier les décisions du Conseil d'État et du ton employé pour désigner l'action de l'institution. Le champ lexical nous a permis de répertorier les articles selon qu'ils traitent des questions de liberté individuelle ou d'ordre public. La lecture chronologique de ces articles nous permet aussi de constater le traitement des événements tels qu'ils se sont déroulés et succédés. Ces articles traitent du

¹⁹ Les entretiens sont disponibles en annexe 1 et 2.

contexte, des réactions aux décisions mais aussi des mesures gouvernementales prises dans le cadre de l'état d'urgence. Ils permettront de comprendre les répercussions de cet état d'exception dans les médias, mais aussi les retours concernant la communication du Conseil d'État suite à ses décisions. Nous compléterons cette analyse de presse par une analyse de la communication du Conseil d'État et du Gouvernement au sujet de l'état d'urgence, à la fois sur la presse écrite et les médias en ligne.

Enfin, ce mémoire se fondera sur une observation participante menée dans le cadre d'un stage au sein de la direction de l'information et de la communication du Conseil d'État du 15 février au 12 août 2016.

Pour étudier la communication du Conseil d'État au cours de l'état d'urgence et répondre à nos hypothèses, nous allons organiser ce mémoire en trois parties. Dans un premier temps, nous allons observer la communication de l'institution au cours de cette période, afin de constater les réponses du Conseil d'État face à une situation médiatique particulière. La deuxième partie s'attardera sur la visibilité du Conseil d'État au cours de cette période dans les médias. La troisième et dernière partie reviendra sur la perception du Conseil d'État par les journalistes et le grand public lors de cet état d'exception, alors que le contexte politique influence beaucoup cette perception.

Partie I : La communication du Conseil d'État au cours de l'état d'urgence

L'état d'urgence s'est traduit par l'augmentation des pouvoirs et de la puissance de la juridiction administrative. Au cours de cet état d'exception, le Conseil d'État a communiqué sur plusieurs décisions, la plupart faisant suite à des recours déposés par des justiciables après avoir été assignés à résidence. L'ensemble de la juridiction administrative étant sollicité pour répondre aux multiples requêtes, le Conseil d'État a également pu publier des récapitulatifs chiffrés des mesures contestées devant les tribunaux et les cours administratives d'appel. Cet épisode a pour conséquence le focus médiatique sur une institution de plus en plus sollicitée, qui a besoin d'expliquer son rôle auprès des citoyens. Nous allons nous interroger sur notre première hypothèse, à savoir sur l'opportunité de communication que représente l'état d'urgence pour le Conseil d'État, ainsi que les messages que l'institution a souhaité transmettre à travers ses décisions. Pour cela, nous devons d'abord nous intéresser au fonctionnement de la communication contentieuse et ses ressorts avant de voir quelles sont les spécificités d'une communication pendant l'état d'urgence. Enfin, nous verrons quels sont les messages qui sont envoyés par l'institution à travers sa communication.

I) Le fonctionnement de la communication contentieuse

Le Conseil d'État choisit les affaires sur lesquelles elle souhaite communiquer, sachant qu'elle ne peut pas communiquer sur toutes d'entre elles. L'institution se prononce en effet dans des domaines aussi vastes et nombreux que la délivrance d'un permis de construire, la contestation d'une décision administrative, ou encore des questions de fiscalité. Toutes ces décisions ne méritent pas forcément d'être communiquées au grand public, et il serait impossible, sur le plan technique, matériel et humain de communiquer sur toutes les décisions du Conseil d'État. Cette communication contentieuse suit une procédure régulière, qui consiste à l'envoi d'un communiqué ou d'une brève aux journalistes puis d'une publication en ligne, avec un message sur Twitter pour annoncer la mise en ligne.

a) Les communiqués et les brèves, base de la communication contentieuse de l'institution

« Toute prétention juridique doit être susceptible de publicité »²⁰ : Voilà comment Emmanuel Kant définit la nécessité de la communication des organisations publiques et le principe de transparence. Cette communication doit permettre aux diverses institutions de fonctionner et garantir les fondements de la démocratie. Plus proche de nous encore, Jeremy Bentham affirme que les séances du pouvoir législatif doivent être accessibles au public, et que cette publicité est « l'âme de la justice »²¹. Ces principes ne s'arrêtent pas aux décisions des institutions comme le parlement ou le Gouvernement, mais prennent en compte désormais toutes les administrations publiques, qui doivent présenter leurs activités et légitimer leurs actions. Malgré tout, la question de la pertinence de la communication se pose pour les institutions et l'administration dans son ensemble.. Surtout que, contrairement à des institutions représentatives comme l'Assemblée nationale ou le Sénat, dont les membres sont élus par le suffrage direct ou indirect, les membres du Conseil d'État sont nommés par l'exécutif ou entrent par la voie d'un concours. Toutefois, par son rôle de juge administratif, il rend des décisions pouvant impacter la vie de tous les citoyens. De plus, sur ces trente dernières années, la politique de l'État en matière de communication se traduit par une volonté plus grande d'ouverture, de transparence et de participation des citoyens Cette volonté se traduit par la mise à disposition de plus de 80% des formulaires administratifs en ligne par l'ensemble de l'administration publique. Toutes les administrations ont entamé ce virage avec plus ou moins de réussite, mais c'est surtout les structures locales et territoriales, au plus proche du citoyen, qui accordent une grande place à la communication publique²².

C'est dans cette optique que le Conseil d'État communique sur ses décisions, d'abord avec la mise à disposition du grand public de toutes ses décisions, puis par le choix d'une communication pour mettre en lumière les affaires médiatiquement sensibles. Ce qui est le cas des décisions prises dans le cadre de l'état d'urgence. L'institution choisit alors de présenter ces décisions sous forme de brève, si l'affaire présente un faible potentiel médiatique, ou sous forme de communiqué de presse si l'affaire risque d'avoir un impact médiatique fort. Le Conseil d'État accompagne aussi la décision par une communication pour les journalistes, pas forcément toujours au fait de la juridiction

²⁰ Cité par PASQUIER, Martial, *Communication publique*, Bruxelles, De Boeck, 2011, p. 15.

²¹ *Ibid.*

²² ROTELLI, Fausto, « La communication publique, entre réforme et modernisation », master en administration publique, École nationale d'administration, 2006.

administrative, souvent moins connue que la juridiction judiciaire. De plus, la juridiction administrative touche des domaines très variés, ce qui fait que les journalistes qui s'intéressent aux affaires traitées viennent souvent de milieux divers, comme la culture, le sport, etc. L'ordre judiciaire est quant à lui suivi par des journalistes spécialisées dans ce domaine.

Le président de la section du contentieux et les trois présidents adjoints font chaque semaine le tour des affaires chaque semaine, le président et ses trois adjoints font le tour des affaires dont l'audience publique a eu lieu. Ils définissent ensuite les affaires susceptibles d'attirer une attention particulière. Ils en informent ensuite le Centre de Recherches et de Diffusion Juridique (CRDJ), qui se charge de préparer un projet de communiqué de presse ou une brève. Ce texte est envoyé aux présidents des chambres concernées, au président du contentieux et la direction de la communication. Cette dernière, qui effectue un travail conséquent de veille, peut également de son côté prendre contact avec le CRDJ pour lui proposer de communiquer sur une affaire qu'elle estime potentiellement médiatique. Le but est avant tout d'accompagner les décisions afin que le jugement rendu par le Conseil d'État soit bien compris par les journalistes et le grand public²³.

C'est donc le Centre de Recherche et de Diffusion Juridique (CRDJ) qui rédige et met en forme les brèves et les communiqués, et non la direction de l'information et de la communication. Le but du CRDJ est de rendre accessible les décisions du Conseil d'État et assurer la diffusion de la jurisprudence. Ce service agit en tant que fonction support lors de l'instruction d'une affaire, en venant en aide aux rapporteurs et rapporteurs publics pour effectuer des recherches jurisprudentielles. Du fait de sa compétence en matière juridique, le CRDJ est plus à même de rédiger les communiqués sans qu'ils contiennent d'erreurs ou d'approximation juridiques.

Les communiqués sont écrits sous un format bien plus élaboré que la brève, faisant sortir les points essentiels de la décision, permettant au lecteur de comprendre le sens de la décision dès la première lecture. Le communiqué souligne également le cadre

²³ Un accompagnement nécessaire puisqu'il se peut parfois que les décisions soient mal interprétées par les médias. Un exemple récurrent concerne les décisions sur les hausses du tarif du gaz et de l'électricité. L'État peut s'exposer à des recours lorsqu'il refuse de suivre l'avis de la Commission de régulation de l'énergie pour fixer un prix réglementé trop bas par rapport au coût de production. Le Conseil d'État peut être malgré tout accusé d'avoir engendré de son propre fait une hausse des prix alors qu'il ne fait qu'appliquer la loi.

juridique et la procédure de manière détaillée. Le but est que le travail des journalistes soit simplifié, et que la décision soit compréhensible. Les brèves, publiées dans un format plus court, sont beaucoup moins détaillées. Elles donnent toutefois possibilité au Conseil d'État de communiquer sur plus d'affaires puisque le travail de rédaction est plus court. L'institution se donne le droit, grâce à cette distinction entre communiqués et brèves, de hiérarchiser l'importance des décisions.

Une fois le document rédigé, celui-ci est envoyé au président de la formation de jugement concerné par l'affaire, afin de s'assurer que le document est fidèle à l'affaire instruite. La direction de la communication reçoit aussi une copie de la brève ou du communiqué en question, et s'occupe de vérifier si le document est compréhensible pour le grand public. Une fois les modifications effectuées, le président de la section du contentieux valide définitivement le document. La direction de la communication effectue donc un travail de vulgarisation de la décision grâce justement à un œil différent apporté au communiqué. Les membres de l'équipe de la communication n'étant pas des juristes, ils peuvent, à la première lecture, s'assurer de la difficulté ou non de compréhension du communiqué ou de la brève pour un public non averti aux questions en rapport avec le droit. Ce travail de médiation entre la direction de la communication, le CRDJ et les membres du Conseil, qui sont très au fait de leur activité, est une nécessité pour s'assurer à la fois de la justesse de l'information publiée et de l'accessibilité du texte pour un public profane. Ce travail de vulgarisation est donc tempéré par l'intervention des membres du Conseil d'État.

C'est ensuite la direction de la communication qui s'occupe de diffuser le communiqué ainsi que la décision aux journalistes. Pour les décisions médiatiques, l'envoi se fait à un fichier presse composé de journalistes de la presse écrite, radio et télé régulièrement au contact de la justice administrative. La décision est également envoyée aux journalistes intéressés par l'affaire qui se sont manifestés auprès de l'équipe chargée des relations presse. La décision est ensuite publiée en ligne avec le communiqué ou la brève. S'ensuit un tweet sur le compte du Conseil d'État.

D'autres décisions, moins médiatiques, peuvent néanmoins être suivies par divers journalistes, notamment par la presse locale. Certains de ces journalistes sont même des habitués puisqu'ils suivent depuis de longues années l'activité contentieuse du Conseil d'État, se rendent régulièrement aux audiences et sollicitent la direction de la

communication chaque semaine afin de notifier les décisions qu'ils attendent et souhaitent recevoir.

Les relations presse sont la base de la communication du Conseil d'État pour faire connaître son activité, son site internet étant un relais de cette communication pour le grand public. Les dernières décisions sont ainsi mises en valeur sur le site internet avec une illustration en première page, avec un lien permettant de retrouver les actualités les plus récentes (avis sur projets de loi, communiqués et brèves, visites du vice-président, recrutement, etc.). La communication du Conseil d'État allie donc dans le même temps une communication envers les journalistes avec l'envoi de la décision et du communiqué ou de la brève le cas échéant, et une publication de ces éléments sur le site internet. Même si la primauté est donnée aux journalistes à quelques minutes près, le site du Conseil d'État ainsi que le compte Twitter constituent une source d'information à part entière pour les internautes. C'est donc une communication qui s'adresse d'abord à la sphère journalistique, qui a la charge de bien retransmettre les décisions, leur logique et les faits pour mieux faire connaître l'institution.

Une fois les communiqués et les brèves publiées, elles sont également partagées entre les membres et agents de la justice administrative avec une publication sur le site intranet, pour la bonne information de tous.

b) La veille pour identifier les retombées médiatiques

En plus de sa responsabilité d'assurer la relation avec les médias, la direction de l'information et de la communication effectue un travail très conséquent de veille. Comme nous l'avons précisé plus haut, l'institution ne peut communiquer sur toutes les décisions qu'elle prend, sachant que toutes ne sont pas potentiellement médiatiques, et que le coût humain, matériel et technique pour communiquer sur toutes les décisions rend cette tâche trop ardue.

Pour cette raison, le Conseil d'État surveille tous les supports médias afin de repérer les affaires et les décisions qui intéressent les journalistes, mais aussi l'opinion à travers les réseaux sociaux. Grâce à des alertes mises en place sur l'ensemble de la presse écrite quotidienne ou hebdomadaire, nationale ou régionale, l'équipe des relations médias est alerté par toute affaire ayant eu une répercussion médiatique. De plus, ces alertes sont également en place pour les principales chaînes de télévision

(chaines d'information en continu, chaîne parlementaire, journaux télévisés, etc.) et de radio. L'équipe reçoit donc une alerte instantanée à chaque article publié dans la presse ou chaque évocation du Conseil d'État dans un média. L'alerte est également en place pour toute information concernant le vice-président et quelques membres éminents du Conseil d'État.

Les dépêches AFP, qui sont souvent la source privilégiée des journalistes pour la rédaction d'un article, sont également surveillées par ce biais. En cas d'erreur sur un article ou une publication, l'équipe en charge des relations presse peut contacter directement le média en question pour apporter plus de précisions quant à une affaire. Cela peut se produire lorsque la décision n'a pas été comprise par le journaliste. De plus, lorsqu'une information porte sur une décision du Conseil d'État, l'équipe des relations presse se charge aussi de faire circuler l'article auprès du vice-président du Conseil d'État, du président de la section du contentieux et de la formation de jugement qui a rendu la décision sur laquelle porte l'article.

C'est donc une mission importante de surveillance et de veille qu'effectue l'équipe des relations médias, à la fois pour être alerté des affaires à forte répercussion médiatique, mais aussi pour intervenir lorsque la situation l'exige pour corriger une information erronée. Cette surveillance permet aussi d'alerter les personnes concernées en interne sur les répercussions médiatiques qu'ont prises les décisions de l'institution. Elle permet aussi la parution d'un panorama quotidien de la presse regroupant des articles de presse liés à l'actualité contentieuse de l'institution ainsi que des articles parus dans la presse pouvant avoir des conséquences sur le travail des membres ou encore des futures affaires à venir. Un panorama qui n'a pas à être assimilé à une revue de presse, puisqu'il consiste, « dans un but de veille, à regrouper des articles sur une entreprise ou sur un sujet »²⁴.

En plus des veilles médiatiques, l'institution observe les commentaires et les publications sur les réseaux sociaux, notamment sur Twitter, concernant le Conseil d'État. Tous les quinze jours, l'équipe des relations médias observe les publications en ligne pour préparer une veille non exhaustive diffusée en interne. Celle-ci contient les retours à la suite des décisions du Conseil d'État, mais aussi les grandes tendances en

²⁴ MOREL, Philippe, *Communication institutionnelle*, Paris, Vuibert, 2012, p.107.

ligne, les décisions qui ont marqué les utilisateurs de Twitter et des réseaux sociaux, et enfin les affaires qui vont bientôt passer devant le Conseil d'État suite à des informations qui ont fuité sur internet.

Ce travail conséquent de veille, qui occupe une grande part de l'activité de la cellule des relations média, a pour objectif d'être attentif face à toutes les répercussions médiatiques qui pourraient impliquer l'institution. Le but est aussi d'informer en interne, afin de montrer tout l'intérêt que de communiquer sur une affaire. En effet, le choix de communiquer ou non sur une décision ne se fait pas uniquement au niveau de la direction de la communication. Afin de montrer quelles sont les décisions qui sont potentiellement médiatiques, il est important que les veilles mettent en lumière les affaires sur lesquelles le Conseil d'État a choisi de ne pas communiquer, afin d'améliorer le choix sur les décisions à venir. Cela permet aussi à la direction de la communication de valoriser son rôle auprès des autres services, sachant que la direction est très jeune, n'ayant été organisée qu'en 2008.

c) Favoriser l'accessibilité de l'information pour les journalistes

Les autres décisions, qui n'ont pas fait l'objet d'une communication, peuvent intéresser un journaliste au niveau local ou national, ou alors un journaliste de la presse spécialisée. Ces journalistes reçoivent alors individuellement la décision sous format numérique, quelques minutes après la lecture. Sachant que les décisions sont disponibles en ligne que vingt-quatre heures après leur lecture, cet envoi permet aux journalistes de travailler plus efficacement et de publier leur article sans attendre le lendemain.

L'équipe presse intervient également pour toute question sur la juridiction administrative que peut poser un journaliste lorsque celui-ci prépare un article. Dans certains cas l'équipe envoie des éléments aux journalistes par courrier électronique, afin de s'assurer de la bonne compréhension de la décision par le journaliste.

Enfin, lors d'affaires très médiatiques, la direction de la communication organise un point avec la presse afin de rendre compte de l'importance et de la portée d'une décision. Dans ce cas, c'est le vice-président Jean-Marc Sauvé qui se charge de répondre aux questions des journalistes et ainsi endosser la charge de porte-parole de

sa propre institution. A la suite de ces conférences, les journalistes cherchant à approfondir le sujet, parfaire leur analyse de la décision ainsi que leur compréhension de la justice administrative sont alors conviés à un point presse, qui fait intervenir le vice-président, accompagné du président de la section du contentieux, le rapporteur public et le rapporteur de l'affaire. Ses points se déroulent alors sans caméra ni micro, mais permettent aux journalistes de récolter plus d'éléments pour la publication d'un article, et à la direction de la communication de s'assurer que les journalistes comprennent le sens des décisions.

De même, des points presse sont organisés lors des déplacements du vice-président dans les tribunaux administratifs en région, mais aussi pour le bilan d'activité annuel du Conseil d'État. Des conférences sont également organisées lors de la publication des rapports annuels et de certaines études, comme par exemple celle sur les lanceurs d'alerte le 13 avril dernier, en plein pendant l'affaire « Panama papers » et juste avant l'ouverture du procès « LuxLeaks », ce qui a attiré l'attention d'un grand nombre de journalistes.

En ce qui concerne l'état d'urgence, bon nombre de décisions ont été publiées de la part de la direction de la communication, et un point presse a également été organisé afin de répondre point par point aux attentes de journalistes.

II) Le Conseil d'État et l'état d'urgence

Après avoir vu le fonctionnement de la communication de l'institution, nous allons nous concentrer plus spécifiquement sur la période de l'état d'urgence, avec les premières réactions et décisions. Le contexte de l'état d'exception va amener le Conseil d'État à communiquer plusieurs fois lors des premiers mois.

a) Les premières réactions de l'institution

Peu après la déclaration de l'état d'urgence, le Conseil d'État est assez vite pris dans le feu de l'actualité. Et ce n'est d'ailleurs pas sur la communication contentieuse que l'institution va d'abord s'exprimer, mais par la voix de Jean-Marc Sauvé. Le vice-président du Conseil d'État se trouve en effet placé, dans l'ordre protocolaire, au premier rang des autorités civiles et militaires, au plus haut poste de la fonction publique. Il est donc à ce titre le premier fonctionnaire de France, et c'est du fait de ce

rang qu'il va s'exprimer dans le cadre du deuil national suite aux attentats. Publié sur le site du Conseil d'État, le discours du vice-président appelle à une réponse de la République « dans le respect du droit et de la loi »²⁵. Jean-Marc Sauvé précise que la plus haute autorité administrative du pays a une forte responsabilité suite au drame qu'a vécu le pays. Le Conseil d'État doit garder et protéger l'ensemble des principes de la République, en restant fidèle à ce qui fonde l'institution depuis deux siècles. Cette mission doit s'assumer dès la mise en place de l'état d'urgence, avec la prise en charge de ces conséquences.

Dès le 16 novembre, le Conseil d'État se place en organe régulateur de l'état d'exception qui s'installe, prenant part à l'hommage national tout en précisant son rôle important pour gérer cette période. Un rôle qui doit se montrer garant de la République et de ses principes, mais aussi de la puissance de la loi et du droit. C'est donc une première volonté de valoriser l'institution que l'on perçoit à travers ce discours, le Conseil d'État doit prendre sa part dans la défense de la République attaquée et en danger.

Ainsi, les décisions que va rendre le Conseil d'État et sur lesquelles une communication aura lieu sont des décisions non seulement attendues par les médias, mais aussi des décisions impliquant des questions à la fois de sécurité et de liberté. C'est sur ces deux questions que l'institution est également attendue par les médias. Lise Arduin, responsable des relations médias du Conseil d'État, nous confirme, lors de notre entretien, un intérêt particulier pour les questions liées aux restrictions des libertés publiques de la part des journalistes et du grand public, et qui s'est surtout révélé lors de l'affaire Dieudonné²⁶. Cette affaire avait fait grand bruit en 2014 lorsque le Conseil d'État avait validé l'interdiction de deux de ses spectacles. L'institution avait alors été critiquée pour avoir enfreint à la liberté d'expression de l'humoriste et avait répondu aux attaques par la voix du vice-président.²⁷

²⁵ Deuil national à la suite des attentats terroristes du 13 novembre 2015 : <http://www.conseil-État.fr/Actualites/Discours-Interventions/Deuil-national-a-la-suite-des-attentats-terroristes-du-13-novembre-2015>

²⁶ ARDHUIN, Lise, responsable des relations médias du Conseil d'État. Entretien du 3 juin 2016, Paris, annexe 1.

²⁷ JOHANNES, Franck, LE BARS, Stéphanie et BRONNER, Luc, « Affaire Dieudonné : le Conseil d'Etat réplique aux critiques », Le Monde.fr, 11 janvier 2014, http://www.lemonde.fr/politique/article/2014/01/11/affaire-dieudonne-le-conseil-d-etat-replique-aux-critiques_4346462_823448.html

b) Les décisions de la juridiction administrative liées à l'état d'urgence

Entre le 13 novembre et le 26 février, soit la première période de l'état d'urgence, la juridiction administrative sera très sollicitée suite à des recours concernant les assignations à résidence, ou des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC). Le communiqué de presse du Conseil d'État du 26 février, date qui marque la fin de la première période de l'état d'urgence, comptabilise au total 140 décisions rendues par les tribunaux administratifs relatives à des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence. 121 de ces mesures contestées concernaient des assignations à résidence, la plupart traités dans le cadre du référé liberté, procédure d'urgence qui oblige le juge à se prononcer sous 48 heures lorsqu'il y a une atteinte à une liberté fondamentale.

Le communiqué du Conseil d'État du 19 janvier, publié pour accompagner le point presse sur lequel nous reviendrons par la suite, faisait part de 72 décisions rendues par les tribunaux administratifs depuis le 13 novembre. Le nombre de décisions liés à l'état d'exception a donc doublé entre le mois de janvier et de février. En ce qui concerne le Conseil d'État, à la date du 18 janvier, 23 requêtes étaient déposées devant la haute juridiction administrative, contre 43 le mois suivant, soit 20 requêtes supplémentaires.

Au total, sur toutes ces décisions contentieuses, le Conseil d'État ne communiquera que sur douze d'entre elles entre le 13 novembre et le 12 août 2016, dont six liées à des assignations à résidence. Après la date du 26 février, seule deux décisions seront mises en lumière par l'institution. Suivra ensuite un communiqué du 6 juillet 2016 sur un avis contentieux à propos des modalités de perquisitions sous l'état d'urgence. La différence entre un avis contentieux et une décision contentieuse réside dans le fait que la décision est rendue par la Section du Contentieux, qui tranche un litige soumis au Conseil d'État. L'avis exprime la réponse que le Conseil d'État estime pouvoir donner à des questions d'ordre juridiques nouvelles posés par un litige porté devant un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel. Le communiqué du 26 juillet traitera de la dissolution de l'association des musulmans de Lagny-sur-Marne. Enfin, deux autres communiqués seront publiés à propos de la saisie des données dans le cadre d'une perquisition administrative le 5 août et le 12 août 2016. Ces dernières décisions font suite à la dernière prolongation de l'état d'urgence qui inclut le retour des

perquisitions administratives et la saisie des données, une nouveauté par rapport aux autres prorogations.

Le nombre de décisions sur lesquelles le Conseil d'État a communiqué peut paraître assez faible si l'on regarde le total du contentieux en rapport avec l'état d'urgence. Tous ces contentieux ne sont pas de nature à attirer les médias et la décision rendue n'a pas de valeur ajoutée en matière jurisprudentielle. Sur les dix décisions, deux sont sous la forme d'un communiqué : la décision du 11 décembre 2015 concernant l'assignation à résidence de sept écologistes à l'occasion de la COP 21 qui s'est tenu en novembre 2015 à Paris, et l'avis contentieux sur les perquisitions administratives. Le reste des communications sont effectuées sous la forme de brèves.

La décision concernant les sept écologistes avait grandement intéressé les médias pour plusieurs raisons. D'abord puisque le Conseil d'État a décidé de transmettre une QPC qui concernait l'article 6 de la loi sur l'état d'urgence au Conseil constitutionnel. Cet article permet au ministère de l'intérieur d'assigner à résidence toute personne « à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics »²⁸. Une définition qui, pour le quotidien *Le Monde* est trop large pour une « mesure de restriction aussi grave »²⁹. *La Croix* révèle aussi que le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale juge que certaines assignations à résidence de militants écologistes « apparaissent manifestement disproportionnées »³⁰. C'est un parti pris que nous allons souvent retrouver à la lecture des articles de presse de notre corpus. La grande majorité des articles mettent en effet l'accent sur les menaces que fait peser l'état d'urgence sur les libertés individuelles. Dans ce contexte, le choix de détailler cette décision plus que les autres n'est pas anodin pour le Conseil d'État, du fait de l'intérêt qu'elle a engendré. Un intérêt des journalistes guidé par la défense des libertés individuelles comme nous le verrons tout au long de ce travail.

c) La nécessité de communiquer sur des décisions particulières au vu du contexte

²⁸ Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, Legifrance.gouv.fr, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000695350>

²⁹ « L'état d'urgence soumis au Conseil constitutionnel », *Le Monde*, 13 décembre 2015.

³⁰ THOMASSET, FLORE, « Les députés se penchent sur les éventuels abus de l'état d'urgence », *La Croix*, 17 décembre 2015.

Toutes les décisions n'ont donc pas fait l'objet d'une attention médiatique ou d'une communication. D'un côté, l'attention des journalistes et de l'opinion publique s'est portée sur quelques affaires plus particulières. De l'autre, la volonté de communiquer devait également suivre des impératifs autres que celles liées à l'intérêt médiatique.

Dans le cas des assignés à résidence pendant la COP 21, la nécessité de communiquer était évidente si l'on en croit les retours médiatiques autour du sujet. Les premiers articles de presse s'intéressent en effet à l'impact de l'état d'urgence sur la menace terroriste pouvant plus particulièrement venir de la part de groupuscules liés à la mouvance islamiste. Il y a donc une certaine inquiétude lorsque les assignations à résidence touchent des militants de groupes autres que les milieux en lien direct avec les attentats. De nombreux articles de presse publiés entre le 13 novembre et le 17 décembre soulignent un état d'exception appelé à durer³¹, mais aussi une menace pour la démocratie, puisque la mesure permet de « taper tous azimuts » chez les dealers et les trafiquants, mais aussi des militants politiques³². Dans un article du quotidien *La Croix*, l'accent est porté sur le contrôle de l'état d'urgence par les députés, qui considèrent les assignations à résidence prononcées pour le temps de la COP 21 comme étant « disproportionnées »³³.

C'est donc dans un contexte de défiance de la part des relais d'opinion que s'inscrivent les diverses communications du Conseil d'État. La question des sauvegardes des libertés individuelles, ainsi que les menaces sur l'État de droit que fait potentiellement peser cette mesure d'exception est au cœur des préoccupations médiatiques. Dans un entretien paru dans *Le Monde*, Mireille Delmas-Marty, universitaire et membre de l'Institut de France, estime que « la course à la répression peut être mortelle pour la démocratie »³⁴.

La nécessité de communiquer est d'autant plus forte que chaque décision sera examinée par les journalistes ainsi que les associations ayant pour but de s'assurer du

³¹ EQUY, Laure, « L'état d'urgence, une exception appelée à durer », *Libération*, 16 novembre 2015.

³² ALONSO, Pierre, MOUILLARD, Sylvain et DURUPT, Frantz, « État d'urgence : ça ratisse large », *Libération*, 28 novembre 2015.

³³ THOMASSET, FLORE, « Les députés se penchent sur les éventuels abus de l'état d'urgence », *La Croix*, 17 décembre 2015.

³⁴ JACQUIN, Jean-Baptiste, « Le droit d'exception risque de devenir la règle », *Le Monde*, 18 novembre 2015.

maintien des libertés individuelles. L'exécutif sera pris pour cible, mais pas seulement. A en croire Lise Arduin, « *il y avait une curiosité accrue des journalistes pour voir si le juge administratif allait être capable de censurer l'exécutif, et force est de constater qu'il a été en capacité de le faire* »³⁵.

Pour faire comprendre cette nécessité de la communication en internet, un guide des relations presse destiné aux membres de la section du contentieux a été préparé. Ce guide permet aux membres de mieux comprendre comment interagir avec les journalistes et leur donner les bonnes informations. Ces « bonnes pratiques » permettent aussi aux membres de mieux comprendre la relation entre les journalistes et la direction de la communication et la nature des informations recherchées. Cela leur permet aussi de mieux appréhender leur propre communication avec les journalistes, puisque ces derniers peuvent entrer directement en contact avec les membres. Leur coopération dans le contrôle de l'information est une nécessité. Jocelyne Randé, directrice de la communication, confirme que dorénavant « *le contentieux se pose la question de la médiatisation d'un contentieux. Des rencontres en « off » peuvent se faire pour que le journaliste comprenne mieux le sens de la décision* »³⁶. La nécessité de communiquer est donc de mieux en mieux comprise en interne, le contexte aidant à mettre en avant le rôle de la direction de la communication. Un contexte qui est une vraie opportunité pour expliquer ce que fait le Conseil d'État.

III) Les objectifs de la communication contentieuse au cours de l'état d'urgence

Il est possible, à l'étude de la communication du Conseil d'État et des entretiens avec les membres de l'équipe, de mieux comprendre les objectifs de communication de l'institution durant cette période. Le point presse du 19 janvier est un moment important de cette communication envers les journalistes notamment.

a) L'état d'urgence, un moment opportun pour communiquer

La justice administrative s'est engagée depuis plusieurs années dans un processus d'ouverture vers l'extérieur. Le but est de faire découvrir son activité, notamment grâce

³⁵ ARDHUIN, Lise, entretien précité.

³⁶ RANDE, Jocelyne, directrice de la communication du Conseil d'État. Entretien du 10 août 2016, Paris, annexe 2.

aux décisions qu'elle rend et sur lesquelles elle communique. Elle est également de plus en plus sollicitée par les médias. Des nouveautés telles qu'un « tour image » permettent désormais aux journalistes télévisés d'illustrer leurs sujets avec du contenu visuel. Les conversations de plus en plus nombreuses entre journalistes et magistrats ont lieu en « off » pour améliorer les relations entre l'institution et les journalistes.

L'état d'urgence va encore augmenter l'attention de nombreux journalistes envers la justice administrative. Pour le Conseil d'État, il était nécessaire de capitaliser sur une attention soudaine et importante portée sur la justice administrative pendant un moment exceptionnel sur plusieurs plans. Les attentats et ses conséquences sur l'État de droit ont frappé tous les Français d'une manière ou d'une autre. Concernés par cette situation, les Français attendaient une réaction des pouvoirs publics sur des sujets comme la lutte contre le terrorisme ou la déradicalisation. Pour Lise Arduin, *« l'intérêt pour le Conseil d'État s'est accru de manière évidente, puisqu'on était sur des sujets médiatiquement sensibles et incandescentes, notamment sur les assignations à résidence »*³⁷. Le but était donc de profiter de cette attention portée au Conseil d'État afin d'amener les journalistes à s'intéresser au rôle de la justice administrative dans son ensemble.

C'est dans cette optique que la direction de l'information et de la communication du Conseil d'État a organisé un point presse le 19 janvier 2016, afin de faire un point d'étape sur l'état d'exception. L'objectif premier de ce point presse était d'avoir un discours pédagogique sur le rôle du juge administratif, mais aussi expliciter et détailler les mesures prises par la justice administrative au cours du mois de novembre et de décembre. L'état d'urgence peut être vu comme une opportunité à saisir pour communiquer sur l'institution et la justice administrative.

L'autre utilité du point presse consiste à permettre à Jean-Marc Sauvé et à Bernard Stirn, président de la section du contentieux, de faire passer des messages aux autres institutions, notamment la justice judiciaire ou encore le Conseil constitutionnel.

b) La nécessité d'avoir un discours pédagogique

³⁷ ARDHUIN, Lise, entretien précité.

Ce point presse va permettre au Conseil d'État d'expliciter et de quantifier toutes les mesures prises par la juridiction administrative tout au long de l'état d'urgence. L'étude quantitative fut d'ailleurs la différence majeure entre les affaires qui entraient dans le cadre de l'état d'urgence et les autres affaires. *« Nous avons ressenti le besoin d'effectuer un bilan assez rapide sur le plan quantitatif. Il était important de quantifier les recours qui arrivaient sur ces sujets-là dans la juridiction administrative »*³⁸.

La direction de la communication va alors suggérer la mise en place d'un tableau répertoriant toutes les affaires entrant dans la juridiction administrative. Ce tableau va servir à élaborer le communiqué de presse qui va accompagner la rencontre avec les journalistes le 19 janvier. Un communiqué qui, pour la première fois, va intégrer des infographies pour mieux expliquer la situation des contentieux au sein de la justice administrative.

Le communiqué commence par détailler les décisions de la juridiction administrative dans son ensemble, faisant un bilan de l'état d'urgence. A l'aide de l'infographie (Figure 1), les décisions sont détaillées selon qu'elles sont rendues sur le fond, ce qui concerne uniquement six affaires au total, ou qu'elles sont des ordonnances en référé, procédure d'urgence permettant à la juridiction de statuer rapidement sur des questions touchant aux libertés fondamentales du requérant dans l'attente d'une décision sur le fond.

La fait de chiffrer les décisions contentieuses dans l'ensemble des juridictions administratives et non uniquement celles arrivées devant le Conseil d'État dénote la volonté de ne pas séparer la haute juridiction administrative avec le reste de l'ordre. Le lien entre les juridictions de première instance, les juridictions d'appel et le Conseil d'État apparaissent ainsi plus évidents pour les lecteurs du site.

³⁸ ARDHUIN, Lise, entretien précité.

Le contentieux devant les tribunaux administratifs



Figure 1 : Le contentieux dans les tribunaux administratifs (communiqué de presse du 18 janvier 2016)

L'infographie a comme intérêt principal de souligner que la majorité du contentieux dans les tribunaux administratifs concerne les mesures d'assignation à résidence. Les assignés estiment que la mesure remet en cause une liberté fondamentale, d'où les 53 ordonnances en référé-liberté pour s'attaquer à une atteinte grave aux droits individuels. Les 11 mesures restantes ne sont pas mises en évidence sur l'infographie du fait de la diversité des mesures contestées (fermetures de restaurants, restriction à la liberté de culte, interdiction de manifester, etc.). Les délais relativement courts pour mettre en place cette infographie ont amené la direction de la communication à mettre en lumière les grandes lignes. Les mesures sont toutefois détaillées dans le communiqué de manière très précise³⁹.

La juridiction administrative a rendu 72 décisions entre le 14 novembre et le 18 janvier 2016, dont 61 concernaient les assignations à résidence. Le communiqué s'attarde sur les mesures prises uniquement par la haute juridiction administrative (Figure 2). L'infographie suivante souligne uniquement les décisions rendues par le Conseil d'État ainsi que les affaires dont la décision est attendue. Ce visuel permet ainsi de faire un point d'étape pour que les lecteurs comprennent où en est la haute juridiction administrative depuis le 13 novembre et sur combien d'affaires elle a pu statuer. Pour

³⁹ Mesures prises au titre de l'état d'urgence : contrôle du juge administratif et principales données, Paris, 19 janvier 2016, annexe n° 4.

comprendre le sens des décisions, il faut se référer une nouvelle fois au communiqué⁴⁰.

Mesures prises au titre de l'état d'urgence /
Le contentieux au Conseil d'État



Figure 2 : Le contentieux au Conseil d'État (communiqué de presse du 18 janvier)

Le communiqué a donc un but principal qui est celui d'être une aide visuelle ainsi qu'un moyen de faciliter la compréhension pour le lecteur. Ce dernier doit rapidement comprendre, à la lecture du communiqué, où en est la juridiction administrative et combien de décisions a-t-elle rendue. Le sens des décisions nécessite une explication plus détaillée, d'où la volonté de l'explicitier par des mots et non par un visuel.

C'est donc une démarche très pédagogique adoptée par la cellule communication du Conseil d'État, à la fois pour détailler les affaires entrées dans la juridiction administrative dans son ensemble, mais aussi pour préciser le cadre juridique qui justifie les mesures prises, à savoir les lois du 3 avril 1955 et la loi du 20 novembre 2015. Le communiqué explique également que les autorités administratives prennent des arrêtés qui sont tous contestables devant le juge administratif. Le but est donc d'informer au mieux les journalistes sur ce qu'est l'état d'urgence et quelles en sont les conséquences directes sur le travail de la justice. Cette démarche permet ensuite aux journalistes d'avoir un retour précis sur ce qui se fait au sein de la justice administrative, afin de pouvoir mieux rédiger leurs articles sur le sujet. Cette démarche d'ouverture et de pédagogie n'est pas adoptée que par le Conseil d'État, puisque le Conseil constitutionnel, via un communiqué de son nouveau président Laurent Fabius,

⁴⁰ *Ibid.*

a décider de moderniser et de simplifier la rédaction de ses décisions⁴¹. Cette volonté de simplification était déjà affichée par Laurent Fabius peu après son arrivée à la tête de l'institution située rue de Montpensier⁴². Une modernisation qui devenait nécessaire avec la naissance de la QPC, qui multiplie le nombre de décisions rendues par le Conseil constitutionnel et qui fait de l'institution le juge de la loi. Elle est ainsi de plus en plus critiquée et a besoin d'une plus grande transparence, une idée déjà lancée par Jean-Louis Debré⁴³.

A la suite du point presse, *Le Monde* et *Le Figaro* se sont intéressés au sujet, et ont publié chacun des articles dans leur version du lendemain. Tous ces articles ont insisté sur les données livrées par le communiqué, notamment sur les 72 décisions rendues par la juridiction administrative et les 19 décisions du Conseil d'État. Des informations précises et détaillées qui soulignent la démarche proactive de la direction de la communication pour capter l'intérêt des journalistes tout en facilitant leur travail.

Les informations fournies par le Conseil d'État permettent également aux journalistes de rentrer dans le détail des affaires, chercher les informations pour mieux définir l'utilité de la juridiction administrative dans le maintien de l'État de droit. *Le Monde*, dans un autre article publié après le point presse, s'est focalisé sur un chiffre fourni dans le communiqué de presse, celui concernant les suspensions par les tribunaux administratifs des mesures prises par le ministère de l'intérieur. Sept mesures contestées ont été suspendues au total. A ces mesures s'ajoutent dix-sept abrogations d'arrêtés, ordonnées directement par le ministère. *Le Monde* souligne dans ces cas précis des « inexactitudes flagrantes » de la part des autorités publiques, ainsi que des tribunaux administratifs exigeants, qui n'hésitent pas à demander au ministère des informations supplémentaires sur le dossier des assignés à résidence⁴⁴. La presse relate donc que les tribunaux administratifs n'hésitent pas à confronter le ministère

⁴¹ « Communiqué du Président du 10 mai 2016 », Conseil constitutionnel.fr, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/a-la-une/communiqué-du-président-du-10-mai-2016.147341.html>

⁴² ROGER, Patrick, JACQUIN, Jean-Baptiste, « Laurent Fabius présente ses projets pour le Conseil constitutionnel », *Le Monde.fr*, 18 avril 2016, http://www.lemonde.fr/politique/article/2016/04/18/laurent-fabius-presente-ses-projets-pour-le-conseil-constitutionnel_4903997_823448.html

⁴³ ROGER, Patrick, « Jean-Louis Debré, le réformateur inattendu », *Le Monde.fr*, 3 mars 2016, http://www.lemonde.fr/politique/article/2016/03/03/jean-louis-debre-le-reformateur-inattendu_4875977_823448.html

⁴⁴ BORDENET, Camille et BORREDON, Laurent, « Beaucoup d'assignations abrogées avant l'examen des juges », *Le Monde*, 20 janvier 2015.

public afin de garantir la viabilité des suspicions portées à l'égard des assignés à résidence. La justice administrative se place ainsi comme un élément important dans le maintien de l'État de droit à la suite de la déclaration de l'état d'urgence.

« Une abrogation avant l'audience signifie que le ministère reconnaît avoir menti. Et les décisions de suspensions démontrent que les juridictions administratives ne sont plus dupes de ces mensonges »⁴⁵ C'est avec ces mots qu'Arié Alimi, avocat d'un assigné à résidence qui a vu sa sanction levée par le tribunal administratif de Cergy, s'en prend au ministère de l'Intérieur, et salue l'initiative des juridictions administratives de contrôler de manière plus rigoureuse les potentiels excès de la puissance publique.

Nous voyons ici tout l'intérêt pour la direction de la communication que de détailler et d'accompagner au mieux les décisions du Conseil d'État et de la juridiction administrative. Le récapitulatif chiffré grâce au tableau dressé en interne sur les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence donne de la matière aux journalistes pour des articles mettant en valeur le rôle du juge administratif dans la sauvegarde de l'État de droit. Les communiqués avec infographies seront ainsi mis à jour le 26 février, date de la fin de la première période de l'état d'urgence⁴⁶. Une autre mise à jour sera effectuée à la suite d'une demande de Jean-Baptiste Jacquin, journaliste à la rubrique justice du *Monde*, qui souhaitait utiliser des chiffres à jour pour publier un article sur les résultats de l'état d'urgence⁴⁷. Cet article montrait ainsi que les tribunaux administratifs avaient suspendues, de manière totale ou partielle, 15% des assignations prises par le Gouvernement. Camille Polloni, journaliste qui officie à la rubrique police et justice de l'hebdomadaire *Les Inrockuptibles*, va même reprendre l'infographie du Conseil d'État sur Twitter⁴⁸.

Un exemple qui montre que l'utilité du premier récapitulatif chiffré avait été notée par les journalistes, qui ont souhaité que celui-ci soit mis à jour. Le fait qu'un journaliste du

⁴⁵ BORDENET, Camille et BORREDON, Laurent, « Etat d'urgence: le ministère de l'intérieur condamné à être précis », *Le Monde.fr* <http://delinquance.blog.lemonde.fr/2016/01/18/etat-durgence-le-ministere-de-linterieur-condamne-a-etre-precis/>

⁴⁶ « Mesures prises au titre de l'état d'urgence », Récapitulatif au 25 février 2016, <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Communiqués/Mesures-prises-au-titre-de-l-etat-d-urgence2>

⁴⁷ JACQUIN, Jean-Baptiste, « Un état d'urgence permanent, mais pour quel résultat ? », *Le Monde.fr*, 19 juillet 2016, http://www.lemonde.fr/societe/article/2016/07/19/un-etat-d-urgence-permanent-mais-pour-quel-resultat_4971522_3224.html

⁴⁸ POLLONI, Camille, « Le bilan à jour du Conseil d'État sur l'état d'urgence », *Twitter.fr*, 19 juillet 2016, <https://twitter.com/CamillePolloni/status/755704884402515968>

Monde interroge l'institution pour des chiffres à date, ainsi que la prolongation inattendue de l'état d'urgence à la suite des attentats de Nice, auront été deux raisons complémentaires pour mettre à jour les infographies. L'institution a donc provoqué l'intérêt des journalistes avec le premier communiqué, et ces derniers sont revenus vers l'institution, ce qui permet d'installer ici une relation entre la justice administrative et les médias.

Si les journalistes de la presse auront donc trouvé une grande utilité aux données chiffrées et aux informations fournies par la haute juridiction administratives, ils ont également trouvé un intérêt aux déclarations du vice-président lors du point presse.

c) Un point presse afin de faire passer quelques messages aux journalistes

Au-delà des chiffres fournis et des approfondissements effectués par les journalistes sur ces données, la presse s'est aussi intéressée aux messages envoyés par la justice administrative lors du point presse, indiquant ici un intérêt qui dépasse le champ des décisions et leur implication juridique. Si l'objectif premier de la rencontre avec la presse était de faire de la pédagogie à propos du juge administratif, les médias étaient grandement intéressés avant tout par ce que le vice-président avait à répondre aux diverses prises de parole des autres institutions sur la montée en puissance de la justice administrative. Pour Jocelyne Randé, « *ce point presse n'était absolument pas une réponse à la justice judiciaire. Le Conseil d'État ne souhaite pas entrer dans cette polémique et répondre à la Cour de cassation via les médias. Ce sont des sujets trop importants et trop spécialisés qui ne concernent qu'un petit nombre d'acteurs* »⁴⁹. Malgré tout, les questions des journalistes sont attendues sur la rivalité entre le Conseil d'État et la Cour de cassation.

Bertrand Louvel, premier président de la Cour de cassation, s'en est souvent pris à la justice administrative depuis le début de l'état d'urgence, estimant que le pouvoir de ce dernier est de plus en plus important. Il estime même que « le Conseil supérieur de la magistrature, protecteur de la déontologie judiciaire, se trouve ainsi directement soumis au plein contrôle du juge de l'administration »⁵⁰. La justice judiciaire s'en prend

⁴⁹ RANDE, Jocelyne, entretien précité.

⁵⁰ JOHANNES, Franck, « Le premier magistrat de France inquiet du pouvoir croissant du Conseil d'État », *Le Monde*, 22 décembre 2015, p. 9.

régulièrement à la justice administrative, faisant part de ses inquiétudes quant à son rôle au cours de cette période d'exception. Quelques jours avant le point presse, Bernard Louvel ainsi que le procureur général de la Cour de cassation demandèrent un débat de société sur la place de la justice au cours de l'état d'urgence. Pour eux, l'autorité judiciaire est mise à l'écart par le Gouvernement et le parlement, ce qui pourrait mettre à mal son indépendance⁵¹. La Cour de cassation exprime également ses réserves dans la marginalisation qu'elle estime subir dans son rôle d'équilibre entre l'intérêt général et les libertés individuelles⁵².

C'est principalement pour cette raison que la réaction du Conseil d'État est attendue au cours de ce point presse. Les journalistes souhaitent faire réagir le vice-président sur les déclarations de Bertrand Louvel, qui s'estime être mis sur la touche. Les hauts magistrats craignent également des répercussions sur le projet de loi sur la justice, préparé alors par Christiane Taubira.

Parallèlement à la défense du rôle de l'institution, Jean-Marc Sauvé et Bernard Stirn adressent donc un premier message à la justice judiciaire, affirmant que sa mission de défense de la liberté individuelle, garantie par la Constitution, est préservée par le Conseil d'État, même malgré le contexte. Ce message va être abondamment repris par la presse, avec *Le Monde* qui va titrer sur les divisions de la justice et un Conseil d'État qui « essaye de déminer pour procès en intention hégémonique »⁵³. La presse s'intéresse grandement aux rapports de force entre les deux ordres de justice, et la juridiction administrative tente de modérer les craintes de la justice judiciaire. Toujours dans la même optique, le Conseil d'État délivre un message au Conseil constitutionnel, rappelant la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) déposée auprès des juges constitutionnels pour s'assurer de la conformité des perquisitions administratives avec la loi.

⁵¹ « Face à l'état d'urgence, la Cour de cassation veut "un débat" sur la place de la justice », *I-télé.fr*, 15 janvier 2016, <http://www.itele.fr/france/video/face-a-letat-durgence-la-cour-de-cassation-veut-un-debat-sur-la-place-de-la-justice-150109>

⁵² DEVERS, Gilles, « Etat d'urgence : La Cour de cassation marque ses graves réserves », 20 minutes.fr, 15 janvier 2016, <http://lesactualitesdudroit.20minutes-blogs.fr/archive/2016/01/15/etat-d-urgence-la-cour-de-cassation-marque-ses-graves-reserv-925340.html>

⁵³ JACQUIN, Jean-Baptiste, « L'état d'urgence divise toujours plus le monde de la justice », *Le Monde*, 20 janvier 2016.

Le point presse est donc une opportunité pour le Conseil d'État d'adresser des messages aux autres institutions, mais aussi pour tracer à la fois ses compétences et ses limites devant les médias. Si le vice-président va souligner l'importance du juge judiciaire dans la garantie des libertés individuelles, Bernard Stirn indique que le Conseil d'État est dans son rôle en ce qui concerne le contrôle de l'état d'urgence et des perquisitions administratives.

La direction de la communication du Conseil d'État a pu profiter de l'état d'urgence et de l'attention médiatique portée sur la justice administrative pour avoir une opportunité de prise de parole. Cette parole s'est axée sur la pédagogie, pour mieux présenter le rôle du juge administratif, mais aussi sur les décisions prises dans le cadre de cet état d'exception. La haute juridiction administrative a aussi souligné les contours de son périmètre d'action en réponse aux critiques qu'elle a subies, et qui semble cacher des longues tensions entre les deux ordres judiciaires à en croire la presse⁵⁴. Ce sont ces tensions qui ont soulevé un intérêt important des journalistes si l'on en croit les retours presse, la dépêche de l'Agence France Presse (AFP) couvrant l'évènement titrait déjà sur le Conseil d'État qui ne voulait pas être le seul juge de l'état d'urgence⁵⁵. Seuls les trois derniers paragraphes mentionnent les chiffres fournis par le communiqué et détaillant les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence.

Le point presse a donc eu une double utilité que nous avons vue celle de la prise de parole axée sur la pédagogie, ainsi que la volonté de répondre aux critiques et inquiétudes soulevées par la Cour de cassation et l'ensemble de l'ordre judiciaire. Le vice-président est ainsi monté en première ligne pour défendre l'institution, comme il a pu le faire par le passé, notamment sur l'affaire Dieudonné qui avait généré un nombre record de critiques à l'encontre du Conseil d'État⁵⁶. Les articles du corpus que nous avons étudiés montrent aussi que les journalistes usent d'une tonalité plus positive

⁵⁴ JOHANNES, Franck, « Le premier magistrat de France inquiet du pouvoir croissant du Conseil d'Etat », *Le Monde*, 22 décembre 2016.

⁵⁵ « Le Conseil d'État ne veut pas être le seul juge de l'état d'urgence », Agence France Presse, Paris, 19 janvier 2016, annexe n° 6.

⁵⁶ LHUILLERY, Thomas, « La communication contentieuse du Conseil d'État et son adaptation aux affaires Lambert et Dieudonné », mémoire de fin d'études, Université Paris-Val-de-Marne, 2015.

pour qualifier l'action et le rôle du Conseil d'État à la suite du point presse, preuve que celui-ci a eu un impact positif sur l'image de l'institution dans les médias⁵⁷.

Les changements apportés à la manière d'aborder la communication autour de l'état d'urgence étaient toutefois mineurs. Ces changements concernent la quantification des affaires et des décisions. Ce qui implique une meilleure circulation de l'information dans toute la juridiction administrative et des changements à venir sur le long terme en harmonie avec les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. Le Conseil d'État profite aussi de l'état d'urgence pour poursuivre une politique d'ouverture vers les médias et de nouveaux journalistes. Cette politique d'ouverture est en phase avec la politique des administrations publiques et des collectivités territoriales. De nombreuses institutions se sont lancées dans la bataille de la communication publique et institutionnelle. Jean-Louis Debré justifiait cette volonté du Conseil constitutionnel de s'ouvrir vers les citoyens par le fait que l'institution était pendant longtemps « une maison hors sol et hors temps »⁵⁸. Ces institutions souhaitent donc s'inscrire dans leur époque et être plus proche des citoyens, dans une démarche participative, non pas de la prise de décision, mais une participation à la vie de la collectivité. Ces institutions ne peuvent pas perdre le contact avec le réel à l'heure où la fracture entre les Français et leurs institutions semble de plus en plus importante⁵⁹.

Cet état d'exception aura donc été une opportunité intéressante sur le plan de la communication pour l'institution comme le laissait présager notre hypothèse de départ. Le discours était plus pédagogique qu'à l'accoutumée grâce notamment aux trois récapitulatifs chiffrés, contextualisés par la présentation du cadre juridique. De plus, l'occasion s'est présentée de mieux connaître les journalistes des grands médias qui suivent les affaires relatives à la justice. Cela a eu pour effet des articles avec un ton différent comparés avec ceux publiés au cours du mois de décembre, mois sur lequel s'est concentré un bon nombre de critiques sur l'institution. Si l'accroissement des pouvoirs de la juridiction administrative n'a pas modifié le rapport avec les journalistes

⁵⁷ Détail du corpus presse et des articles web étudiés pour mesurer l'impact de l'état d'urgence sur le traitement médiatique du Conseil d'État, annexe 3.

⁵⁸ ROGER, Patrick, « Jean-Louis Debré, le réformateur inattendu », *Le Monde.fr*, 3 mars 2016, http://www.lemonde.fr/politique/article/2016/03/03/jean-louis-debre-le-reformateur-inattendu_4875977_823448.html

⁵⁹ TEUNTURIER, Brice et DUSSEAUX, Vincent, « Fractures françaises 2016 », Sondage Ipsos pour *Le Monde*, La fondation Jean Jaurès et Sciences Po, avril 2016.

ni la façon de les informer, le nombre d'affaires aura permis au Conseil d'État d'être au centre de leur attention. Une attention qui prépare le terrain pour la mise en place d'une réponse publique avec la prise de parole du vice-président. Après avoir vu les opportunités qui se sont dégagées de cet épisode, il est également nécessaire de se demander si l'état d'urgence s'est traduit par une visibilité supplémentaire pour le Conseil d'État, à la fois dans les médias traditionnels et sur les réseaux sociaux, qui nous permettront de mieux quantifier l'impact sur le grand public et ses réactions.

Partie II : La visibilité du Conseil d'État auprès de divers publics

Après avoir vu quelles sont les opportunités que représente l'état d'urgence pour la communication du Conseil d'État, nous allons nous demander, conformément à notre deuxième hypothèse, si l'état d'urgence permet une meilleure visibilité du Conseil d'État auprès de la population. L'objectif de cette partie est de s'intéresser tout d'abord aux outils permettant au Conseil d'État d'être visible aux yeux du grand public et des journalistes. Ces outils sont surtout les outils numériques : Le site en ligne, la base de données ArianeWeb qui répertorie les décisions et le compte Twitter.

Nous verrons ensuite comment cette visibilité se traduit en intérêt pour les décisions en analysant les divers publics qui réagissent aux décisions et quels sont-ils. Il semble à première vue que l'intérêt pour la décision est variable en fonction de l'impact de celle-ci sur les droits des individus mais aussi sur les groupes d'intérêts comme des associations ou des syndicats. Bien évidemment, l'intérêt semble également plus conséquent de la part des milieux proches de la juridiction administrative et du droit public en général, notamment les blogueurs ou la presse spécialisée. Nous tâcherons enfin de voir si l'impact sur le grand public est mesurable et perceptible à première vue avec les outils dont nous disposons.

I) La présence en ligne du Conseil d'État

Les relations presse sont la base de la communication du Conseil d'État pour faire connaître son activité. Internet est toutefois un outil fondamental pour la visibilité de l'institution, lui permettant de publier les communiqués, de rendre accessible ses décisions et d'animer une communauté Twitter de plus en plus suivie par les internautes.

a) Le site internet de l'institution, figure de proue de sa visibilité

Si le Conseil d'État a fait de nombreuses fois l'intérêt des médias généralistes lors de cet état d'exception comme il l'a pu le faire dans le passé lors d'affaires importantes, la grande partie de son activité contentieuse et de ses actualités ne sont pas relayés par

les grands médias. C'est pour cette raison que, par nécessité de transparence et d'ouverture, le Conseil d'État a rénové son site internet en 2008.

Le site du Conseil d'État est la vitrine de toute l'activité de l'institution. Elle répertorie toutes les décisions contentieuses grâce à l'application ArianeWeb et met en avant les décisions les plus récentes sur laquelle elle a décidé de communiquer en première page. Tout en haut, le titre associe le Conseil d'État et la juridiction administrative dans son ensemble. Le but est de faire comprendre rapidement au visiteur que le Conseil d'État assume le rôle de juge administratif suprême et non celui de simple conseil au Gouvernement comme son nom le laisse indiquer. Le logo est épuré et représente symboliquement une institution sous forme de dessin ou de croquis, avec le drapeau français en couleurs. Le reste du logo est en gris, ce qui traduit une volonté de neutralité et de sobriété. A l'image du logo, le site se veut très institutionnel, donnant les informations clés à portée de main. Si l'on compare le site avec celui de la Cour de cassation par exemple, celui-ci donne une impression plus fouillis, avec une première page bien plus courte. Beaucoup d'informations y sont regroupées. Contrairement au Conseil d'État, la Cour de cassation explique sa mission et son rôle dès la première page et redirige directement vers la présentation de l'institution. Le site du Conseil constitutionnel apparaît de son côté comme étant plus moderne, avec des images en mouvement, beaucoup plus de couleurs et une volonté affichée de mettre en transparence les activités de l'institution.

Le site, dans son ensemble, donne une impression de sobriété et de solennité. Il se veut aussi simple d'utilisation et à caractère impersonnel. L'ensemble de la page est sur fond blanc, synonyme de neutralité. Le but est de mettre en valeur les informations clés, qui sont en lien avec l'activité de l'institution. L'ergonomie a été pensée pour mettre en avant les actualités récemment mis en ligne, notamment les actualités contentieuses, à la manière d'un site d'information. Ce fil d'actualité peut être nourri par des communiqués portant sur des questions liés aux ressources humaines (recrutement, résultats de concours), aux relations internationales (visites et délégations étrangères), ou encore aux conférences et aux colloques organisés par la section du rapport et des études. Le fil d'actualité répertorie aussi les rôles (liste des affaires examinées par une juridiction lors d'une audience publique) pour les affaires principales. Depuis peu, le Conseil d'État publie également ses avis sur les projets de loi que le Gouvernement choisit de rendre public.

La plupart des actualités concernent toutefois les décisions contentieuses, qui sont, dans leur majorité, illustrées par des images. Certaines décisions pouvant être difficiles à illustrer ou ayant provoqué de grandes polémiques, la direction de la communication s'autorise alors à ne pas l'accompagner d'un visuel. Seules les six dernières actualités sont visibles sur la première page, le reste étant répertorié dans la partie « Communiqués » du site. En outre, chaque actualité contenant un chapô, texte court qui permet aux lecteurs de mieux comprendre la décision sans avoir à cliquer dessus. A côté de cette sélection d'actualités se trouvent les analyses de jurisprudence mensuelles, les dossiers thématiques, ainsi qu'un raccourci vers les démarches et procédures et une carte des juridictions.

Le site contient aussi quatre rubriques différentes. La rubrique « Conseil d'État » contient les informations concernant l'institution, son histoire, son organisation, les démarches et procédures ainsi que les questions liées au recrutement des membres et des stagiaires. Elle est située à proximité de la rubrique d'accueil car. La rubrique « Tribunaux et Cours » rappelle les missions de la juridiction administrative dans son ensemble. Dans la partie « Décisions, avis et publications » se trouvent les décisions, les rapports publics et les applications ArianeWeb et ConsiliaWeb. Enfin, dans la rubrique « Actualité », nous retrouvons tous communiqués de presse et les brèves, les présentations des colloques, les discours du vice-président et les rôles en ligne. C'est donc la rubrique la plus régulièrement mise à jour par la direction de la communication. Elle est en cela la rubrique principale pour s'informer des nouveautés concernant le Conseil d'État pour le grand public et les journalistes.

b) ConsiliaWeb et ArianeWeb, outils indispensables pour les journalistes

Comme nous l'avons déjà mentionné, les décisions du Conseil d'État sont nombreuses, et toutes ne font pas l'objet d'une communication. Seule une minorité parmi toutes les décisions est potentiellement médiatique et est accompagnée d'une brève.

Afin de rendre accessible tous les jugements de la haute juridiction administrative, le Conseil d'État a lancé en juillet 2011 la base de données ArianeWeb, qui répertorie en

ligne toutes les décisions du Conseil d'État et des cours administratives d'appel⁶⁰. Une simple recherche par mots-clés ou par date permet de retrouver toutes les décisions prises directement en ligne. L'institution a un devoir d'informer, ce qui implique un volet communicationnel et un volet juridique. Le volet communicationnel, comme nous l'avons vu, correspond à la communication contentieuse. Le volet juridique consiste dans la mise à disposition de la décision du grand public toutes les décisions, auparavant consultables uniquement au bureau du greffe et de l'information du public, et qui, avec l'arrivée des nouvelles technologies, sont disponibles sur le site internet, via la base de données ArianeWeb, qui répertorie toutes les décisions du Conseil d'État.

Cette base de données disponible gratuitement en ligne permet à l'institution d'afficher plus de transparence et de proximité auprès des citoyens. Elle est aussi un gain de temps pour les journalistes en quête d'une information, eux qui devaient s'orienter vers le CRDJ pour obtenir les décisions qu'ils souhaitaient. Les décisions du Conseil d'État ne sont toutefois disponibles que vingt-quatre heures après leur lecture sur ArianeWeb. C'est pour cette raison que la direction de la communication fournit aux journalistes qui l'ont souhaité la décision le jour même de la lecture, afin de leur permettre de publier leur article sans délais.

Sur le même modèle, le Conseil d'État a lancé en janvier 2015 la base de données ConsiliaWeb, qui regroupe plus de 3500 avis sur questions du Gouvernement et sur les projets de texte⁶¹. Ces deux applications permettent donc une meilleure accessibilité à l'ensemble des décisions et des avis de l'institution à la fois pour les journalistes et les citoyens. Avec ces deux outils, le site internet du Conseil d'État devient de facto la première source de visibilité ainsi qu'un lieu d'expression et de communication pour l'institution envers les différents publics.

c) Twitter, un outil pour élargir le cercle des initiés

⁶⁰ ArianeWeb : 130 000 décisions de jurisprudence administrative en ligne gratuitement, <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Communiqués/ArianeWeb-130-000-decisions-de-jurisprudence-administrative-en-ligne-gratuitement>

⁶¹ ConsiliaWeb, la base de données dédiée aux avis consultatifs, <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Communiqués/ConsiliaWeb-la-base-de-donnees-dediee-aux-avis-consultatifs>

Le compte Twitter du Conseil d'État est utilisé pour véhiculer toutes les communications contentieuses de l'institution, mais aussi des informations concernant les colloques, les rôles des séances, ainsi que les avis sur les projets de loi qui sont rendus publics. Le compte Twitter de la haute juridiction administrative partage également quelques vidéos, comme les extraits de colloques et les entretiens des participants aux conférences, ainsi que des infographies et des illustrations lorsque l'information s'y prête. Les infographies que nous avons vues ci-dessus (figures 1 et 2) ont par exemple été partagées sur le fil Twitter de l'institution.

La communication sur Twitter vient en complément de toute publication sur le site internet, excepté les communications sur les questions de ressources humaines. Cette volonté de communiquer sur ce réseau social vient du fait de vouloir démocratiser l'accès aux décisions contentieuses et à l'actualité du Conseil d'État en adoptant une approche plus directe avec les internautes, alors que les publications en ligne et les envois des communiqués aux journalistes sont réservés à un public d'initiés.

Le compte Twitter du Conseil d'État permet aussi d'augmenter la visibilité de l'institution sur les réseaux sociaux aux yeux du grand public. L'intérêt est de faire en sorte que l'information atteigne directement le grand public sans passer par des intermédiaires que sont les journalistes ou les faiseurs d'opinions, qui sont les premiers à réagir et à partager les publications du Conseil d'État. L'institution est en effet très suivie par les associations, notamment de défense des droits de l'homme et des libertés individuelles, ou encore de l'environnement.

Cette volonté de communiquer directement avec les internautes vient également du fait que le Conseil d'État et son site ne sont pas une source d'information privilégiée pour les non-initiés aux rouages de la justice administrative, surtout lorsqu'une affaire risque d'être médiatisée par d'autres sources. C'est alors l'habitude des internautes qui conditionne l'accès à l'information. Avoir plus de 60000 abonnés permet d'avoir un premier cercle à qui partager une information, cercle qui se chargera de transmettre l'information autour de lui, surtout si cette information le concerne.

L'autre avantage, et non des moindres, du compte Twitter est qu'il permet à la direction de la communication d'avoir une relation directe avec les citoyens et les administrés. Cette relation directe est en réalité le seul et unique moyen pour l'institution de mieux

constater quelles sont les décisions qui prennent de l'ampleur sur le plan médiatique, et quelles sont les communiqués qui sont le plus repris par les internautes. Twitter agit donc comme un moyen de mesurer l'impact des décisions, mieux cerner les réactions des citoyens. Il est actuellement le meilleur moyen pour le Conseil d'État d'avoir un indicateur du bruit médiatique qu'aura causé une décision. Ainsi, on peut constater que certaines décisions qui n'ont jamais été accompagnées par une décision, vont prendre de l'importance auprès du grand public. Par exemple, la radiation de la corrida du patrimoine culturel français, ou encore l'annulation de l'arrêté interdisant la dissection des souris au lycée a énormément été repris par les utilisateurs de Twitter alors qu'aucune communication n'a accompagné ces décisions. En revanche, concernant l'état d'urgence, il est à noter que les décisions commentées furent celles sur lesquelles le Conseil d'État a choisi de communiquer. Preuve qu'une attention supplémentaire était accordée à cet épisode afin d'éviter tout oubli à propos d'une décision.

Grâce à Twitter et l'outil Tweetdeck, qui permet la gestion du compte et le suivi des ²différentes réactions (mentions dans un Tweet, abonnements, « retweets », etc.), l'institution peut donc avoir une indication sur les décisions qui font écho dans l'opinion publique. Si cet indicateur reste limité, il a malgré tout un vrai avantage pour la haute juridiction administrative, surtout au vu de l'augmentation constante des abonnés. Le réseau social montre également les centres d'intérêt des abonnés qui suivent l'institution. La figure page suivante nous montre que les abonnés au compte Twitter sont avant tout intéressés par l'actualité et les affaires politiques. Ce qui induit un public averti, connecté et qui s'informe régulièrement grâce aux médias. C'est aussi un public qui suit les actualités littéraires, cinématographiques et technologique. Nous pouvons en déduire que nous avons affaire à un public plutôt jeune, sans doute étudiant. Enfin, l'actualité étrangère est aussi un centre d'intérêt important pour les abonnés, signe que ce public est au courant de ce qui se passe à l'extérieur des frontières, suivant les affaires et la politique de nos voisins.



Figure 3 : Centre d'intérêt des abonnés au compte Twitter du Conseil d'État.

La relation directe avec le citoyen doit toutefois être nuancée par le fait que le Conseil d'État, comme toutes les administrations, se doit de garder une certaine distance et une verticalité du discours. Les administrations se doivent en effet de garder cette verticalité afin de ne pas voir leur parole être au même niveau que celui d'un citoyen, puisque la tâche de gestion du territoire leur revient. Pour François Kohler, ancien directeur de la communication du Conseil d'État, « il est très compliqué d'ouvrir le débat complètement [...] quand on est descendant, on gouverne ou un administre un pays, une ville et il est très difficile de s'ouvrir d'un seul coup à la parole du citoyen et du consommateur. »⁶². D'ailleurs, selon lui, « La communication institutionnelle fonctionne encore sur des moyens traditionnels tels que des colloques, les congrès [...], là où le web part encore un peu dans tous les sens »⁶³. Les nouveaux médias doivent être abordés avec modération et douceur, afin d'adapter le public à cette nouvelle présence et ces utilisations qui sortent du schéma traditionnel et descendant. François Kohler estime d'ailleurs « qu'on ne peut pas inverser la hiérarchie des moyens, qu'il faut rester ouvert à l'évolution et qu'il y a encore des faiseurs d'opinion que sont les journalistes. Le citoyen a encore besoin d'un traitement professionnel de

⁶² MOREL, Philippe, *Communication institutionnelle*, Paris, Vuibert, 2012, p. 166.

⁶³ *Ibid.*

l'information Il semblerait aberrant et dangereux de ne confier cette information citoyenne qu'à des réseaux sociaux et aux citoyens eux-mêmes. »⁶⁴.

Twitter reste donc une fenêtre sur le monde et un indicateur des retours sur les décisions, permettant de mieux cerner l'opinion. Un indicateur limité toutefois au vu du nombre de réactions qui se succèdent, laissant peu de place à l'analyse. De même, l'outil sert de complément à la communication de l'institution, tout en montrant sa volonté de moderniser et d'adapter ses messages à tous les supports. Actif depuis août 2012, le compte a vu son nombre d'abonnés sensiblement augmenter sur la dernière année pour dépasser les 60000 au cours du mois de mai 2016. Au 30 juillet 2016, le Conseil d'État comptait plus de 63900 abonnés sur son compte Twitter. Nous pouvons estimer le rythme de croissance du nombre de nouveaux abonnés à environ 325 personnes par semaine. Le total d'abonnés est largement supérieur à celui de la Cour de cassation. La juridiction la plus élevée de l'ordre judiciaire français est suivie par plus de 42100 personnes. Quant au Conseil constitutionnel, il ne dispose que de 63000 abonnés, ayant été dépassé il y a peu par le Conseil d'État.

II) La question de la visibilité et de l'intérêt

Après avoir vu les moyens utilisés par le Conseil d'État pour communiquer en ligne, nous allons nous concentrer sur l'intérêt des divers publics envers l'institution, à savoir les journalistes et les milieux universitaires, qui sont les principaux milieux qui suivent la justice administrative.

a) L'intérêt accru des journalistes pour l'institution

Comme nous l'avons souligné plus haut, l'institution attire l'attention de journalistes issus de milieux différents et qui travaillent sur des sujets très variés. Les décisions du Conseil d'État concernent tous les domaines de la vie et peuvent donc être médiatisés à tout moment par divers médias, même sur des décisions dont on suspecte peu leur potentiel médiatique. C'est donc à la direction de la communication que de rester alerte à toute décision pouvant créer des retombées médiatiques importantes.

⁶⁴ *Ibid.*

Nous l'avons également évoqué, l'intérêt des journalistes pour les décisions du Conseil d'État dans le cadre de l'état d'urgence se fait en fonction de l'impact de la décision sur les libertés individuelles et ses conséquences pour l'exécutif. Les décisions concernant les assignés à résidence dans le cadre de la COP 21 posent la question d'une dérive potentielle ou d'un abus de la part de l'exécutif. Celles concernant les assignations à résidence annulées par le Conseil d'État prouvent la capacité de l'institution à censurer les décisions du Gouvernement, et donc son indépendance vis-à-vis du pouvoir en place. Ce sont ces deux points qui ont énormément intéressé les médias, et c'est sur ces cas que l'institution a majoritairement communiqué au cours de cet état d'exception. Pour Lise Arduin, « *les assignations à résidence qui ont été suivies par les journalistes sont assez réduites et concernent surtout celles dont le juge a retoqué les assignations* »⁶⁵.

L'intérêt des journalistes pour l'institution se fait donc dans des cas ciblés qui mettent en difficulté le Gouvernement et qui posent la question des libertés individuelles. A en croire les divers articles de presse sur le sujet, les médias sont très attentifs aux libertés individuelles et à leur préservation. La plupart des articles que nous avons étudiés posaient la question de la durée de l'état d'urgence et de ses conséquences sur les libertés individuelles. Si un article du journal *Le Figaro* affirmait, le lendemain de l'entrée en vigueur de l'état d'urgence, que « le Conseil d'État avait confirmé (en 2005) que le recours à l'état d'urgence se justifiait »⁶⁶, *Libération* s'inquiétait déjà d'un état d'exception amené à durer plus longtemps que prévu⁶⁷. *Le Monde* publiait quelques jours plus tard l'interview de Mireille Delmas-Marty qui faisait part de ses inquiétudes sur l'état d'urgence comme nous l'avons mentionné plus tôt.⁶⁸

Très vite, les articles sur le sujet s'attardent sur les dérives pour la démocratie et l'État de droit, dans les journaux que l'on peut classer à gauche de l'échiquier politique, comme *Libération* et *L'Humanité*, mais pas seulement, puisque *La Croix* s'intéresse

⁶⁵ ARDHUIN, Lise, entretien précité.

⁶⁶ GUERIN, Jean-Yves, « Les Français vont vivre au rythme de l'état d'urgence », *Le Figaro*, 15 novembre 2015.

⁶⁷ EQUY, Laure, « L'état d'urgence, une exception appelée à durer », *Libération*, 16 novembre 2015.

⁶⁸ JACQUIN, Jean-Baptiste, « Le droit d'exception risque de devenir la règle », *Le Monde*, 18 novembre 2015.

aussi le 17 décembre aux abus de l'état d'urgence pointés par les députés⁶⁹. Les autres articles s'intéressent aux critiques adressés par le juge judiciaire à la juridiction administrative, avec un article paru dans *Le Figaro* sur l'union syndicale des magistrats qui prône une plus grande sécurité juridique après la proclamation de l'état d'exception, un état « voué aux gémonies » par le syndicat de la magistrature⁷⁰. *Le Monde* publiera un mois plus tard la réaction de Bertrand Louvel quant au « pouvoir croissant » du Conseil d'État, qui provoquera l'intérêt de la presse lors du point organisé par la haute juridiction administrative le 19 janvier⁷¹.

Notons toutefois que cet intérêt des journalistes fut décroissant au fur et à mesure que l'état d'urgence perdait de sa spécificité. Ainsi, le nombre d'articles consacrés au sujet sont clairement moindres à partir du 25 février, date de la fin de la première période de l'état d'urgence. Les perquisitions administratives et les assignations à résidence devenant de plus en plus rares, les médias ont peu à peu délaissé le sujet. Le Conseil d'État communiquera une dernière fois le 30 mars sur la suspension de l'exécution d'un décret ordonnant la dissolution de l'association qui gérait la mosquée de Lagny-sur-Marne (77), fermée un mois plus tôt. Là aussi, une décision qui met en porte-à-faux le Gouvernement.

b) Les associations de défense des droits de l'homme en première ligne

Comme souligné plus haut, l'intérêt des journalistes pour l'institution et ses décisions vient de sa capacité à sauvegarder les libertés individuelles et, par conséquent, à censurer le Gouvernement. Mais les journalistes ne sont pas les seuls à s'intéresser aux libertés individuelles. Lorsque le Conseil d'État rend une décision en lien avec une assignation ou une restriction des libertés, les premières réactions sur Twitter proviennent également des milieux associatifs spécialisés dans la défense des droits de l'homme.

⁶⁹ THOMASSET, FLORE, « Les députés se penchent sur les éventuels abus de l'état d'urgence », *La Croix*, 17 décembre 2015.

⁷⁰ GONZALES, Paule, « Les magistrats mettent en garde à propos des limites de l'état d'urgence », *Le Figaro*, 18 novembre 2015.

⁷¹ JOHANNES, Franck, « Le premier magistrat de France inquiet du pouvoir croissant du Conseil d'État », *Le Monde*, 22 décembre 2015, p.9

L'une d'entre elles, la Ligue des Droits de l'Homme (LDH), a frontalement combattu l'état d'urgence et a saisi le Conseil d'État à ce sujet. Dans un communiqué paru le 17 décembre à la suite d'une conférence de presse, l'association a exprimé ses craintes vis-à-vis du régime d'exception, « craintes confirmées par l'ampleur des atteintes aux libertés constatées depuis quelques semaines »⁷². L'association se plaint notamment de l'interdiction faite aux volontés de manifestation et de rassemblement dans l'espace public. Elle estime aussi que « l'état d'urgence autorise des perquisitions sur ordre des préfetures, de jour comme de nuit, en dehors de tout cadre judiciaire, sur le fondement de fiches possiblement erronées, de dénonciations, d'informations et de soupçons sujets à caution »⁷³. Ils en appellent aux pouvoirs publics pour lever l'état d'urgence, une réponse à court terme. Elle introduit le 19 janvier un référé-liberté pour demander la suspension partielle ou totale du régime en vigueur⁷⁴. Une demande sur laquelle la presse écrite reviendra de nombreuses fois entre le 22 et le 29 janvier, soit deux jours après le rejet de la requête par le Conseil d'État, qui a également publié un communiqué pour expliquer les raisons qui ont justifié cette décision⁷⁵.

La LDH s'est aussi illustrée au cours du mois de décembre par deux QPC posées au Conseil d'État sur les dispositions de la loi sur l'état d'urgence à propos des perquisitions administratives et sur l'interdiction de réunion ou de manifestation. Là aussi, l'institution a communiqué sur la transmission des QPC au Conseil constitutionnel⁷⁶. La LDH s'intéresse donc grandement à l'état d'urgence et aux conséquences de ce régime, s'adressant par deux fois au Conseil d'État, tout en publiant plusieurs communiqués pour interpeller le Gouvernement sur la nécessité de suspendre cet état d'exception⁷⁷.

Les associations de défense des droits individuels ne sont pas les seules à réagir fortement lorsque le Conseil d'État rend une décision. Les avocats et militants sont aussi présents sur les réseaux sociaux pour partager ou commenter les décisions.

⁷² « Sortir de l'état d'urgence », [ldh-france.org](http://www.ldh-france.org), <http://www.ldh-france.org/sortir-letat-durgence/>

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ « La LDH demande au Conseil d'État de suspendre tout ou partie de l'état d'urgence », [ldh-france.org](http://www.ldh-france.org), <http://www.ldh-france.org/ldh-demande-au-conseil-detat-suspendre-partie-letat-durgence/>

⁷⁵ « État d'urgence », <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Communiques/Etat-d-urgence>

⁷⁶ « QPC état d'urgence : interdictions de réunion et perquisitions », <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Communiques/QPC-etat-d-urgence-interdictions-de-reunion-et-perquisitions>

⁷⁷ « Un Gouvernement drogué à l'état d'urgence », [ldh-france.org](http://www.ldh-france.org/gouvernement-droque-letat-durgence/), <http://www.ldh-france.org/gouvernement-droque-letat-durgence/>

Nous pouvons citer notamment Serge Slama, maître de conférences en droit public à l'université Paris X-Nanterre. Il anime le blog « Combats pour les droits de l'homme » hébergé sur le site du *Monde.fr* et publie quelques billets dans le blog Droit administratif. Il a pris la parole lors du référé-liberté déposé par la LDH contre l'état d'urgence, s'exprimant au nom de 450 universitaires qui se sont joints à la procédure. Selon lui, « Le juge administratif a un rôle historique à un moment où le politique est piégé, où le président de la République ne pourra pas en sortir avant l'élection présidentielle »⁷⁸.

c) Une visibilité accrue dans le milieu juridique et celui du droit administratif

L'étude des décisions concernant l'état d'urgence a aussi beaucoup intéressé les milieux spécialisés dans le droit administratif. Ce fut le cas par exemple des revues comme *L'Actualité juridique du droit administratif*, hebdomadaire dédié à l'évolution des droits et des obligations des administrations publiques et de leurs administrés. Cette revue a notamment étudié les évolutions du droit lors de cette période ainsi que les décisions rendues par la juridiction administrative dans son ensemble. De novembre à mars, la revue traitera régulièrement diverses questions liées aux décisions de la justice administrative et de l'évolution de la jurisprudence. Le numéro du 7 mars avait pour sujet les avis rendus par le Conseil d'État au Gouvernement à propos de l'état d'urgence⁷⁹.

Il en va de même dans le cas des blogs spécialisés sur les questions de droit administratif et des libertés publiques. *Le blog Droit administratif* s'attarde, lors de la première période de l'état d'urgence, aux assignations à résidence concernant les militants écologistes dans le cadre de la COP 21. Un billet étudie les décisions prises par le Conseil d'État en reprenant les éléments du communiqué de presse⁸⁰. Un autre billet estime que le juge administratif est en position d'assumer « directement et

⁷⁸ JACQUIN, Jean-Baptiste, « État d'urgence : deux conceptions se sont opposées devant le Conseil d'État », *Le Monde.fr*, 26 janvier 2016. http://www.lemonde.fr/societe/article/2016/01/26/etat-d-urgence-deux-conceptions-s-opposent-devant-le-conseil-d-etat_4854020_3224.html

⁷⁹ *L'Actualité juridique du droit administratif*, n°8, 7 mars 2016.

⁸⁰ GILBERT, François, « État d'urgence : rapide aperçu des décisions de section du 11 décembre 2015 », *Le blog droit administratif*, <http://www.blogdroitadministratif.net/index.php/2015/12/12/346-etat-d-urgence-rapide-apercu-des-decisions-de-section-du-11-decembre-2015>

exclusivement » la défense des libertés fondamentales grâce à l'article 14-1 de la loi du 3 avril 1955, alors qu'il est « parfois soupçonné de ne pas montrer, par nature, de sévérité excessive envers l'action de l'administration »⁸¹. Cette affirmation qui confirme d'ailleurs les propos de Lise Arduin sur le fait que le Conseil d'État serait, pour beaucoup de personnes qui sont « *extérieurs au fonctionnement de la justice administrative [...] une institution soumise aux injonctions de l'exécutif* »⁸².

Un autre blog, intitulé *Liberté, Libertés chéries*, s'intéresse de manière régulière aux décisions du Conseil d'État sur tous les sujets ayant trait aux droits de l'homme et aux libertés publiques. Ce site de veille juridique est tenu par Roseline Letteron, professeur de droit public à l'Université Paris IV Sorbonne et agrégée des facultés de droit. Au total, nous retrouvons sur ce blog neuf billets concernant l'état d'urgence, dont sept d'entre elles qui sont publiées lors de la première période qui s'étend jusqu'au 26 février 2016. Si les deux premiers billets ne mentionnent pas le Conseil d'État et s'attardent sur la définition de l'état d'urgence et son contrôle parlementaire, les suivants vont très vite s'intéresser aux conséquences des décisions de la haute juridiction administrative. Un billet est consacré le 12 janvier aux décisions du Conseil d'État à propos d'une assignation à résidence et de ses modalités, ainsi que de la suspension de la fermeture administrative d'un restaurant. Ces deux décisions avaient fait l'objet d'un communiqué le 6 janvier. Par la suite, les décisions majeures de du Conseil d'Etat, comme la première suspension d'une assignation à résidence ou encore le refus de la suspension de l'état d'urgence malgré la demande de la LDH seront étudiés sur le blog.^{83, 84}

Après l'étude de la presse quotidienne et de la presse spécialisée, il semble que le sujet de l'état d'urgence disparaît peu à peu des radars à partir du mois de mars. La

⁸¹ « Réflexions sur les décisions du Conseil d'Etat du 11 décembre 2015 Domenjoud et autres : le juge administratif, garant effectif des libertés fondamentales sous l'empire de l'état d'urgence ? », *Le blog droit administratif*, 5 janvier 2016, <http://www.blogdroitadministratif.net/index.php/2016/01/05/348-reflexions-sur-les-decisions-du-conseil-detat-du-11-decembre-2015-domenjoud-et-autres-le-juge-administratif-garant-effectif-des-libertes-fondamentales-sous-lempire-de-letat-durgence>

⁸² ARDHUIN, Lise, entretien précité.

⁸³ LETTERON, Roseline, « Conseil d'Etat : La première suspension d'une assignation à résidence », *Liberté, Libertés chéries*, 23 janvier 2016, <http://libertescheries.blogspot.fr/2016/01/conseil-detat-la-premiere-suspension.html>

⁸⁴ LETTERON, Roseline, « Suspension de l'état d'urgence : chronique d'un échec attendu », *Liberté, Libertés chérie*, 28 janvier 2016, <http://libertescheries.blogspot.fr/2016/01/suspension-de-letat-durgence-chronique.html>

prolongation de l'état d'urgence jusqu'au 26 juillet pour assurer la sécurité de l'Euro 2016 et le Tour de France ne passionne pas la presse et les associations. Cette troisième prolongation de l'état d'urgence ne comprenait pas les perquisitions administratives, ce qui a fortement réduit l'intérêt des médias et des associations de défense des libertés individuelles pour le sujet. La quatrième prolongation de l'état d'urgence, à la suite des attentats de Nice le 14 juillet 2016, réintroduit les perquisitions administratives et prolonge l'état d'urgence pour une durée de six mois. Les médias généralistes et spécialisés reviennent à la charge pour s'intéresser aux conséquences de cette nouvelle prolongation, qui est la version la plus durcie depuis la mise en place de l'état d'exception⁸⁵.

Si les décisions du Conseil d'État ont intéressé les médias mais aussi les milieux du droit et les associations de défense des droits de l'homme et des libertés individuelles, il subsiste toutefois des doutes quant à l'augmentation de la visibilité de l'institution auprès du grand public.

III) Une visibilité de l'institution variable selon les différents publics

Si nous avons pu constater un intérêt accru des journalistes, des milieux associatifs et universitaires, se pose ici la question du grand public. Avec les outils dont nous disposons, nous allons tenter de voir si le Conseil d'État est de plus en plus connu auprès des citoyens.

a) Les audiences du site

Pour avoir une première idée de l'intérêt du grand public pour la communication contentieuse, nous nous sommes intéressés aux connexions sur le site du Conseil d'État. Ces chiffres nous amènent à différentes conclusions.

⁸⁵ BOUDET, Alexandre, « La version 4 de l'état d'urgence est la plus musclée depuis novembre 2015 », *Huffington Post.fr*, 21 juillet 2016, http://www.huffingtonpost.fr/2016/07/21/etat-urgence-version-4-plus-musclée-que-précédentes_n_11102472.html

Tout d'abord, si l'on compare les audiences du site internet avec celles de l'année passée, nous constatons une forte hausse du taux de connexion sur l'ensemble du site, quelles que soient les pages. Le site gagne ainsi un grand nombre de connexions sur ses pages institutionnelles et celles en relation avec le contentieux, notamment les communiqués. Sur ces derniers, si l'on regarde le nombre de sessions (les connexions uniques) sur les communiqués entre novembre 2015 et mars 2016, et que l'on compare ces chiffres avec ceux de l'année précédente, nous arrivons au graphique page suivante (Figure 3)

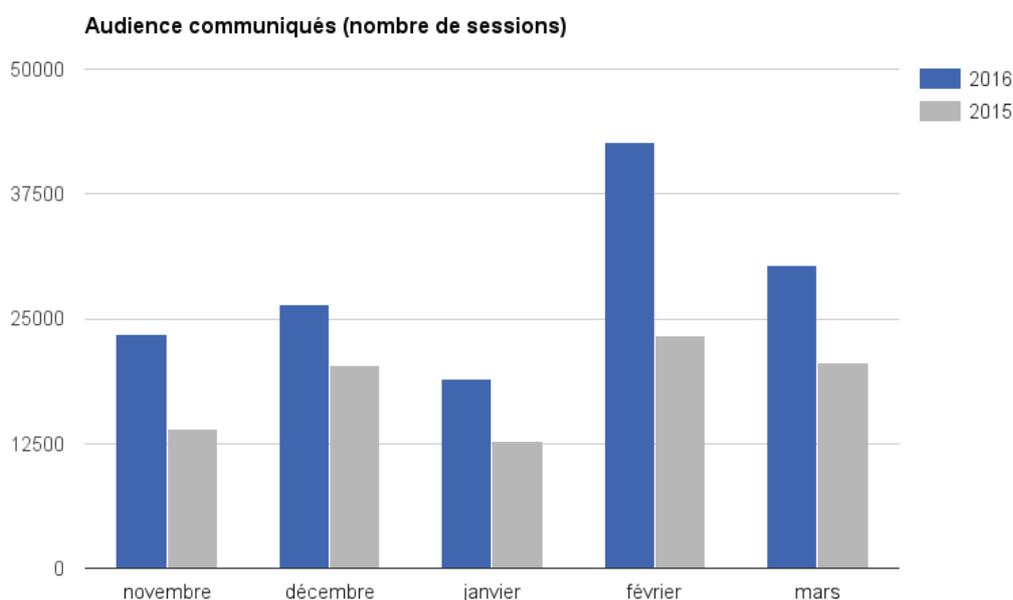


Figure 4 : Audience des communiqués de presse entre novembre 2015 et mars 2016 en comparaison avec l'année précédente.

Ce graphique montre une augmentation importante de l'audience des communiqués sur une année. Les communiqués sont une fois et demie voire deux fois plus lus fin 2015 et début 2016 que l'année précédente. Cela montre une plus forte visibilité des communiqués du Conseil d'État ainsi que ses décisions. De plus, c'est sur cette première phase de l'état d'urgence que les communiqués en lien avec cette affaire ont été les plus nombreux et les plus commentés dans les médias.

Parmi ces cinq premiers mois, février 2016 aura été le mois le plus prolifique en ce qui concerne les sessions sur le site au terme d'un mois riches en affaires. Au cours du mois, le Conseil d'État a jugé différentes affaires médiatiques, comme le recours de la Ligue de football professionnel sur les relégations dans le championnat français, ou encore le passage de LCI sur la télévision numérique terrestre. Paradoxalement, ce ne sont d'ailleurs pas les communiqués sur l'état d'urgence qui ont le plus été lus, mais le communiqué sur la sélection en Master 1 et 2⁸⁶.

Une étude des chiffres d'audience du site entre le 13 novembre 2015 et le 30 juin 2016 nous permet aussi de dégager plusieurs tendances. Tout d'abord, les pages les plus visitées sont celles qui concernent les décisions, et avant tout l'application ArianeWeb, qui est très utilisée par les visiteurs pour retrouver des décisions ou analyses du Conseil d'État et de la juridiction administrative. Si l'on écarte les pages intermédiaires (la page d'accueil ou les pages de transitions composées uniquement de rubriques) pour ne garder que les pages de destination, alors les pages les plus vues concernent celles liées aux missions du Conseil d'État ainsi que les pages en rapport avec les ressources humaines. Cela montre que l'intérêt des visiteurs se concentre sur les pages expliquant en quoi consiste l'institution et son rôle, c'est-à-dire un public profane ou peu au courant des missions du Conseil d'État. On peut aussi estimer que les visiteurs qui s'intéressent aux pages sur les ressources humaines sont des futurs assesseurs ou magistrats souhaitant intégrer la juridiction administrative. Certaines pages comme les décisions les plus importantes ou les rapports et les études du Conseil d'État attirent un nombre important de visiteurs.

L'intérêt pour les missions du Conseil d'État et de la juridiction administrative vient sans doute du fait que la justice administrative est une justice de proximité. La France dispose de 42 tribunaux administratifs et de 8 cours administratives d'appel répartis sur tout le territoire. Ces juridictions sont sollicitées pour divers contentieux entre un citoyen et l'administration sur un grand nombre de sujets, comme une décision municipale concernant l'urbanisme ou la contestation d'un décret. Les citoyens peuvent ainsi être amenés à être facilement confrontés à une démarche administrative devant un tribunal au cours de leur vie. Les renseignements sur les missions de la juridiction sont alors recherchés par les internautes.

⁸⁶ Audience des communiqués de presse de novembre 2015 à mars 2016, annexe n°8.

Le fait que l'audience du site soit avant tout concentrée sur les pages telles que la base de données ou le recrutement peut aussi indiquer un intérêt venant d'abord des milieux intéressés par la justice administrative. Il peut s'agir alors des avocats, des journalistes spécialisés, ou encore des militants et associations mêlées au contentieux ou intéressés par les décisions du Conseil d'État.

Si l'on regarde de plus près l'audience et la portée des communiqués relatifs aux décisions contentieuses du Conseil d'État, nous voyons que celles-ci sont moins importantes que les pages citées plus haut. De plus, les communiqués les plus lus concernent les décisions impactant la vie quotidienne. Ainsi, des décisions à propos de la sélection à l'université, les tarifs d'électricité ou l'autorisation d'un média télévisé à diffuser attirent les internautes. Les décisions en lien avec l'état d'urgence sont moins prisées par les visiteurs du site. Notons toutefois que les communiqués sur les sept assignés à résidence lors de la COP 21 et le récapitulatif chiffré du 19 janvier sont les publications qui ont le plus attirés de visiteurs qui souhaitent en savoir plus sur cet état d'exception.

Ces constats peuvent nous amener vers deux conclusions. Tout d'abord, la comparaison des audiences entre les communiqués et les pages en rapport avec les missions de la juridiction administrative ou les ressources humaines nous permet de penser que les visiteurs du site sont soit des personnes souhaitant se renseigner sur la justice administrative, soit des personnes souhaitant intégrer celle-ci. Cela implique que le site du Conseil d'État a d'abord une fonction utilitaire, qu'il est censé répondre aux questions des visiteurs sur son fonctionnement et son rôle. Il a aussi comme but de répertorier les décisions dans la base de données ArianeWeb.

La deuxième conclusion que nous pouvons tirer au regard des audiences du site, c'est que les communiqués de presse intéressent plus lorsqu'ils concernent des décisions ayant une portée générale. Concernant l'état d'urgence, les communiqués les plus consultés sont ceux ayant une portée générale (les communiqués chiffrés) ou politique (les écologistes assignés durant la COP 21). Ceux concernant les assignations à résidence ont des audiences plus basses, les assignations étant des décisions prises dans des cas très précis et touchant du justiciable bien définis. Nous pouvons légitimement en conclure que les internautes se renseignent sur l'état d'urgence par

d'autres moyens d'information, comme les médias généralistes et la presse. Le site du Conseil d'État, qui accompagne la décision par un communiqué, n'est donc pas une source privilégiée d'information, mais un site permettant de décrypter une décision ou d'en savoir plus sur celle-ci.

L'audience globale du site reste malgré tout en forte augmentation sur l'année, et les affaires médiatiques (Lambert, Dieudonné, état d'urgence) aidant, de plus en plus de monde se connectent sur de nombreuses pages du site. L'état d'urgence permet une meilleure visibilité puisque grâce aux décisions, plus de personnes se connectent sur le site par curiosité, avant de se renseigner plus en profondeur sur la juridiction administrative et ses missions.

b) Les réactions du grand public

Selon Lise Arduin, « *le grand public était assez déconnectée de cette séquence. A part des communautés bien précises, qui sont des groupes vigilants à la préservation des libertés individuelles, notamment des associations, j'ai l'impression que la grande majorité ne s'est pas mobilisé autour de cet état d'exception* »⁸⁷. Si l'on ne dispose pas d'études d'opinions pour confirmer ou infirmer cet avis, celui-ci semble assez proche de ce que nous avons pu affirmer jusque-là. Il y aurait d'un côté des groupes tels que les journalistes et les associations, très attachés aux droits individuels, et de l'autre, un grand public suivant l'état d'exception de plus loin. Ce grand public serait plutôt dans l'idée qu'il faille prendre des mesures pour assurer la sécurité des Français. Un article paru dans *Aujourd'hui en France* en janvier affirmait que 66% de la population souhaitait une prolongation de l'état d'urgence et un « serrage de vis » des mesures⁸⁸.

Cette « passivité » du grand public peut se constater grâce au suivi des réactions sur le compte Twitter du Conseil d'État. Ces réactions étaient en effet, comme nous l'avons vu plus haut, celles des associations ou militants dans le domaine des droits humains, mais aussi des avocats et spécialistes du droit administratif. A contrario, les réactions des internautes sans lien direct ou indirect avec ces milieux est plus éparse. Certains épisodes au cours de l'état d'urgence ont pourtant été propices à des réactions vigoureuses et déchainés de la part de « communautés » en ligne. La

⁸⁷ ARDHUIN, Lise, entretien précité.

⁸⁸ « Les mesures sécuritaires plébiscitées », *Aujourd'hui en France*, 24 janvier 2016.

suspension de la dissolution de l'association des musulmans de Lagny-sur-Marne (77) pour cause d'irrégularité dans la procédure avait par exemple provoqué énormément de réactions virulentes en ligne. Pour Lise Arduin, « *le déchainement des communautés en ligne est un classique. Internet et les réseaux sociaux sont l'endroit où des « communautés » diverses et variées s'expriment et s'expriment le plus fortement* », une situation qui n'est pas spécifique à l'état d'urgence⁸⁹.

Globalement, sur la période, les réactions furent tout de même assez limitées de la part du grand public, en tout cas sur les décisions rendues par le Conseil d'État. D'ailleurs, le fait que Lise Arduin parle de communautés en ligne pose la question de savoir s'il est réellement pertinent de parler de grand public lorsqu'il s'agit d'étudier les réactions aux décisions du Conseil d'État

c) La difficulté de parler d'un « grand public » bien défini

Le site du Conseil d'État draine, comme nous l'avons souligné, des visiteurs intéressés par l'institution, son fonctionnement, ses missions et ses décisions. En revanche, les communiqués ne sont pas tous logés à la même enseigne en ce qui concerne les visites. Certains communiqués sont plus lus que d'autres du fait de leurs conséquences sur la vie quotidienne des citoyens. Les communiqués ont donc la vocation d'expliquer et d'accompagner la décision plutôt que de la médiatiser auprès d'un plus large public. Ce sont les journalistes qui occupent ce rôle.

Le Conseil d'État capte donc l'intérêt du visiteur comme citoyen ou justiciable. Il capte aussi l'intérêt des relais d'opinion. En revanche, il est plus difficile de dire que le Conseil d'État puisse atteindre le grand public à travers ses communiqués. Nous pouvons d'ailleurs nous demander s'il est pertinent de parler de « grand public » lorsqu'une institution rend des décisions qui peuvent s'adresser en premier lieu à des particuliers dans des cas précis. Si certaines décisions concernent des arrêtés ou des décrets impactant la vie quotidienne des Français, toutes ne concernent pas l'ensemble des citoyens. Quant à d'autres décisions, elles ont un impact sur le droit qui n'est pas forcément perceptible aux yeux de tous les Français.

⁸⁹ ARDHUIN, Lise, entretien précité.

C'est ici que se situent l'une des limites et la principale difficulté de la communication pour le Conseil d'État. L'intérêt du citoyen pour les décisions, hormis celles qui peuvent avoir un impact social ou sociétal conséquent, se limite souvent au seul fait qu'il puisse être concerné par celles-ci. Il y a donc de facto une communication de segment qui s'instaure, puisque chaque décision touchera un public plus qu'un autre. S'il est plus facile de constater le bruit et l'impact médiatique d'une décision, il devient en revanche plus complexe de se faire une idée de l'audience type, ou encore du public qui peut s'intéresser aux décisions, d'où le problème quant à la notion de grand public et de sa définition. De plus, la juridiction administrative étant une justice de proximité qui peut être amenée à statuer sur une grande variété de sujets, le suivi et l'audience grand public pourra varier à chaque décision. Ce constat vaut aussi pour les journalistes, à l'exception des journalistes spécialisés dans la police et la justice, qui suivent de plus en plus les décisions du Conseil d'État, notamment dans le cadre de l'état d'urgence.

Nous voyons donc que la visibilité du Conseil d'État a sensiblement augmenté tout au long de l'année 2015 ainsi qu'en ce début d'année 2016. Deux indicateurs que sont les audiences du site ainsi que l'augmentation du nombre d'abonnés sur le compte Twitter nous permettent d'arriver à cette conclusion. Les affaires médiatiques comme celles sur Vincent Lambert et Dieudonné ont contribué à cette médiatisation. L'état d'urgence a pour caractéristique d'être également une situation d'urgence nécessitant une communication rapide et plus pédagogique, notamment grâce aux communiqués chiffrés que l'on a présenté en première partie.

Cette visibilité reste à relativiser puisque l'intérêt pour l'institution varie en fonction du public. Les décisions du Conseil d'État attirent avant tout les milieux estudiantins et universitaires en droit public et droit administratif. De même que les journalistes police et justice des grands médias, ce qui offre une nouvelle visibilité à la justice administrative, d'habitude moins suivie par ces journalistes. Pour le grand public, la question de l'intérêt et de la visibilité reste plus complexe. D'abord, le manque d'outils à notre disposition pour cerner au mieux le bruit médiatique autour des décisions pose problème pour définir un grand public. Pour Jocelyne Randé, la difficulté de la direction de la communication se situe justement dans l'absence d'indicateurs fiables concernant l'opinion : « *Au cours des prochains mois, nous allons essayer de mesurer*

le bruit médiatique. A l'heure actuelle, nous n'avons pas les outils pour évaluer les retours, les retombées et l'écho que ça a réellement dans le pays »⁹⁰.

De même, le nombre de décisions rendues sur des sujets divers et variés provoque de manière inéluctable un suivi différencié selon les centres d'intérêt des citoyens ou encore les catégories socioprofessionnelles. Il devient donc difficile de cerner un grand public alors que l'institution s'occupe des litiges entre l'administration et le citoyen. Enfin, s'il faut noter une augmentation de la fréquentation du site et des communiqués sur les décisions contentieuses sur cette période, les visiteurs s'orientent en premier lieu vers les pages institutionnelles du site, afin d'en savoir plus sur le rôle et les missions du Conseil d'État.

Le Conseil d'État a, durant cette période, vu la fréquentation de son site ainsi que de son fil Twitter augmenter. S'il est difficile de mesurer le bruit médiatique et l'impact de la communication sur le grand public au vu des outils dont nous disposons, il est clair que cette période a amené les journalistes non habitués et les citoyens à s'intéresser aux conséquences de l'état d'urgence au quotidien, et donc l'augmentation des assignations à résidence. Notre hypothèse est vérifiée si l'on regarde la fréquentation du site durant la période ainsi que l'augmentation des abonnés sur Twitter. Elle doit être cependant relativisée dans le sens où il est difficile de parler de l'intérêt du grand public vu les outils pour mesurer le bruit médiatique. De plus, les décisions de l'institution touchent des publics si différents qu'il devient difficile de parler du grand public comme d'un unique ensemble de citoyens. L'enjeu est donc de pouvoir mieux définir cette opinion par rapport aux décisions et l'image publique du Conseil d'État, afin de mieux définir ce grand public.

Après avoir vu l'opportunité que représentaient l'état d'urgence et la visibilité de l'institution durant cette période, il convient de s'intéresser à l'impact politico-médiatique des décisions et des avis du Conseil d'État dans le débat public. L'état d'urgence a permis à la justice administrative de prendre une autre envergure, ce qui a provoqué de nombreux débats publics ainsi que des remarques de la justice judiciaire comme nous l'avons noté plus haut.

⁹⁰ RANDE, Jocelyne, entretien précité.

Depuis les attentats de Magnanville contre deux fonctionnaires de police et de Nice, la prolongation controversée de l'état d'urgence pose également les débats sur l'État de droit et son application en France. Le Conseil d'État, tout comme bon nombre d'institutions, se retrouvent ainsi au centre du débat politique et médiatique, ce qui augmente son exposition auprès des Français. Ces débats vont se multiplier après un autre attentat, celui survenu le 26 juillet 2016 à Saint-Etienne du Rouvray, va relancer les débats sur la rétention administrative des individus radicalisés et fichés S. Un débat sur lequel le Conseil d'État avait déjà statué dès le début de l'état d'urgence, en décembre 2015. Toutes ces questions seront posées au fur et à mesure que les attentats se répètent. Selon Jérôme Fourquet, directeur du département « Opinion et stratégies d'entreprise » de l'Ifop, la menace terroriste fait croître une demande d'autorité et de répression de la part des Français, et bon nombre d'entre eux sont désormais favorables à l'internement préventif des fichés S⁹¹. Le Conseil d'État va donc être au cœur des débats politiques et des prises de parole médiatiques du Gouvernement et de l'opposition.

⁹¹ ALBERTINI, Dominique, « Jérôme Fourquet : Dans l'opinion, les cliquets sautent les uns après les autres », *Libération.fr*, 14 juin 2016, http://www.liberation.fr/france/2016/06/14/jerome-fourquet-dans-l-opinion-les-cliquets-sautent-les-uns-apres-les-autres_1459464

Partie III : Le Conseil d'État et sa perception sur le plan politique

Depuis le début de l'année 2015, les avis du Conseil d'État sont publiés sur le site Légifrance ainsi que sur celui de l'institution. Si la haute justice administrative ne communique pas sur son activité de conseil au vu des lois en vigueur, les avis sont repris dans l'opinion publique. Ils participent ainsi de la perception du Conseil d'État dans le débat politique et sont de plus en plus commentés sur les réseaux sociaux. Tout cela participe d'une montée en visibilité de la juridiction administrative. La mission contentieuse reste le domaine dans lequel intervient la direction de la communication pour mieux expliquer et accompagner les décisions, mais l'image de l'institution se nourrit de toutes ses publications.

Concernant l'état d'urgence, l'institution sera très vite citée dans les médias, dès le lendemain de l'entrée en vigueur du régime d'exception. Elle sera aussi rapidement sollicitée dans le cadre des recours contre les décisions du ministère de l'intérieur. Ces décisions prendront alors une symbolique politique importante, ce qui fait que l'institution sera souvent vu comme un moyen de légitimer des actions et des positionnements politiques sur le plan du droit. Notre hypothèse serait que le contexte politique joue sur la perception de l'institution auprès des citoyens. Nous avons affaire à une institution de plus en plus perceptible dans le débat public, de plus en plus sollicitée, mais aussi qui se situe au cœur d'un clivage de plus en plus évident entre les partisans de l'État de droit et ceux qui souhaitent pousser plus loin l'état d'exception.

1) Le Conseil d'État de plus en plus perceptible dans le débat public

Le Conseil d'État a été sollicité par le Gouvernement pour ses avis au cours de l'état d'urgence, notamment sur des mesures demandées par l'opposition comme l'internement des individus fichés S. Ces avis sont de plus en plus commentés dans le débat public.

a) Le Conseil d'État très vite sollicité par le Gouvernement

Comme nous l'avons souligné, les médias mentionnent le rôle du Conseil d'État au cours de cet état d'exception très rapidement. Ils rappellent que le Conseil d'État doit donner son avis sur cet état d'exception et sa conformité avec la Constitution, chose

qu'il avait déjà effectué en 2005. Très vite sollicité pour son avis, il publie ce dernier le 18 novembre 2015, un avis repris là aussi par les médias, très concernés par les conséquences judiciaires du régime d'exception.

La sollicitation du Conseil d'État par le Gouvernement va très vite aboutir à une plus grande visibilité de l'institution, y compris lors de la prise de parole gouvernementale. Lors de la conférence de presse à l'issue du Conseil des ministres du 23 décembre 2015, le Premier ministre Manuel Valls a présenté le projet de loi constitutionnalisant l'état d'urgence. Pour ce dernier, l'état d'urgence s'inscrit dans le cadre de l'État de droit, et l'accroissement des moyens des préfets ne diminue en rien les prérogatives du juge judiciaire⁹².

Afin de légitimer cette affirmation devant les journalistes et l'opinion publique, le Premier ministre va d'abord s'appuyer sur l'avis du Conseil d'État, affirmant qu'il suivra à la lettre cet avis. C'est d'ailleurs le Conseil d'État qui, dans son avis, souhaite la constitutionnalisation de l'état d'urgence afin de lui donner une base concrète à un régime civil de crise. Cela permettrait de s'assurer de la pérennité de l'État de droit. L'avis du Conseil d'État suggère également l'interruption de toutes les mesures administratives décidées au titre de l'état d'urgence une fois ce régime d'exception terminé. Le Premier ministre indique que tous ces avis seront suivis, y compris les avis concernant l'inscription de la déchéance de nationalité dans la Constitution. Il affirme donc avoir tenu son engagement en saisissant le Conseil d'État sur la base de la promesse du Président de la République devant le Congrès le 16 novembre 2015.

Pour l'exécutif, l'avis du Conseil d'État est une garantie, car l'institution vérifie a priori si une loi est valide sur le plan constitutionnel, mais aussi vis-à-vis des traités internationaux. Suivre les avis du Conseil d'État permet donc au Gouvernement de s'assurer dans la plupart des cas que la loi ne rencontrera pas de problèmes devant le Conseil constitutionnel à la suite de son adoption par le Parlement, mais aussi que toutes les dispositions sont prises pour garantir l'équilibre entre la sécurité et la liberté.

Sur le plan politique, le but est de rassurer les Français qui seraient éventuellement inquiets par toute dérive sécuritaire de la part de l'exécutif. Le Conseil d'État surveille

⁹² « Conférence de presse du Premier ministre Manuel Valls », *Élysée.fr*, 23 décembre 2015, <http://www.elysee.fr/videos/conference-de-presse-du-premier-ministre-manuel-valls/>

les initiatives du Gouvernement sur le plan législatif et aucune atteinte à la Constitution ou aux libertés fondamentales ne peut être portée sans une vigilance des institutions qui limitent les pouvoirs de la puissance publique. Pour le Gouvernement, le Conseil d'État sert ici de caution pour calmer toute opposition à un projet de loi clivant, l'avis de conseillers indépendants étant la garantie de l'utilité et de la conformité de la loi avec notre Constitution, mais aussi nos principes de liberté.

Le Conseil d'État joue donc ici indirectement le rôle du garde-fou pour le Premier ministre, à l'heure où bon nombre de voix se sont levées pour s'inquiéter d'une dérive sécuritaire, d'un pouvoir qui risque de basculer dans l'autoritarisme, d'une restriction des libertés individuelles et surtout des limitations des pouvoirs celui qui est chargé de garantir ces libertés, le juge judiciaire. Le Premier ministre rappelle également devant les journalistes que toute mesure administrative est susceptible d'un recours, et que ces recours existent déjà.

Cet épisode donne donc une visibilité politique importante au Conseil d'État, le plaçant au cœur du débat politique français par l'intermédiaire du Premier ministre et de son Gouvernement. Mais il n'y a pas que le Gouvernement qui fera référence au Conseil d'État au cours de cette période.

b) Des avis et des jurisprudences dans le débat public

Les débats à l'Assemblée nationale vont aussi mettre en lumière l'institution, puisque le Conseil d'État, à la suite de l'attentat de Nice, sera souvent mentionné tant par l'opposition que par l'exécutif lors des prises de paroles publiques. Les débats portent sur l'État de droit et les possibilités d'y apporter des modifications afin de répondre à la menace terroriste.

Lors des débats portant sur la quatrième prolongation de l'état d'urgence à l'Assemblée nationale, le 19 juillet, de nombreuses prises de parole mentionnent les avis et jurisprudences du Conseil d'État. Pour la majorité, la préservation de l'État de droit est une condition non négociable dans la lutte contre le terrorisme. Pour l'opposition, cette situation d'exception doit conduire à des mesures qui n'ont pas encore été envisagées jusque-là et qui doivent être mises en place pour assurer la sécurité des Français. Ce clivage semble devenir une ligne de fracture importante dans les débats publics en France, et le Conseil d'État, qui dans tous ses avis affirme

prendre en compte le maintien de l'équilibre entre les libertés fondamentales et l'ordre public, se situe de facto pour l'opposition dans le camp de la liberté contre la sécurité si l'on en croit la sortie remarquée de Christian Jacob à l'Assemblée nationale. Pour le président des députés du groupe Les Républicains, la majorité utilise des arguments juridiques pour éviter toute action préventive en ce qui concerne le suivi et le contrôle des fichés S. Elle se fonde pour cela sur l'avis du Conseil d'État sur la rétention administrative des fichés S. Face à la pression exercée par l'opposition à la suite de l'attentat du 13 novembre, Manuel Valls avait en effet sollicité l'avis de la haute juridiction administrative à propos des fichés S dès décembre 2015⁹³. Là aussi, le Gouvernement utilise le Conseil d'État en tant qu'expert du droit, sachant qu'il était assez évident que l'institution refuserait l'internement préventif de personnes n'ayant commis aucun crime ou délit, une impossibilité justifiée par la Constitution⁹⁴. Mais afin d'éviter de répondre à l'opposition et de garder l'idée d'une union nationale, celui-ci préfère accepter les propositions de l'opposition afin que le Conseil d'État tranche cette question du point de vue du droit.

Christian Jacob prend la parole dans l'hémicycle le 19 juillet pour exprimer son incompréhension, s'exclamant que les avis du Conseil d'État n'ont pas de valeur face à la menace qui pèse sur les Français : « *Vous pouvez évoquer toutes les jurisprudences que vous voulez et les avis du Conseil d'État autant que vous voudrez, cela ne convaincra jamais les Français ! Il faut d'urgence bâtir un arsenal juridique de mesures coercitives sur la base d'un fichier S vraiment opérant et centré sur les islamistes radicaux.* »⁹⁵. Le député oppose ainsi les avis du Conseil d'État à la nécessité de protéger les Français, sous-entendant que l'institution est un frein pour atteindre ce but.

Face à cette critique, le Premier ministre affirme sa volonté de protéger l'État de droit face aux tentations sécuritaires de l'opposition. Pour Manuel Valls, « *l'avis du Conseil*

⁹³ « Manuel Valls veut interner les personnes fichées S avec l'aval du Conseil d'Etat », 20 Minutes.fr, 9 décembre 2015, <http://www.20minutes.fr/societe/1747599-20151209-manuel-valls-demande-avis-conseil-etat-interner-personnes-fichees>

⁹⁴ « Un centre de rétention pour les fichés S? "Pas possible", pour le Conseil d'Etat », Le JDD.fr, 24 décembre 2015, <http://www.lejdd.fr/Politique/Un-centre-de-retention-pour-fiches-S-Pas-possible-au-regard-de-la-loi-pour-le-Conseil-d-Etat-765547>

⁹⁵ Assemblée nationale, XIV^e législature, Session extraordinaire de 2015-2016, Deuxième séance du mardi 19 juillet 2016, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr/2015-2016-extra/20161015.asp>

d'État ou l'avis du Conseil constitutionnel, pour le Gouvernement de la République, comme pour le Parlement et pour le président du groupe Les Républicains, cela doit compter ! »⁹⁶. Le député du Parti Socialiste, Yves Goasdoué, va plus loin en précisant l'utilité de l'avis du Conseil d'État : « la poursuite de l'état d'urgence est « nécessaire, adaptée et proportionnée et, par suite, justifiée ». Voilà pour ceux qui pensent que cela ne servirait à rien. »⁹⁷.

C'est donc une réaffirmation de l'importance des institutions de la République de la part de l'exécutif dans une période où celles-ci sont remises en cause par une partie de l'opposition. La majorité souligne l'importance de l'avis du Conseil d'État, qui statue sur l'utilité de l'état d'urgence à l'heure où beaucoup de Français remettent en cause son efficacité. Un sondage paru le 23 juillet indique que 54% des Français estiment l'état d'urgence inefficace. Le scepticisme vis-à-vis de cet état d'exception vient en premier lieu des sympathisants de droite, dont on peut estimer qu'ils sont, au même titre que leurs représentants, favorables à des solutions plus radicales et plus fermes⁹⁸.

c) Des avis ancrés dans l'actualité et repris par les journalistes

Les avis du Conseil d'État prennent en compte la situation politique du pays. Au vu de cette situation, l'institution s'est prononcée expressément sur la mise en place prolongée de l'état d'urgence dans son premier avis. La haute juridiction administrative a estimé qu'eu « égard à la nature de l'attaque dont a été victime notre pays et à la persistance des dangers d'agression terroriste auxquels il demeure, en l'état, exposé que la déclaration de l'état d'urgence, comme sa prorogation pendant trois mois, sont justifiés »⁹⁹. L'institution encourage cependant à ce que des « instruments de lutte permanents » soient mises en place, pour que la fin de l'état d'urgence soit préparée¹⁰⁰.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ Assemblée nationale, XIV^e législature, Session extraordinaire de 2015-2016, Deuxième séance du mardi 19 juillet 2016, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr/2015-2016-extra/20161015.asp>

⁹⁸ « Les Français face à la menace terroriste », sondage réalisé par BVA pour Orange et I-télé, 23 juillet 2016.

⁹⁹ « État d'urgence » : <http://www.conseil-État.fr/Decisions-Avis-Publications/Avis/Selection-des-avis-faisant-l-objet-d-une-communication-particuliere/État-d-urgence>

¹⁰⁰ « Loi constitutionnelle de protection de la Nation » : <http://www.conseil-État.fr/Decisions-Avis-Publications/Avis/Selection-des-avis-faisant-l-objet-d-une-communication-particuliere/Loi-constitutionnelle-de-protection-de-la-Nation>

Le 2 février 2016, le Conseil d'État justifie la nouvelle prolongation de l'état d'urgence jusqu'en mai 2016 par l'existence d'« un péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public »¹⁰¹. L'institution suit donc la volonté du législateur que de maintenir et de prolonger l'état d'urgence, avant tout par souci d'efficacité. La revue *L'Actualité juridique du droit administratif (AJDA)* note que l'état d'urgence permet à la juridiction administrative d'être présent dans le débat public : « Il faut néanmoins se réjouir de la place croissante que prennent les avis du Conseil d'État dans le débat public, grâce à leur publication désormais quasi systématique, en matière législative »¹⁰². Pour la revue, ces avis ont été largement sollicités et suivis par le Gouvernement après les attentats en ce qui concerne la lutte anti-terroriste, ce qui rejoint ce que nous avons souligné plus haut sur la nouvelle visibilité dont bénéficie l'institution. La revue note d'ailleurs que la conférence de presse du Premier ministre du 23 décembre 2015 contenait une dizaine de références aux avis du Conseil d'État. Des avis repris dans les débats parlementaires, les doctrines universitaires et les médias, ce qui prouve « qu'ils trouvent pleinement leur place dans notre droit et dans notre démocratie »¹⁰³.

La presse spécialisée estime donc également que l'état d'urgence est une opportunité pour le Conseil d'État et la juridiction administrative de peser dans le débat public et d'apporter leur contribution, que ce soit par les avis ou les décisions. Cette visibilité nouvelle passe aussi par l'attrait nouveau de la juridiction administrative auprès des journalistes des grands médias. Ce sont les journalistes spécialisés dans la rubrique police et justice, qui d'habitude suivent la justice judiciaire, qui ont ainsi suivi attentivement les avis et décisions du Conseil d'État. Pour Jocelyne Randé, « *Il est évident que les journalistes connaissent mal ou ne connaissent pas la justice administrative. En revanche, ce sont les mêmes journalistes qui gèrent la justice judiciaire et justice administrative. En général, ils suivent les questions de police justice au sein des rédactions. Ils sont venus vers nous en nombre et n'ont pas hésité à nous interroger.* »¹⁰⁴. Cet intérêt se voit aussi sur tous les supports, tant sur l'augmentation des articles sur le Conseil d'État dans la presse que dans le suivi de l'institution sur Twitter. Jean-Baptiste Jacquin, journaliste au *Monde*, a beaucoup suivi les questions

¹⁰¹ « Avis sur un projet de loi prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence » : <http://www.conseil-État.fr/content/download/54707/484444/version/1/file/Avis%20391124.pdf>

¹⁰² *L'Actualité juridique du droit administratif*, n°8, 7 mars 2016.

¹⁰³ *L'Actualité juridique du droit administratif*, n°8, 7 mars 2016.

¹⁰⁴ RANDE, Jocelyne, entretien précité.

liées à l'état d'urgence et la justice administrative. Dans un de ses tweets, le journaliste donne son opinion sur l'avis du Conseil d'État du 19 juillet à propos de la nouvelle prolongation de l'état d'urgence :



Figure 5 : Réaction de Jean-Baptiste Jacquin, journaliste police-justice au *Monde* à propos de l'avis du Conseil d'État sur la prolongation de l'état d'urgence (19 juillet 2016)

La réaction de Jacquin révèle plusieurs éléments. D'abord, un intérêt particulier des journalistes police-justice pour les avis du Conseil d'État ayant trait aux libertés publiques. Un intérêt croissant depuis le début de l'épisode de l'état d'urgence. Cela signifie que les avis du Conseil d'État tombent dans le débat public par l'intermédiaire des journalistes des grands médias. Il révèle également ce que nous disions plus haut, à savoir que les journalistes sont très attachés aux questions liées aux libertés individuelles, craignant pour leur pérennité.

Nous voyons donc que de par ses avis et sa jurisprudence, le Conseil d'État profite de l'état d'urgence pour être de plus en plus présent dans le débat public. En cette période d'exception, les prises de position officielles de l'institution sont donc de plus en plus relayées. Cette exposition permet aussi de placer en première ligne de la défense de l'État de droit une institution méconnue du grand public.

II) La perception politique de l'institution auprès des citoyens

Les réactions observées au cours de cette période, notamment sur les réseaux sociaux, sont révélatrices des craintes et des fractures politiques au sein de la société française. De même, ces réactions nous permettent de mieux comprendre les

jugements du Conseil d'État et le décalage qu'il peut parfois résulter entre une décision et l'attente de l'opinion publique.

a) L'état d'urgence expliqué par le Conseil d'État

Le Conseil d'État veille à s'assurer de la conformité de l'état d'urgence avec la Constitution et le droit en vigueur en France, à la fois par un contrôle a priori avec l'avis au projet de loi, et un contrôle a posteriori à travers les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), qui permettent à un justiciable de s'interroger sur les atteintes que porte la loi aux libertés et aux droits garantis par la Constitution.

L'institution a donc le souci de la défense des libertés individuelles que garantit la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Plusieurs de ces décisions vont en ce sens. Par exemple, la décision du 6 janvier concernant une assignation à résidence ordonnait au ministère de l'Intérieur de modifier les modalités de pointage de l'assigné, lui permettant ainsi de se rendre à un commissariat plus proche. Pour mieux respecter la vie familiale et l'intérêt de ces enfants, le Conseil d'État a également ordonné au ministère de permettre à l'assigné à résidence de s'acquitter de son obligation de présentation quotidienne au commissariat au vu de sa situation¹⁰⁵. Le juge administratif se veut soucieux des libertés et de la préservation des intérêts des individus.

C'est d'ailleurs ce point qui est mis en valeur dans le bilan d'activité 2015 du Conseil d'État et de la juridiction administrative, qui paraît chaque année en accompagnement du rapport public. Il a pour objectif de synthétiser l'activité de la juridiction administrative pour les citoyens, afin de la rendre plus accessible. Dans ce bilan, le Conseil d'État souligne sa volonté d'équilibrer cette situation d'exception avec la garantie du maintien de l'État de droit. Pour Jean-Marc Sauvé, l'état d'urgence « ne signifie ni l'effacement de l'État de droit, ni de la garantie des libertés fondamentales »¹⁰⁶. Le bilan note que le Conseil d'État a rappelé les principes fondamentaux qui s'imposent en matière de surveillance et de rétention. Ainsi, la loi ne peut autoriser la rétention de personnes suspectées de radicalisation mais n'ayant pas été condamnés pour terrorisme.

¹⁰⁵ « Assignation à résidence et modalités », 6 janvier 2016, <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Communiqués/Assignation-a-residence-et-modalites>

¹⁰⁶ « Le Conseil d'État et la justice administrative, bilan d'activité 2015 », 24 mai 2016.

Des différentes décisions que nous avons étudiées transparait la notion de neutralité axiologique. Cette notion a été développée par le sociologue Max Weber dans *Le Savant et le Politique*. Pour Weber, le chercheur en sciences sociales n'émet pas de jugement de valeur dans son activité. Le célèbre juriste Hans Kelsen, à l'origine du principe de la pyramide des normes, reprend cette notion pour l'adapter au droit. Ainsi, tout jugement de valeur personnel ou subjectif doit être écarté au moment de la décision, seule l'affirmation considérée comme scientifique et objective peut être un argument valable lors d'un jugement. Les normes ne sont ainsi pas jugées en fonction de présupposés culturels, philosophiques ou idéologiques, mais de la compatibilité des normes entre elles et leur validité vis-à-vis de la norme supérieure¹⁰⁷.

Cette idée n'est pas fondamentalement comprise par les personnes qui suivent l'institution. A la suite de l'attentat de Nice, de nombreux internautes ont reproché au Conseil d'État d'avoir ordonné à la mosquée de Nice d'ouvrir une mosquée financée par l'Arabie Saoudite. Le financement du lieu de culte par des fonds étrangers est légal et le Conseil d'État n'est pas tenu ni de vérifier les fonds, ni de juger d'une quelconque proximité idéologique entre les fidèles souhaitant un lieu de culte et les terroristes islamistes. La haute juridiction administrative s'assure de la conformité de la décision de la mairie de Nice avec la loi. En l'occurrence, le Conseil d'État a estimé que l'ouverture de la mosquée n'occasionnait aucun risque de sécurité pour les fidèles en matière d'incendie comme le suggérait la municipalité. Malgré tout, cette décision a été assimilée à de la duplicité avec les islamistes radicaux. Il y a non seulement un amalgame fait entre lieu de culte islamique et terrorisme, mais en plus une méconnaissance à propos des décisions que rend le Conseil d'État, qui ne prennent pas en compte les questions liées au culte ou à sa situation en France. Le Conseil d'État et les juridictions administratives prennent en compte la loi en vigueur ainsi que l'équilibre entre les libertés individuelles et l'ordre public. Cette vision du droit est de plus en plus critiquée. Selon ses détracteurs, parmi lesquels nous pouvons citer Jean-Louis Harouel, professeur agrégé de droit à l'université Paris II, ce droit ne prend pas en compte l'environnement politique, se traduisant en une norme ne garantissant que les libertés individuelles. Ces libertés sont même érigées en norme suprême avec la Cour européenne des droits de l'homme. La juridiction internationale se fonde uniquement sur les droits individuels sans prendre en compte les particularités

¹⁰⁷ PINA, Sandrine, « La connaissance pure du droit et ses limites », documentation de l'université d'Auvergne, 2014.

nationales. Les libertés individuelles sont alors appliquées de la même manière à l'échelon national et européen, ce qui en fait un droit désincarné.¹⁰⁸

Les réactions ci-dessous, qui ont été partagées à de nombreuses reprises sur Twitter, montrent la méconnaissance de l'institution ainsi qu'une méfiance envers celle-ci, méfiance que nous verrons par la suite. Le Conseil d'État n'ouvre ni ne finance les mosquées, mais applique le droit. De même que cette application ne prend pas en compte le pourcentage de salafistes niçois qui se sont rendus en Syrie. Cette méconnaissance explique la volonté du Conseil d'État de s'ouvrir vers le public et d'accompagner le plus souvent ses décisions par un communiqué.

Saint-Thomas-d'Aquin @topaze13000 Suivre

#Nice06 A vous, tous les Maires de **#France** et **@Conseil_Etat** continuez à financer et ouvrir des Mosquées, continuez 🙄 🙄

La mosquée En-Nour à Nice officiellement inaugurée et ouverte

Ils promettent d'en faire un lieu d'ouverture et de partage. Après 14 ans de bataille juridique et administrative, les fidèles musulmans ont inauguré ce vendredi la nouvelle mosquée En-Nour, à l'Ouest de Nice. Elle va pouvoir accueillir 800 fidèles.

Par Anne Le Hars | Publié le 08 juillet 2016 à 12:17

Partager Twitter Partager



RETWEETS 212 J'AIME 73

Saint-Thomas-d'Aquin @topaze13000 Suivre

#NiceAttentat 10% des salafistes partis en Syrie l'ont été depuis **#Nice**. Le **@Conseil_Etat** doit rendre des comptes.

Le Conseil d'Etat confirme une injonction au maire de Nice d'autoriser l'ouverture d'une mosquée

Le Conseil d'Etat a confirmé ce jeudi l'injonction faite en référé au maire de Nice d'autoriser l'ouverture d'une salle de prière de 950 m2 financée par l'Arabie saoudite.

Par Anne Le Hars | Publié le 01 juillet 2016 à 10:03

72 Partager Twitter Partager



© APP - La mosquée En-Nour à Nice.

RETWEETS 7 J'AIME 1

Figure 6 : Le contentieux dans les tribunaux administratifs (communiqué de presse du 18 janvier 2016)

b) Le Conseil d'État méconnu du grand public

¹⁰⁸ DEVECCHIO, Alexandre, «Les droits de l'homme érigés en religion détruisent les nations», *Le Figaro.fr*, 20 juin 2016, <http://www.lefigaro.fr/vox/societe/2016/06/17/31003-20160617ARTFIG00364-les-droits-de-l-homme-eriges-en-religion-detruisent-les-nations.php>

Plusieurs affaires au cours ou en lien avec l'état d'urgence montrent en réalité une méconnaissance du rôle du Conseil d'État et de la juridiction administrative. En se fondant sur les réactions retrouvées sur Twitter, nous remarquons qu'en dehors des jeunes étudiants et spécialistes en droit, certains internautes ne comprennent pas le rôle du Conseil d'État et ses décisions.

En tant que juge administratif suprême, le Conseil d'État a pour rôle de dire le droit et de garantir son application dans les faits. En ce sens, il veille au respect des lois et des principes fondamentaux de la République. Or, il se peut que lorsque l'institution rend une décision, elle soit directement confrontée à la vindicte populaire sur les réseaux sociaux alors qu'elle n'a appliqué que le droit en vigueur.

Un exemple qui va dans ce sens est la suspension de la dissolution de l'association des musulmans de Lagny-sur-Marne, commune située en Seine-et-Marne. Le Conseil d'État, dans une décision rendue le 25 février, a validé la fermeture de la mosquée de Lagny, décidé par le préfet du département, au motif de liens existants avec des filières terroristes ainsi que de documents de propagande djihadiste retrouvés sur les lieux lors de la perquisition administrative¹⁰⁹. Un mois plus tard, le Conseil d'État va annuler la suspension de l'association qui gérait la mosquée. La haute juridiction administrative, qui avait constaté une menace réelle concernant le lieu de culte, a malgré tout refusé de suspendre cette association. La décision ne remettait pas en cause la dangerosité de l'association, ni ses capacités de nuisance. Le juge des référés a tout simplement noté que les observations que l'association avait envoyé par courrier au ministère de l'Intérieur s'étaient égarés en chemin, ce qui équivaut à une irrégularité dans la procédure. C'est uniquement pour cette raison que le Conseil d'État a suspendu le décret de dissolution de l'association¹¹⁰. Pour preuve, un nouveau décret de dissolution du 4 mai 2016 a été confirmé par le Conseil d'État en juillet¹¹¹.

Malgré tout, la décision du Conseil d'État de suspendre la dissolution de l'association a fait grand bruit sur les réseaux sociaux. Le Conseil d'État a été la cible de nombreuses critiques, beaucoup d'internautes reprochant à l'institution un laxisme ou encore une

¹⁰⁹ « Fermeture de la mosquée de Lagny-sur-Marne », 25 février 2016, <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Communiqués/Fermeture-de-la-mosquee-de-Lagny-sur-Marne>

¹¹⁰ « Dissolution d'une association musulmane », 30 mars 2016, <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Communiqués/Dissolution-d-une-association-musulmane>

¹¹¹ « La dissolution de l'association gérant la mosquée de Lagny confirmée par la justice », *Le Monde.fr*, 26 juillet 2016, http://www.lemonde.fr/police-justice/article/2016/07/26/la-dissolution-de-l-association-gerant-la-mosquee-de-lagny-confirmee-par-la-justice_4975062_1653578.html

irresponsabilité dans cette affaire. Malgré le communiqué qui évoquait un « doute sérieux sur la légalité du décret » du à la perte du courrier, beaucoup de réactions ont pris à parti l'institution et l'on rendu responsable d'une situation qui n'est qu'une conséquence d'un manquement du ministère. Cela peut traduire un manque d'intérêt pour les fondements des décisions ainsi que pour les communiqués qui les explicitent. Au-delà du manque d'intérêt, il y a évidemment une méconnaissance du fonctionnement de la juridiction administrative qui transparait également.



Figure 7 : Quelques réactions sur Twitter à la suite de la suspension de la dissolution de l'association des musulmans de Lagny (30 mars 2016)

Le Conseil d'État ne prend pas partie pour une cause lorsqu'il dit le droit et donne sa décision. La première réaction soulève d'ailleurs une contradiction intéressante, puisque l'interpellation du Premier ministre est sans rapport avec l'activité du Conseil

d'État. Celui-ci ne peut donc pas répondre des décisions de l'institution, surtout que la décision en question remet en cause la volonté du ministère de l'intérieur.

c) Une institution sous le feu des critiques politiques

Nous l'avons vu, l'institution méconnue du grand public qu'est le Conseil d'État est utilisé en tant qu'expert du droit par le Gouvernement pour justifier et valider des propositions de loi, tout en écartant ce qui pourrait être préjudiciable pour l'État de droit. Il ne statue bien évidemment pas sur un plan politique ou idéologique, mais uniquement sur la base de la Constitution de la V^e République ainsi que le droit en vigueur. Malgré cela, les réactions insinuent des prises de positions partiales et des liens avec le Gouvernement en place.

Du côté des journalistes également, l'institution est présentée sous différentes facettes. S'il a souvent été présenté comme expert du droit et garant des libertés individuelles notamment lors de la suspension des assignations à résidence, cela n'a pas toujours été le cas. En fonction des orientations politiques, le Conseil d'État sera présenté de plusieurs manières. Le quotidien *L'Humanité*, classé à gauche de l'échiquier politique, s'en prendra au Conseil d'État quand celui-ci a statué sur le projet de loi sur la déchéance de nationalité. Le Conseil d'État estime que la déchéance de nationalité est une mesure symbolique légitime malgré un effet dissuasif peu évident. Dans son édition du 18 décembre, le journal estime que l'institution valide une mesure qui met en danger les droits fondamentaux des citoyens français. Allant plus loin, l'article critique l'avis du Conseil d'État, estimant que « pour la première fois, une idée dont la paternité revient au Front national est validée par les plus hautes instances de la République, son absurdité comprise »¹¹². Une rude critique qui associe des positions partisans à un avis d'experts sur le droit français et la Constitution. L'article indique aussi que le Conseil d'État a renvoyé la « patate chaude » au Gouvernement sur des questions clivantes, alors que le président de la République s'était « abrité » derrière l'institution pour éviter de prendre parti sur ces sujets. Le journal suggère ici l'utilisation du Conseil d'État comme pare-feu politique, permettant à la fois au président d'éviter de retirer de son propre chef les propositions de la droite qui sont inapplicables, comme la question des fichés S, mais aussi de faire plier une partie de son camp, réticent à accepter des mesures sécuritaires, que la réforme de la Constitution est tout à fait conforme avec le

¹¹² CREPEL, Sébastien, « Etat d'urgence. Hollande et Valls gênés aux entournures par le Conseil d'État », *L'Humanité*, 18 décembre 2015.

droit français et justifié face à la menace. Comme le note Lise Arduin, il y a « *un jeu politique avec l'institution qui s'installe, permettant également d'apporter une réponse institutionnelle à un débat très politique* »¹¹³.

Libération, autre journal classé à gauche, sera également très critique face aux velléités sécuritaires du Gouvernement. Le journal sera, par ricochet, tout aussi critique face à certaines décisions de l'institution, allant même jusqu'à questionner son impartialité. Dans un article du 11 décembre, le journal s'est intéressé à la validation de l'assignation à résidence des sept militants écologistes. L'article laisse la parole à l'un des militants, qui assure que « le Conseil d'État est une farce » ainsi qu'à l'avocat Patrice Spinosi, qui représente la Ligue des Droits de l'Homme. Pour ce dernier, l'utilisation par la juridiction administrative des « notes blanches », documents produit par les services de renseignement, signifie que « *l'administration se justifie avec des notes qu'elle produit elle-même* »¹¹⁴. Une remise en cause de l'indépendance de l'institution vis-à-vis de l'administration qui reviendra régulièrement dans le quotidien. Une tribune d'Antoine Vauchez, directeur de recherches au CNRS, va dans ce sens. Le chercheur se demande si le Conseil d'État peut à la fois dire le droit alors qu'il conseille le Gouvernement. Une « osmose » entre la haute juridiction administrative et l'État, réputation dont souffre énormément le Conseil d'État auprès des citoyens, est là aussi repris dans cette tribune. Pour son auteur, cette proximité est une menace pour nos libertés¹¹⁵.

Si cette opinion semble également partagée dans l'opinion qui suit de loin le Conseil d'État, la vision sur les conséquences semble différer. La lecture de la presse révèle également un attachement aux libertés bien plus important chez les journaux dont la ligne éditoriale est classée à gauche de l'échiquier politique. Cette lecture montre également l'émergence des clivages politiques sur les questions de sécurité et de liberté, les réactions sur Twitter que nous avons vu étant aussi un signe d'une attente d'une réponse bien plus forte contre la menace terrorisme que l'état d'urgence. Les réactions virulentes montrent une crainte partagée face à une menace de plus en plus pesante et contre laquelle la solution n'est pas trouvée.

¹¹³ ARDHUIN, Lise, entretien précité.

¹¹⁴ ALONSO, Pierre, « Le Conseil d'État valide les assignations à résidence de sept écologistes », *Libération.fr*, 11 décembre 2015, http://www.liberation.fr/france/2015/12/11/le-conseil-d-etat-valide-les-assignations-a-residence-de-sept-ecologistes_1420198

¹¹⁵ VAUCHEZ, Antoine, « Le Conseil d'Etat, verrou de l'Elysée », *Libération.fr*, 9 février 2016, http://www.liberation.fr/debats/2016/02/09/le-conseil-d-etat-verrou-de-l-elysee_1432165

Les réactions politiques montrent également des biais similaires en fonction du camp politique. Ces réactions sont d'ailleurs virulentes dans les partis considérés comme populistes. Dès le début de l'état d'urgence, le Parti de Gauche critique les modifications législatives profondes ainsi qu'une prolongation de trois mois qu'il juge non-nécessaire. Il salue toutefois le contrôle effectué par les juridictions administratives¹¹⁶. A la suite de l'attentat de Nice, le Parti Communiste refuse de la même manière la prolongation de l'état d'urgence au motif que le régime d'exception n'a rien empêché¹¹⁷. De l'autre côté de l'échiquier politique, le Front national a souvent dénoncé l'état d'urgence comme étant une opération de communication politique sans réalité concrète¹¹⁸. Florian Philippot, vice-président du Front National en charge de la communication, intervient régulièrement sur les réseaux sociaux. Le 31 mars, il réagit à la décision du Conseil d'État de suspendre le décret de dissolution de l'association musulmane gérant la mosquée de Lagny (Figure 7).

La réaction du responsable politique contient une erreur puisque le Conseil d'État a suspendu le décret de dissolution de l'association qui gère la mosquée, et non la mosquée en elle-même, déjà fermée au moment de la décision. Il amalgame de plus la décision du Conseil d'État avec une faiblesse de l'État et donc du Gouvernement. Ce qui permet de critiquer le Gouvernement à travers la décision du Conseil d'État, jouant sur la méconnaissance de l'institution, qui est associée dans l'imaginaire collectif à l'exécutif et à ceux qui nous gouvernent. L'institution est donc entraînée dans l'arène politique, ce qui joue sur la perception du grand public en fonction de l'orientation politique des individus.

¹¹⁶ BILLARD, Martine, « Derrière la prolongation, des modifications législatives profondes », *Le Parti de gauche.fr*, 21 novembre 2015, <https://www.lepartidegauche.fr/articleblog/etat-d-urgence-derriere-la-prolongation-des-modifications-legislatives-profondes-33861>

¹¹⁷ LAURENT, Pierre, « Etat d'urgence : « Nos groupes parlementaires ne voteront pas la prolongation », *PCF.fr*, 19 juillet 2016, <http://www.pcf.fr/90213>

¹¹⁸ NADAU, Louis, « Pour Marine Le Pen, « l'état d'urgence est bidon », *Le Figaro.fr*, 20 mai 2016, <http://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/citations/2016/05/20/25002-20160520ARTFIG00099-pour-marine-le-pen-l-etat-d-urgence-est-bidon.php>



Figure 8 : Réaction de Florian Philippot à la suite de la décision du Conseil d'État à propos de la dissolution de l'association de la mosquée de Lagny-sur-Marne (31 mars 2016)

III) Le Conseil d'État au cœur des clivages politiques sur la sécurité et la liberté

L'institution fait face à un contexte difficile, au même titre que les administrations publiques dans leur ensemble. La méfiance des Français envers ces derniers semble atteindre un niveau très élevé. Les structures judiciaires, médiatiques et politiques sont contestées alors que l'attente sur les questions de sécurité est de plus en plus grande.

a) Une méfiance face à la volonté du Conseil d'État de garantir l'ordre public

Les réactions que nous avons relevées tombent régulièrement dans les affaires que l'on peut considérer comme très clivantes et qui sont au cœur de l'actualité. L'état d'urgence et les questions sécuritaires ne sont d'ailleurs pas les seuls sujets incandescents dans l'opinion. Nous pouvons citer entre autres les décisions concernant les sujets sociétaux (famille, procréation assistée, etc.) ou encore l'environnement et la biodiversité (OGM, dissection des animaux, etc.) parmi les décisions très commentées en ligne.

Concernant ces sujets incandescents, les réactions, qui ressemblent à celles que nous avons vues plus haut, traduisent régulièrement une certaine méfiance ou une suspicion à l'égard du Conseil d'État, tantôt considéré comme trop proche de l'exécutif, tantôt perçu comme une institution allant contre l'intérêt des citoyens. Ci-dessous un exemple de réactions à la suite de la décision du Conseil d'État de rejeter la demande de Salah Abdeslam, l'un des auteurs présumés des attentats du 13 novembre, qui souhaitait suspendre sa vidéosurveillance permanente en prison.



Figure 9 : Exemple de réaction suite au rejet de la requête de Salah Abdeslam concernant la vidéosurveillance en prison (28 juillet 2016)

Les réactions que nous présentons ici vont dans les deux sens, il y a à la fois une méfiance à propos de la capacité du Conseil d'État à défendre l'intérêt des citoyens français, et de l'autre une trop grande circonspection de l'institution vis-à-vis des intérêts du Gouvernement. Le premier sentiment est plus répandu dans les réactions du grand public, alors que le second est avant tout présent du côté des journalistes, comme nous l'avons souligné dans la première partie. Lise Arduin confirme cette impression : « L'idée que le Conseil d'État est « à la botte » de l'exécutif fait partie des clichés véhiculés assez régulièrement, notamment lorsqu'une décision ne convient pas à une partie de l'opinion ». C'est pour cette raison que le Conseil d'État va aussi communiquer sur les décisions qui s'opposent à la volonté du Gouvernement, même si, dans le cas de la dissolution de l'association des musulmans de Lagny-sur-Marne, cela peut aussi se retourner contre l'institution. Ces décisions montrent l'indépendance de la juridiction administrative et rencontrent l'intérêt des journalistes.

Mais au-delà des réactions sur Twitter qui peuvent paraître anecdotiques, il s'agit de s'intéresser plus en profondeur sur les clivages que révèlent ces décisions, et constater si ces réactions sont révélatrices d'un sentiment plus profond au sein de l'opinion publique. Il est tentant de voir ici, au vu du contexte français et européen, un lien avec l'idée d'une « fracture » entre le peuple et les élites, une idée qui revient souvent dans le débat public. Cette fracture a été notamment théorisée par le géographe Christophe Guilluy entre les gagnants et les perdants de la mondialisation sur une base économique et territoriale¹¹⁹. Le Conseil d'État et ses membres seraient alors assimilés à la puissance publique ou à l'État et donc de facto à cette élite, dont les décisions iraient contre l'intérêt du peuple. Cette vision simpliste est parfois sous-jacente dans les réactions que nous avons à la suite des décisions, comme le montre la figure 4. La virulence des réactions vis-à-vis du Conseil d'État est peut-être une suite logique de la défiance généralisée de toutes les institutions, qu'elles soient politiques, médiatiques ou judiciaires. Ainsi, près de deux Français sur trois déclarent se méfier de la justice¹²⁰. Pourtant, selon Guido Raimondi, président de la Cour européenne des droits de l'homme, « le juge administratif français a absolument toutes les caractéristiques d'indépendance et d'impartialité requises »¹²¹.

Ces fractures traversent donc le débat politique français et se ressentent dans les réactions que nous voyons à la suite des décisions rendues. Une autre fracture qui se ressent est celle entre la défense des libertés individuelles et les attentes sécuritaires de la part d'une bonne partie de l'opinion. Cette question est d'autant plus pertinente que le François Molins, procureur de la République de Paris, a annoncé dans un entretien au *Monde* que le risque d'attentat est dorénavant plus élevé que jamais, du fait du retour possible des djihadistes en France¹²².

b) Des attentes plus importantes sur le plan de la sécurité intérieure

Au fur et à mesure que les attentats se multiplient en France, les attentes de l'opinion semblent aller du côté d'un renforcement des mesures sécuritaires. Il y a alors l'idée que l'état d'urgence n'est plus suffisant pour lutter contre le terrorisme, et que d'autres

¹¹⁹ GUILLUY, Christophe, *La France périphérique*, Flammarion, Paris, 2014.

¹²⁰ ALGAN, Yvan, CAHUC, Pierre, ZYLBERBERG, André, « Un drame : une société de défiance », Eyrolles, pp.18-31, 2014.

¹²¹ JACQUIN, Jean-Baptiste, « L'état d'urgence divise toujours plus le monde de la justice », *Le Monde*, 20 janvier 2016.

¹²² JACQUIN, Jean-Baptiste, PASCUAL, Julia, SEELow, Soren, « Le procureur de Paris François Molins : Le risque d'attentat est renforcé », *Le Monde*, 3 septembre 2016.

mesures de privations des libertés semblent nécessaires face à une situation qui perdure. D'ailleurs, selon Lise Arduin, « *l'état d'urgence n'est pas perceptible pour l'extrême majorité de la population* »¹²³.

Après les attentats de Nice, l'idée de détenir préventivement les fichés S suspectés de radicalisation est une idée qui a pris de l'ampleur dans l'opinion. Un sondage en ligne réalisé entre le 27 et le 29 juillet par YouGov pour le Huffington Post et I-Télé indique que l'insécurité est devenue la question numéro pour les Français. Pour 64% des personnes interrogées, il est nécessaire de limiter certaines libertés fondamentales. 76% d'entre eux sont également favorables à l'internement préventif des fichés S, mesure jugée anticonstitutionnelle par le Conseil d'État. Enfin, seuls 27% des Français estiment que l'état d'urgence est efficace dans la lutte antiterroriste¹²⁴. Jérôme Fourquet notait après l'attentat de Nice que nous étions à « *un moment charnière et dans un registre complètement hors normes* »¹²⁵. Lise Arduin semble aller dans ce sens : « *Dans un contexte post-attentats, les gens, en grande majorité, estiment que les écoutes et la surveillance ne sont pas des mesures préjudiciables à partir du moment où ils n'ont rien à se reprocher* ». Néanmoins, « *les prolongations à répétition de l'état d'urgence fait que ceux qui étaient pour cet état d'exception pourraient changer d'avis* »¹²⁶. Ce dernier point est à nuancer puisque les Français, s'ils semblent ne plus croire en l'efficacité de l'état d'urgence, sont toujours pour sa prolongation¹²⁷. On peut aussi penser avec certitude que leur scepticisme face à l'état d'urgence n'est pas dû aux craintes par rapport aux libertés, mais une volonté d'aller encore plus loin dans la répression et la coercition de toute menace.

Cette attente importante explique sans doute les vives réactions face aux décisions du Conseil d'État qui iraient dans le sens d'un possible « relâchement » de la politique sécuritaire, comme la levée d'une assignation à résidence par exemple. Pour Lise Arduin, « *les levées d'assignation à résidence peuvent effectivement être mal perçues*

¹²³ ARDHUIN, Lise, entretien précité.

¹²⁴ BOUDET, Alexandre, « Les Français ne croient plus à l'état d'urgence après les attentats de Nice et Saint-Etienne du Rouvray », *Le Huffington Post.fr*, 4 août 2016, http://www.huffingtonpost.fr/2016/08/04/etat-urgence-securite-des-francais-preoccupation-numero-chomage-sondage-exclusif-yougov_n_11315414.html

¹²⁵ DE COMARDOND, Leïla, « Jérôme Fourquet : Il va y avoir une demande de la société de renforcer l'arsenal sécuritaire », *Les Échos.fr*, 18 juillet 2016, <http://www.lesechos.fr/economie-france/conjoncture/0211130477507-jerome-fourquet-il-va-y-avoir-une-demande-de-la-societe-de-renforcer-larsenal-securitaire-2015037.php>

¹²⁶ ARDHUIN, Lise, entretien précité.

¹²⁷ BOUDET, Alexandre, *Le Huffington Post.fr*, 4 août 2016 (voir note de bas de page 119).

*par le grand public, justement du fait du contexte. Les gens ont alors le sentiment que les assignés à résidence sont tous des gens dangereux, ce qui n'est pas forcément le cas »*¹²⁸. Le grand public fait donc l'amalgame entre un fiché S, un assigné à résidence et un potentiel terroriste, alors que la fiche S est simplement un outil de surveillance et d'alerte pour les forces de l'ordre. Des militants politiques ou associatifs, des hooligans et des délinquants peuvent ainsi être sous le coup d'une fiche S, qui reste en vigueur pendant un an seulement.

Une grande partie de l'opinion a donc basculé avec la multiplication des attentats sur le sol français. Une grande majorité est favorable à des mesures plus strictes. Il y a donc un risque que les décisions et les avis du Conseil d'État soient moins audibles auprès de la population qui ne comprendrait pas l'absence de mesures au nom des libertés individuelles.

c) Des débats politiques en cours sur l'avenir de l'État de droit

Les points que nous avons développés ici ont pour objectif de montrer l'orientation des débats publics à venir, puisque ces débats joueront sur la compréhension et l'acceptation des décisions du Conseil d'État et des institutions de la République en général. Le décalage que nous pressentons entre la défense des libertés individuelles privilégié par les journalistes et la quête d'une politique sécuritaire prônée par l'opinion risque d'ajouter de la mécompréhension à la suite des futures décisions du Conseil d'État. Les institutions et les relais médiatiques peuvent être incompris par une opinion qui souhaite des politiques plus coercitives. Ces points seront importants à prendre en compte pour la communication du Conseil d'État dans les années à venir si la situation d'urgence perdure, ce qui semble actuellement le cas. Il est néanmoins évident que la communication contentieuse a pour but d'accompagner les décisions et de les expliquer. La réaction au communiqué se confond avec la réaction à la décision, et c'est l'orientation de la décision qui est remise en cause, la communication ne pouvant rattraper une décision qui est mal perçue par l'opinion.

Pour mieux comprendre la fracture que provoquent ces attentats dans l'opinion, nous pouvons nous référer à une tribune de Guillaume Perrault, grand reporter au *Figaro* et

¹²⁸ ARDHUIN, Lise, entretien précité.

maître des conférences à l'Institut d'études politiques de Paris. Cet article, publié le 16 novembre 2015, revient sur les problèmes que rencontrent les démocraties libérales face à une nouvelle menace interne. Perrault note que « les libertés individuelles furent l'objet de toute le attentions du Conseil constitutionnel, du Conseil d'État, de la Cour de cassation et de la Cour européenne des droits de l'homme, et les attributions de la puissance publique rognées »¹²⁹. Les institutions de la République ainsi que la CEDH ont ainsi accordé un intérêt particulier à la défense des droits individuels au détriment de la puissance de l'État et de la collectivité, qui semble impuissant face à la menace. La sensation de faiblesse de l'État est parfois nourrie par les décisions qui vont à l'encontre de l'exécutif de la part des institutions telles que le Conseil d'État, surtout sur les questions de sécurité. L'auteur de l'article cible plus particulièrement la QPC, qui permet au justiciable de contester le principe même de l'état d'urgence et de sa légalité devant la Constitution, rajoutant de la procédure à la procédure.

Le fait que les Français soient prêts à remettre en question leurs libertés pour plus de sécurité transparait à tous les sondages depuis les attentats de *Charlie Hebdo*. Après les attaques du 13 novembre, la bascule en faveur de la sécurité est encore plus évidente, 84% des Français étant favorables à des contrôles¹³⁰. Comme nous l'avons souligné dans cette partie, les attentats ont accentué cette demande de sécurité. C'est dans ce contexte que les décisions du Conseil d'État risquent d'être à contre-courant et donc mal compris par le grand public.

Cette demande de sécurité devient encore plus importante que l'état d'urgence est considérée comme inefficace à la suite de l'attentat de Nice. Les manifestations contre la loi EL Khomri ou les rassemblements nocturnes place de la République (« Nuit Debout ») se sont traduits par des violences contre les policiers alors que l'état d'urgence était en cours. A l'heure où les populismes sont de plus en plus forts, nombre de politiciens soulignent une faiblesse de l'État à assurer la sécurité des Français, même avec l'état d'urgence qui ne permet pas d'arrêter des débordements violents lors des manifestations. Le tribunal administratif de Paris avait d'ailleurs été

¹²⁹ PERRAULT, Guillaume, « France : l'Etat de droit face au terrorisme islamiste », *Le Figaro*, 16 novembre 2015.

¹³⁰ ZENNOU, Albert, « Les Français prêts à restreindre leurs libertés pour plus de sécurité », *Le Figaro.fr*, 17 novembre 2015, <http://www.lefigaro.fr/politique/2015/11/17/01002-20151117ARTFIG00272-les-francais-pret-a-restreindre-leurs-libertes-pour-plus-de-securite.php>

sous le feu des critiques lorsqu'il avait cassé des interdictions de manifester édictés par le ministère de l'Intérieur, sur la base de l'article 5 sur la loi sur l'état d'urgence, à l'encontre de militants contre la loi travail. Le 18 mai, le tribunal administratif estime que le préfet de police avait porté une atteinte grave à la liberté de manifestation¹³¹. Une décision notamment saluée par Asif Arif, avocat au Barreau de Paris, qui y voit un triomphe des libertés fondamentales¹³². Or, plusieurs de ces manifestants faisaient partie d'un groupe ayant incendié un véhicule de police un peu plus tard le jour-même¹³³. Cela a amené le Premier ministre Manuel Valls à déclarer le lendemain que de nouvelles listes de personnes à risques seront décidées pour éviter les incidents, et qu'il espère que la justice administrative suivra la décision du ministère de l'intérieur. Un moyen équivoque d'affirmer que la justice administrative a mal évalué le danger, contrairement à l'exécutif, et que les informations sur lesquelles se basaient les services de renseignement étaient assez fiables pour confirmer les interdictions de manifester. Suite à cela, l'exécutif a envisagé d'utiliser l'article 6 sur l'état d'urgence sur les assignations à résidence, comme pour les militants écologistes lors de la COP 21, et non l'article 5, qui fixe des interdits de séjour, et qui a été suspendu par la justice administrative.

Le rapport de force s'exprime ici clairement entre le pouvoir exécutif et la justice administrative. Pour le quotidien *Le Figaro* du 20 mai, le tribunal administratif met en garde le Gouvernement contre une utilisation abusive de l'état d'urgence à sa manière. Toutefois, l'article révèle que la juridiction administrative est accusée de laxisme vis-à-vis des suspects. Certaines sources au sein de la préfecture de police de Paris affirment au journal que « les renseignements se trompent rarement, s'ils disent que tel individu est un casseur, vous pouvez les croire. Le reste c'est de la politique »¹³⁴.

¹³¹ « Arrêtés d'interdiction de séjour », Tribunal administratif de Paris, 18 mai 2016, <http://paris.tribunal-administratif.fr/Actualites-du-Tribunal/Selection-de-decisions-Acces-aux-jugements/Arretes-d-interdiction-de-sejour>

¹³² ARIF, Asif, « Loi Travail : pourquoi l'annulation par la justice de 9 interdictions de manifester est salutaire », *Les Échos.fr*, 19 mai 2016, <http://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/cercle-157099-arretes-interdisant-la-presence-aux-manifestations-quel-avenir-du-dispositif-de-letat-durgence-1223030.php>

¹³³ *Le Nouvel Obs.fr*, Voiture de police incendiée : cinq suspects interpellés, 19 mai 2016. <http://tempsreel.nouvelobs.com/justice/20160519.OBS0812/voiture-de-police-incendiee-qui-sont-les-jeunes-interpelles.html>

¹³⁴ Voiture brûlée : pourquoi les casseurs ont échappé à l'interdiction de manifester, *Le Figaro*, 20 mai 2016

Les décisions de la justice administrative relèvent d'un caractère politique. Les décisions plus récentes concernant le « burkini », habit destiné aux femmes musulmanes souhaitant se rendre sur la plage le montrent. Les juges ont estimé que le fait d'interdire ces tenues ne relevait en rien d'une atteinte à la liberté individuelle et que cela pouvait prévenir des risques de troubles à l'ordre public. Cela fait écho à la rixe ayant eu lieu sur la plage de Sisco, en Corse, sur fond de troubles identitaires, même si le procureur de Bastia souligne avant tout une « logique de caïdat » à l'origine des affrontements¹³⁵. Le Conseil d'État a toutefois suspendu un arrêté rendu par le maire de Villeneuve-Loubet dans les Alpes-Maritimes. Jean-Louis Harouel avait alors dénoncé ici une jurisprudence libérale « beaucoup moins adaptées aux temps difficiles tels que nous les traversons »¹³⁶. Ce propos résume assez clairement les reproches faits au Conseil d'État si l'on en juge aux réactions que nous avons cités tout au long de ce mémoire.

Les cas évoqués ci-dessous montrent des fractures profondes dans la société française qui vont sans doute nourrir les futurs contentieux de la juridiction administrative, sur fond de sécurité et d'état d'urgence. Cette situation amènera encore plus d'intérêt et de lumière médiatique sur les tribunaux, les cours administratives d'appel et le Conseil d'État, mais sur des affaires de plus en plus clivantes. Ces affaires apportent aussi un caractère d'urgence plus important sur les questions de libertés fondamentales, sur lesquelles l'institution doit intervenir rapidement lorsqu'il est saisi d'un référé. L'état d'urgence dresse un contexte difficile en ce qui concerne la communication de l'institution. Ce contexte joue donc grandement sur la perception de l'institution, comme le suggérait notre hypothèse. S'il est impossible de détecter la nature positive ou négative de cette évolution, il semble évident que ce contexte dicte les réactions négatives concernant des décisions jugées inadaptées face au danger, comme la suspension de la dissolution de l'association des musulmans de Lagny-sur-Marne. Le Conseil d'État doit donc braver une méfiance qui subsiste autour des institutions de la République. L'enjeu est donc de bien déterminer l'opinion publique et le bruit médiatique que provoquent les décisions, grâce à la mise en place d'outils

¹³⁵ LEGOUTE, Delphine, « Rixe de Sisco en Corse : le procureur blanchit le burkini », Marianne.fr, 18 août 2016, www.marianne.net/rixes-sisco-corse-procureur-blanchit-burkini-100245107.html

¹³⁶ FEERTCHAK, Alexis, « Burkini au Conseil d'Etat : «Le peuple est trahi par ceux qui rendent la justice en son nom», Le Figaro.fr, 29 août 2016, <http://www.lefigaro.fr/vox/politique/2016/08/29/31001-20160829ARTFIG00148-burkini-au-conseil-d-etat-le-peuple-est-trahi-par-ceux-qui-rendent-la-justice-en-son-nom.php>

adaptés. Ces outils seraient un complément important pour la veille actuellement en place sur les médias et les réseaux sociaux, mais qui ne permettent pas une vue d'ensemble. La mesure du bruit médiatique permet aussi de mieux anticiper les attentes de l'opinion, et mieux communiquer avec un œil plus aiguisé sur le caractère potentiellement médiatique d'une décision. Même si la communication ne peut contrer les réactions négatives sur le sens de la décision, elle permet de mieux expliquer le raisonnement des juges et d'informer l'opinion sur les faits et les lois en vigueur de manière objective.

D'un autre côté, l'institution est de plus en plus citée dans les médias, ce qui provoque sur le long terme plus d'intérêt pour son rôle. Ses avis sont également de plus en plus relevés dans des débats publics contemporains sur l'avenir de l'État de droit, l'institution étant un rouage important de ce système institutionnel. La visibilité de la justice administrative est donc importante au cours de cette séquence politique. Celle-ci a pu, malgré les critiques, mettre en lumière son indépendance face au pouvoir exécutif de manière claire sur de nombreuses décisions.

Conclusion

L'état d'urgence, qui a commencé le 13 novembre 2015, continue encore à l'heure où ce travail se termine. Alors qu'il était initialement prévu pour trois mois, cette situation d'exception continuera pour au moins plus d'une année complète. L'échéance présidentielle à venir pourrait encore prolonger l'état d'urgence pour quelques mois. C'est donc une situation d'exception qui risque de devenir la norme et nous n'avons guère la visibilité pour prévoir la fin de ce régime. Les études d'opinion vont dans le même sens, à savoir une demande sécuritaire de plus en plus forte au détriment des libertés individuelles. C'est dans ce contexte qu'il faut analyser la communication contentieuse du Conseil d'État et les réactions aux décisions.

Ce travail avait pour but de montrer l'impact de l'état d'urgence sur la communication et la perception du Conseil d'État, à l'heure où la justice administrative est de plus en plus sollicitée. Nous avons tenté également d'établir le contexte politique qui entoure ces décisions et qui peut déformer la communication de l'institution. Notre première hypothèse a été confirmée dans le sens où cette période aura aussi été une opportunité d'agrandir la liste de contacts presse et de faire passer un discours pédagogique sur son rôle au cours de la période. Les journalistes justice et police des grands médias se sont intéressés aux décisions de l'institution, augmentant ainsi la couverture de cette dernière dans les médias grand public. Ces journalistes ont même demandé à rencontrer les rapporteurs publics pour mieux comprendre leur raisonnement lors du rendu de leurs conclusions¹³⁷. La relation entre l'institution et les journalistes s'en trouve ainsi facilitée. Cette période n'a toutefois pas contribué à une modification de la communication de l'institution, mais plus à l'amélioration de l'existant face à une période de crise, au même titre que les affaires Dieudonné et Vincent Lambert.

La deuxième hypothèse concernait la visibilité de l'institution au cours de la période. À travers sa présence en ligne, la haute juridiction administrative rend disponible toutes ses décisions à travers la plateforme ArianeWeb et publie des communiqués accompagnant les décisions les plus médiatiques. De plus, avec une présence constante sur le réseau social Twitter, le Conseil d'État augmente sa visibilité en ligne. L'audience du site est en nette augmentation, tout comme le nombre d'abonnés sur

¹³⁷ RANDE, Jocelyne, entretien précité.

Twitter. Toutefois, cette visibilité doit être relativisée par le fait que les pages les plus visitées soient celles en lien avec le rôle et les missions de l'institution, ce qui induit un manque de connaissance de cette dernière. Si les retombées médiatiques sont de plus en plus nombreuses, l'intérêt du grand public envers l'institution semble difficile à vérifier. Il semble même que l'intérêt soit très fort du côté des journalistes et des milieux du droit, sans qu'il y ait de répercussions auprès du grand public. Ce dernier semble loin à la fois des questions institutionnelles mais aussi en ce qui concerne toutes les questions relatives à l'état d'urgence. Nous pouvons même nous demander si le grand public ressent l'importance de l'état d'urgence au quotidien. Ce point nous permet de se poser la question de la fracture entre les institutions et les relais médiatiques d'un côté, et le grand public de l'autre. Un grand public qui reste quoi qu'il arrive difficile à cerner et à identifier tant les décisions du Conseil d'État concernent des sujets variés avec des acteurs différents. La question de la plus grande visibilité est donc vraie au sein du milieu journalistique, mais n'est pas évident vis-à-vis des citoyens.

La troisième hypothèse suggérait que le contexte politique de l'état d'urgence jouait sur la perception de l'institution. Nous avons vu que les études d'opinion donnaient souvent la sécurité comme préoccupation principale des Français. Les journalistes sont eux très demandeurs sur les questions en rapport avec les libertés publiques. Cela conduit à un décalage entre l'institution qui justifie une suspension d'assignation à résidence en fonction du droit en vigueur et les attentes de l'opinion publique qui souhaite plus de restrictions en raison de la situation politique. L'état d'urgence met en exergue ce décalage, mettant à jour un clivage entre partisans de l'État de droit et ceux qui souhaitent aller plus loin dans la limitation des libertés. Le contexte politique joue donc dans la perception de l'institution. Les réactions des internautes aux décisions montrent aussi un élément qui semble connu par les membres de la direction de la communication, à savoir le fait que l'institution et son rôle sont méconnus par le grand public.

La situation politique fait que le Conseil d'État est aussi de plus en plus cité par le Gouvernement, notamment lors de la conférence de presse du 23 décembre 2015. Le Gouvernement utilise le Conseil d'État comme expert du droit pour faire accepter des mesures telles que la constitutionnalisation de l'état d'urgence ou la déchéance de nationalité face à des parlementaires réticents. Le débat public se nourrit ainsi de plus

en plus des avis et des jurisprudences de l'institution. Le contexte politique rajoute donc de la visibilité à la visibilité et joue sur la perception de l'institution du côté des journalistes et de l'opinion publique, ce qui influe sur les réactions à chaud à propos des décisions. Le fait de savoir si ce contexte joue un rôle positif ou négatif sera un point à définir dans les années à venir. Toutefois, nous vivons une période de remise en question des institutions politiques, judiciaires et médiatiques, une fracture que les attentats peuvent aggraver.

Ce travail a permis d'étudier la communication du Conseil d'État dans cette période et de constater les répercussions des décisions auprès du grand public avec les outils que nous avons à disposition. Les nombreuses réactions vindicatives et agressives envers l'institution ont montré une méconnaissance de la juridiction administrative mais aussi un mépris vis-à-vis des institutions en général, celles-ci étant toutes jetées dans le même sac. L'étude de ce contexte semble primordiale afin de prendre la température de notre époque pour mieux comprendre ces réactions. Malgré tout l'état d'urgence aura permis une plus grande visibilité de l'institution dans les médias et une augmentation du nombre de journalistes qui suivent régulièrement ses décisions. La rédaction de ce mémoire aura permis de soulever trois limites du travail. D'abord, l'inexistence d'outils pour permettre de mesurer le bruit médiatique. Actuellement, il est possible d'évaluer les retours et l'intérêt pour une décision à partir de l'audience du site, des retombées médiatiques et des réactions sur les réseaux sociaux. Si ces outils permettent d'avoir une idée d'ensemble du bruit médiatique, il ne donne aucun chiffre ni donnée concrète sur les décisions ayant le plus fait du bruit dans les médias ou sur internet. La deuxième limite posée par ce travail vient du fait que, comme nous l'avons expliqué, il est difficile de parler d'un grand public lorsqu'il s'agit d'analyser les décisions du Conseil d'État. Le nombre de décisions rendues sur des sujets variés modifie également l'intérêt pour l'institution en fonction du degré d'implication du citoyen. Enfin, la dernière limite, et sans doute la plus importante, du travail est le manque de recul par rapport au sujet. L'état d'urgence, toujours en cours, n'a pas fait l'objet d'études contemporaines, surtout sur le plan de la communication, le sujet ayant surtout été étudié dans le domaine du droit. Ce manque de recul sur le sujet pose un certain nombre de problèmes quant à l'analyse à froid concernant cet épisode politique et ses conséquences.

Nous avons aussi essayé d'analyser la communication contentieuse du Conseil d'État mais aussi de mettre dans la balance les avis de l'institution afin d'avoir une vision d'ensemble sur l'image et la perception du Conseil d'Etat. Il est vrai que la direction de la communication ne prend pas la parole lorsqu'il est interrogé par le Gouvernement pour ses avis. Seule la communication contentieuse est gérée par la direction de la communication. Mais nous ne pouvons pas omettre l'autre rôle du Conseil d'État, celui de conseil au Gouvernement, qui a été très visible au cours de cette période. C'est l'une des limites de la communication de l'institution, à savoir des contraintes législatives qui empêchent le Conseil d'État de communiquer sur son action de conseil au Gouvernement. Cela laisse des marges de manœuvre plus limitées à la communication de l'institution, qui se concentre sur le contentieux, afin d'expliquer ses décisions.

Pour tenter de contrer quelques-unes de ces limites, nous suggérons la mise en place d'outils pour mieux analyser le bruit médiatique, afin de filtrer en fonction des décisions et avoir un vrai retour sur ce qui fait débat dans la société française. Ces outils font l'objet d'une réflexion et d'une mise en place au sein de l'institution. Ils pourraient alors être utilisés en interne afin d'informer les membres des sujets provoquant l'intérêt des Français, pour ainsi aiguïser le jugement des membres sur les décisions pouvant faire l'objet d'une communication. Cela dans le but d'éviter que certains sujets, sur lesquels aucune communication n'a été effectuée, provoquent un intérêt médiatique et pourquoi pas des erreurs de compréhension de la part des journalistes.

Le site internet peut également être repensé pour justement permettre l'accès facile à l'information. Un outil de recherche plus développé pourrait permettre de chercher grâce à un mot clé toutes les décisions liées. Il pourrait également permettre de séparer les actualités contentieuses des autres actualités. Le site faciliterait ainsi l'accès à l'information directement sur la page d'accueil, selon que l'on soit en quête d'un communiqué ou souhaitant effectuer une démarche administrative.

Le processus d'ouverture doit quant à lui s'accompagner ainsi d'une meilleure connaissance des outils de communication par l'ensemble de la justice administrative. Une approche plus professionnelle de la manière de communiquer dans l'ensemble des échelons de l'ordre administratif est ainsi prônée. De même, l'ouverture doit être à tous les échelons. Les tribunaux administratifs, qui sont au plus près des citoyens,

doivent publier régulièrement des communiqués et des décisions importantes sur leur site. Cette ouverture de l'ensemble de la juridiction administrative pourrait permettre de faciliter la compréhension du rôle du juge pour mieux le définir et le distinguer du reste de l'administration publique, alors qu'il est trop souvent confondu avec le reste de l'État.

Bibliographie

Ouvrages

ARNOULT, Erik et MONNIER, François, *Le Conseil d'État, juger, conseiller, servir*, Gallimard, Evreux, 1999, 112 p.

BOUTHIER, Claude (sous la direction de), *Les institutions de la France*, Nathan, Paris, 2015.

BRETON, Philippe, *L'argumentation dans la communication*, La découverte, Paris, 2016.

FRANÇOIS, Bastien, *Le régime politique de la Ve République*, La Découverte, Paris, 2008, 128 p.

GHEVONTIAN, Richard, *Les grandes dates de la V^e République - 1^{ère} édition*, Dalloz, Paris, 2012.

GIUILY, Éric, *La communication institutionnelle, privé/public : le manuel des stratégies*, Presse universitaire de France, Paris, 2^e édition, 2013, 185 p.

GUILLUY, Christophe, *La France périphérique*, Flammarion, Paris, 2014, 186 p.

HAROUËL, Jean-Louis, *Les droits de l'homme contre le peuple*, Desclée De Brouwer, Paris, 2016, 143 p.

LITS, Marc, *Communication Politique et Lobbying*, De Boeck, Bruxelles, 2011.

MOREL, Philippe, *Communication institutionnelle*, Vuibert, Paris, 2012, 206 p.

PASQUIER, Martial, *Communication publique*, De Boeck, Bruxelles, 2011, 328 p.

SIRINELLI, Jean-François, *La V^e République*, Presses universitaires de France, Paris, 2013.

STIRN, Bernard, *Le Conseil d'État : son rôle, sa jurisprudence*, Hachette Éducation, Paris, 2015.

TEYSSIER, Arnaud, *Histoire politique de la Ve République*, Tempus, Paris, 2011, 840 p.

WOLTON, Dominique et al., *La communication politique*, CNRS, Paris, 2009.

ZEMOR, Pierre, *La Communication publique*, Presses Universitaires de France, Paris, 128 p.

Mémoires et études

ROTELLI, Fausto, *La communication publique, entre réforme et modernisation*, master en administration publique, École nationale d'administration, 2006.

LHULLERY, Thomas, *La communication contentieuse du Conseil d'État et son adaptation aux affaires Lambert et Dieudonné*, mémoire de fin d'études, Université Paris-Val-de-Marne, 2015.

TEUNTURIER, Brice et DUSSEAUX, Vincent, *Fractures françaises 2016*, Sondage Ipsos pour *Le Monde*, la Fondation Jean Jaurès et Sciences Po, avril 2016.

PINA, Sandrine, *La connaissance pure du droit et ses limites*, Université d'Auvergne, 2014.

ALGAN, Yvan, CAHUC, Pierre, ZYLBERBERG, André, *Un drame : une société de défiance*, Eyrolles, pp.18-31, 2014.

Revue et brochures

L'Actualité juridique du droit administratif, n°8, 7 mars 2016.

Le Conseil d'État et la justice administrative, bilan d'activité 2015, 24 mai 2016.

Discours et interventions officielles

VALLS, Manuel, Conférence de presse, Paris, 23 décembre 2015.

SAUVÉ, Jean-Marc, Deuil national, Paris, 8 janvier 2015.

SAUVÉ, Jean-Marc, Deuil national, Paris, 16 novembre 2015.

SAUVÉ, Jean-Marc, Deuil national, Paris, 18 juillet 2016.

SAUVÉ, Jean-Marc, Intervention radiophonique sur France Info, 13 avril 2016.

STIRN, Bernard, Intervention radiophonique sur France Info, 19 janvier 2016.

Textes officiels

Constitution française du 4 octobre 1958 (JORF n° 0238 du 5 octobre 1958, page 9151)

Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

Corpus de presse

ZILBERTIN, Olivier et MONTVALON, Jean-Baptiste, « L'état d'urgence instauré sur l'ensemble de la métropole », *Le Monde*, 14 novembre 2015.

GUERIN, Jean-Yves, « Les Français vont vivre au rythme de l'état d'urgence », *Le Figaro*, 15 novembre 2015.

EQUY, Laure, « L'état d'urgence, une exception appelée à durer », *Libération*, 16 novembre 2015.

PERRAULT, Guillaume, « France : l'Etat de droit face au terrorisme islamiste », *Le Figaro*, 16 novembre 2015.

GONZALES, Paule, NEGRONI, Angélique, « Les assignations à résidence récemment signifiées sont contestées par des avocats », *Le Figaro*, 17 novembre 2015.

JACQUIN, Jean-Baptiste, « Le droit d'exception risque de devenir la règle », *Le Monde*, 18 novembre 2015.

GONZALES, Paule, « Les magistrats mettent en garde à propos des limites de l'état d'urgence », *Le Figaro*, 18 novembre 2015.

BOETON, Marie, « Etat d'urgence, des assignés à résidence saisissent la justice », *La Croix*, 26 novembre 2015.

ALONSO, Pierre, MOUILLARD, Sylvain, « L'état d'urgence utilisé contre les militants », *Libération*, 27 novembre 2015.

ALONSO, Pierre, MOUILLARD, Sylvain et DURUPT, Frantz, « État d'urgence : ça ratisse large », *Libération*, 28 novembre 2015.

BOETON, Marie, THOMASSET, Flore, « Vers un renforcement de l'état d'urgence », *La Croix*, 2 décembre 2015.

JACQUIN, Jean-Baptiste, « Révision constitutionnelle : les détails du projet soumis au Conseil d'État », *Le Monde*, 5 décembre 2015.

ALONSO, Pierre, « Le Conseil d'Etat valide les assignations à résidence de sept écologistes », *Libération*, 12 décembre 2015.

THOMASSET, FLORE, « Les députés se penchent sur les éventuels abus de l'état d'urgence », *La Croix*, 17 décembre 2015.

THOMASSET, FLORE, « Le Conseil d'État réservé sur la réforme de la Constitution », *La Croix*, 18 décembre 2015.

CREPEL, Sébastien, « État d'urgence. Hollande et Valls gênés aux entournures par le Conseil d'État », *L'Humanité*, 18 décembre 2015.

JOHANNES, Franck, « Le premier magistrat de France inquiet du pouvoir croissant du Conseil d'Etat », *Le Monde*, 22 décembre 2015.

EQUY, Laure, ALEMAGNA, Lilian, « L'urgence gravée dans le marbre », *Libération*, 22 décembre 2015.

FRANÇOIS, Bastien, « La séparation des pouvoirs mise à mal : Faut-il constitutionnaliser l'état d'urgence ? », *Le Monde*, 22 décembre 2015.

ROUCHALEOU, Adrien, « De l'état d'urgence à l'état de gêne », *L'Humanité*, 22 décembre 2015.

« Refuser un état d'exception permanent », *Le Monde*, 22 décembre 2015.

JACQUIN, Jean-Baptiste, « Etat d'urgence : le réveil des tribunaux administratifs », *Le Monde*, 2 janvier 2016.

JACQUIN, Jean-Baptiste, « Avec le Must Kebab, le contrôle de l'état d'urgence prend du poids », *Le Monde*, 8 janvier 2016.

« Des risques d'arbitraire », *Libération*, 14 janvier 2016.

BORDENET, Camille et BORREDON, Laurent, « Beaucoup d'assignations abrogées avant l'examen des juges », *Le Monde*, 20 janvier 2015.

JACQUIN, Jean-Baptiste, « L'état d'urgence divise toujours plus le monde de la justice », *Le Monde*, 20 janvier 2016.

BORDENET, Camille et BORREDON, Laurent, « Le Conseil d'Etat suspend une assignation à résidence », *Le Monde*, 24 janvier 2016.

ABDELMALEK, Hakim, « Assigné à résidence, je veux que de telles injustices cessent. L'état d'urgence face à ses dérives », *Le Monde*, 30 janvier 2016.

FACHE, Alexandre, « La justice dérange, parce qu'elle est indépendante », *L'Humanité*, 3 février 2016.

JACQUIN, Jean-Baptiste, « L'état d'urgence déteint sur le droit commun », *Le Monde*, 4 février 2016.

JACQUIN, Jean-Baptiste, « Le Conseil d'Etat valide la loi antiterroriste », *Le Monde*, 4 février 2016.

ALONSO, Pierre, « Notes blanches : les corbeaux de la Place Beauvau », *Libération*, 16 février 2016.

ALONSO, Pierre, MOUILLARD, Sylvain, « Jihadisme Claire, punie par les liens du mariage », *Libération*, 16 avril 2016.

BORDENET, Camille, « La colère des derniers assignés à résidence », *Le Monde*, 6 mai 2016.

JOHANNES, Franck, « Le brouillard de l'état d'urgence », *Le Monde*, 10 mai 2016.

GONZALES, Paule, « Voiture brûlée : pourquoi les casseurs ont échappé à l'interdiction de manifester », *Le Figaro*, 20 mai 2016.

JACQUIN, Jean-Baptiste, « Il faut modifier la nomination des juges », *Le Monde*, 24 mai 2016.

THOMASSET, Flore, « Un état d'urgence prolongé et renforcé », *La Croix*, 22 juillet 2016.

Corpus web

BORDENET, Camille et BORREDON, Laurent, « Etat d'urgence: le ministère de l'intérieur condamné à être précis », *Le Monde.fr*, 18 janvier 2016.

JACQUIN, Jean-Baptiste, « Le Conseil d'Etat très attentif à la préservation des attributions de l'autorité judiciaire », *Le Monde.fr*, 19 janvier 2016.

GONZALES, Paule, « État d'urgence : l'avertissement du Conseil d'État », *Le Figaro.fr*, 19 janvier 2016.

JACQUIN, Jean-Baptiste, « État d'urgence : deux conceptions se sont opposées devant le Conseil d'État », *Le Monde.fr*, 26 janvier 2016.

VAUCHEZ, Antoine, « Le Conseil d'Etat, verrou de l'Elysée », *Libération.fr*, 9 février 2016.

« Le Conseil d'État suspend la dissolution d'une association qui gérait la mosquée de Lagny-sur-Marne », *Le Monde.fr*, 30 mars 2016.

JACQUIN, Jean-Baptiste, « Un état d'urgence permanent, mais pour quel résultat ? », *Le Monde.fr*, 19 juillet 2016.

« Les Français sceptiques sur l'efficacité de l'état d'urgence », *Le Monde.fr*, 23 juillet 2016.

BEKMEZIAN, Hélène et GOAR, Matthieu, « Terrorisme : l'Etat de droit au cœur de la polémique », *Le Monde.fr*, 28 juillet 2016.

Sites institutionnels

Site internet du Conseil d'État : conseil-etat.fr

Site internet du Conseil Constitutionnel : conseil-constitutionnel.fr

Legifrance.gouv.fr

Site internet du Gouvernement : gouvernement.fr

Site internet de la présidence de la République : elysee.fr

Site internet de l'Assemblée nationale : assemblee-nationale.fr

Site internet du Sénat : senat.fr

Sites politiques, associatifs et blogs

BILLARD, Martine, « Derrière la prolongation, des modifications législatives profondes », *Le Parti de gauche.fr*, 21 novembre 2015.

GILBERT, François, « État d'urgence : rapide aperçu des décisions de section du 11 décembre 2015 », *Le blog droit administratif*, 12 décembre 2015.

« Réflexions sur les décisions du Conseil d'Etat du 11 décembre 2015 Domenjoud et autres : le juge administratif, garant effectif des libertés fondamentales sous l'empire de l'état d'urgence ? », *Le blog droit administratif*, 5 janvier 2016.

LETTERON, Roseline, « Conseil d'Etat : La première suspension d'une assignation à résidence », *Liberté, Libertés chéries*, 23 janvier 2016.

LETTERON, Roseline, « Suspension de l'état d'urgence : chronique d'un échec attendu », *Liberté, Libertés chérie*, 28 janvier 2016.

LAURENT, Pierre, « Etat d'urgence : « Nos groupes parlementaires ne voteront pas la prolongation », *PCF.fr*, 19 juillet 2016.

Ligue des droits de l'homme : ldh-france.fr

Liberté, libertés chéries : libertescheries.blogspot.fr

Blog droit administratif : blogdroitadministratif.net

Annexes

Annexe 1 : Entretien avec Lise Arduin, responsable des relations médias du Conseil d'État, Paris, 3 juin 2016.....	97
Annexe 2 : Entretien avec Jocelyne Randé, directrice de l'information et de la communication du Conseil d'État, Paris, 10 août 2016.....	106
Annexe 3 : Détail du corpus presse et des articles web étudiés pour mesurer l'impact de l'état d'urgence sur le traitement médiatique du Conseil d'État.....	111
Annexe 4 : Mesures prises au titre de l'état d'urgence : contrôle du juge administratif et principales données	118
Annexe 5 : Mesures prises au titre de l'état d'urgence : contrôle du juge administratif et principales données	120
Annexe 6 : Le Conseil d'Etat ne veut pas être le seul juge de l'état d'urgence	122
Annexe 7 : Communiqué de presse : Décision n° 2016-547 QPC du 24 juin 2016 - Ville de Paris [Dérogations temporaires au repos dominical des salariés des commerces de détail à Paris].....	123
Annexe 8 : Audience des communiqués de presse de novembre 2015 à mars 2016	124

Annexe 1 : Entretien avec Lise Arduin, responsable des relations médias du Conseil d'État, Paris, 3 juin 2016.

L'état d'urgence a-t-il été abordé différemment par la direction de la communication comparativement aux autres affaires ?

Du point de vue de la communication, il n'y a pas eu énormément de différences lorsque l'on compare le traitement de l'état d'urgence avec des affaires plus traditionnelles. Toutefois, nous avons porté une attention plus soutenue à ce qui pouvait se dire dans la presse et sur les réseaux sociaux.

Cette attention accrue était notamment due à un risque potentiel d'image pour le Conseil d'État. Le sujet intéressait en effet beaucoup les médias, et il était nécessaire de notre côté d'expliquer l'office du juge administratif et le rôle du Conseil d'État par rapport à ces contentieux nés de l'état d'urgence.

Nous avons donc fait un point presse sur ce sujet avec les journalistes de la presse judiciaire. En plus de ce point, nous avons ressenti le besoin d'effectuer un bilan assez rapide sur le plan quantitatif. Il était important de quantifier les recours qui arrivaient sur ces sujets-là dans la juridiction administrative. En fin d'année dernière, le Conseil d'État a commencé à collecter des données sur le nombre d'affaires dans les tribunaux administratifs, ce qui nous a ensuite permis de faire un petit point d'étape à l'issue de la première période de l'état d'urgence.

Sur le fond, nous ne remarquons donc pas de grande différence, mais juste une attention accrue, et un outil de quantification avec un communiqué de presse très thématique sur ce sujet. Ce communiqué a permis de donner aux journalistes des éléments quantitatifs et aussi d'expliquer le rôle du juge administratif.

Notons aussi que l'attention portée sur le juge administratif était important. En effet, les mesures qui ont été prises dans le cadre de l'état d'urgence, notamment aux assignations à résidence, ont été perçues par un certain nombre de groupes dans l'opinion comme très restrictives. Le contrôle fait par le juge administratif a été donc très regardé. Beaucoup se sont demandés si le juge administratif était en capacité de censurer l'État sur les mesures prises.

La différence entre cet état d'exception et un sujet classique réside donc dans l'attention que nous avons porté aux retombées, mais aussi une stratégie d'anticipation, qui nous a permis

d'aller un peu au-devant des journalistes et de leurs questions. Nous avons commencé à avoir des demandes en fin d'année dernière sur des données quantitatives, des données que nous n'avions pas. C'est en alertant nos supérieurs qu'est venue l'idée de tenir un tableau récapitulatif tout ce qui rentrait dans les juridictions.

C'est donc plus une adaptation à un sujet sensible auquel nous avons opéré, plutôt que des changements drastiques.

Comment percevoir le rapport avec les journalistes lors de cette période ? Avez-vous perçu un intérêt plus probant pour la justice administrative de la part des médias ?

L'intérêt pour le Conseil d'État s'est accru de manière évidente, puisqu'on était sur des sujets médiatiquement sensibles et incandescents, notamment sur les assignations à résidence, le Conseil d'État s'étant essentiellement prononcé sur des affaires de personnes assignées à résidence. On a donc amené les journalistes à s'intéresser à ce qui se passait au Conseil d'État.

Il y avait chez les journalistes, et ce, de manière inconsciente, la question de savoir si le Conseil d'État était capable de censurer l'exécutif sur certaines mesures. Force est de constater que, même si ça a été apprécié différemment (tous n'ont pas été convaincus), beaucoup d'assignations ont été levées par les juges.

Cela signifierait que pour les journalistes, il y avait un doute sur la capacité du Conseil d'État à contredire l'exécutif ?

Oui, c'est une idée qui est dans l'esprit de beaucoup de personnes qui sont un peu extérieurs au fonctionnement de la justice administrative, donc une grande majorité au final. Beaucoup font partie de la sphère journalistique, mais il y a plus généralement le grand public.

L'idée que le Conseil d'État est « à la botte » de l'exécutif fait partie des clichés véhiculés assez régulièrement, notamment lorsqu'une décision ne convient pas à une partie de l'opinion. Il y avait donc une curiosité accrue des journalistes pour voir si le juge administratif allait être capable de censurer l'exécutif, et force est de constater qu'il a été en capacité de le faire.

Au final, les quelques affaires sur les assignations à résidence qui ont été suivies par les journalistes sont assez réduites, et concernent surtout celles dont le juge a retoqué les assignations à résidence.

La défense des libertés individuelles valorise donc le Conseil d'État ?

Bien sûr, mais dans ce genre d'affaires ce n'est pas la communication qui est importante chez ceux qui rendent les jugements.

La séquence aura toutefois été assez courte, il y a eu un fort intérêt médiatique sur les trois premiers mois, et l'intérêt est allé décroissant par la suite. Cela va aussi avec le fait que la juridiction administrative est beaucoup moins saisie pour faire annuler les mesures d'assignation à résidence. Il n'y a presque plus de contentieux sur ce sujet au tribunal administratif aujourd'hui. L'intérêt s'est érodé au fur et à mesure que les saisines diminuaient.

Mais il faut y voir aussi le fait qu'il y a de moins en moins de mesures d'assignations prises le ministère de l'intérieur, et on peut imaginer que cette baisse est due en partie aux quelques censures subies par la justice administrative. Cela tendrait à prouver que le juge fait son travail de manière correcte.

La presse s'est faite écho au mois de décembre dernier des nombreuses réactions de la justice judiciaire concernant la justice administrative. Le point presse du 18 janvier était-il aussi un moyen pour le Conseil d'État de répondre à ces attaques ?

Le point presse n'a pas été pensé comme un moyen de défense face à ces déclarations par la direction de la communication. En revanche, ce point presse fût un moyen pour le vice-président du Conseil d'État de faire passer plusieurs messages sur ce sujet-là.

L'intention première était avant tout de refaire de la pédagogie sur le rôle du juge administratif, et notamment son rôle dans cette période très particulière qu'est l'état d'urgence. Celui-ci est en effet amené à contrôler des mesures de privation de liberté qu'il ne contrôle pas en temps normal. Le premier besoin pour nous était de bien réexpliquer son rôle.

C'était, dans un second temps, un moment privilégié pour le vice-président afin de faire passer des messages. Le vice-président a donc répondu sur les accusations portées sur la compétence du juge administratif par les juges judiciaires.

Certains articles de presse faisaient également référence au Président de la République qui s'est servi du Conseil d'État comme un moyen de légitimer certaines décisions politiques ...

Il y a un tout un aspect lié à la communication politique, ainsi qu'une instrumentalisation des institutions à des fins politiques. En allant devant le Congrès l'année dernière, François Hollande s'est retrouvé avec des propositions diverses et variées, notamment de

l'opposition. Il s'en est alors remis à l'avis du Conseil d'État sur des mesures qui étaient soulevées par les uns et les autres.

Sur la déchéance de nationalité, le Conseil d'État a été sollicité dans sa mission de conseil au gouvernement. Or, la direction de la communication n'intervient pas dans l'activité consultative du Conseil, sauf à publier sur son site les avis sur les projets de loi uniquement.

C'est donc un jeu politique avec l'institution qui s'installe, permettant également d'apporter une réponse institutionnelle à un débat très politique. La réponse du gouvernement n'est donc plus uniquement une réponse politique et partisane, le Conseil jouant un rôle « d'expert ». Sur certaines mesures, le Conseil d'État allait évidemment mettre son veto en droit. Ce fut le cas pour la mesure concernant le parcage des fichés S.

Mais en effet, le président de la République s'est servi du Conseil d'État pour apporter des réponses en droit, dont il présageait qu'elles seraient négatives, pour éviter de faire une réponse politique à ces contradicteurs, et éviter de mettre de l'huile sur le feu dans une période extrêmement compliquée à gérer pour le pouvoir en place. Par contre, du point de vue de la communication, ces épisodes nous échappent un peu.

Le Conseil d'État a communiqué sur quelques affaires uniquement parmi les 19 décisions rendues jusqu'en janvier. Quels sont les critères qui sont entrés en jeu concernant le choix des décisions qui méritaient une communication ?

Quand le juge a suspendu pour la première fois une assignation, il y a eu une communication, afin de montrer que le juge était en capacité de remplir son office. Il y avait clairement une volonté de le faire savoir en communiquant sur la première suspension d'une assignation à résidence.

Il y avait ensuite d'autres considérations qui entraient dans le choix de communiquer ou pas, mais qui sont aussi le fait des juges des référés. Il faut savoir que c'est eux aussi qui prennent la décision de communiquer ou non sur une affaire.

La présence médiatique de certains profils de requérants a pu aussi influencer notre communication, et en l'occurrence, lorsqu'il s'agissait des gens qui avaient une présence médiatique, nous en avons tenu compte, et avons accompagné ces décisions d'une communication. Ces profils médiatisés auraient quoi qu'il arrive provoqué des réactions médiatiques et on risquait alors d'avoir des articles incomplets ou partiels. Il vaut toujours mieux dans ces cas-là s'assurer que la décision est accompagnée d'une communication, afin de faire passer les messages qu'on veut faire passer autour de la décision.

La direction de la communication a donc pour rôle de remonter les affaires qui font grand bruit dans les médias ?

Oui, la direction de la communication fonctionne comme un réceptacle de ce qui se dit dans les médias, et les journalistes s'adressent à nous. La direction de la communication est en capacité de savoir quelle affaire va attirer l'attention de la presse. Quand il y a beaucoup de sollicitations de journalistes autour d'une audience, on en informe la section du contentieux et les autorités concernées pour montrer qu'il y a une attente médiatique sur le sujet. S'il y a une attente médiatique avant la décision, il y en aura une à posteriori, et donc il faut accompagner cette décision d'une communication de notre part.

Nous ne sommes pas là pour inciter à ne rien faire en cas d'inexistence d'un intérêt médiatique, ce n'est pas notre rôle. Notre rôle consiste à l'inverse de souligner les attentes médiatiques, les audiences qui soulèvent l'attention des journalistes et qui nécessitent par conséquent d'une communication.

Les juges des référés peuvent aussi décider de communiquer sur des décisions, quand bien même les requérants n'étaient pas des personnes en vue, mais simplement parce que leur décision avait une importance au niveau jurisprudentiel. Je pense notamment à une décision où le juge des référés a adapté les contraintes de pointage qui pesaient sur la requérante. Il n'a pas levé l'assignation à résidence, mais en revanche, il a enjoint à l'administration de permettre à cette dame de pointer à tel endroit au lieu d'un autre pour cause de contraintes personnelles, ou dans d'autres cas de réduire le nombre de pointages par jour. Et ça ce sont des choses importantes à faire savoir.

La direction de la communication joue donc le rôle de fenêtre sur le monde du Conseil d'État, elle fait figure d'interface entre les membres du Conseil et les médias ?

C'est notre rôle. Les membres ne sont bien-sûr pas coupés de l'extérieur, mais c'est notre rôle que de faire ce lien, à la fois à travers notre attention accordée aux médias traditionnels, mais aussi notre attention à ce qui se passe sur les réseaux sociaux et qui n'est pas que le fait des journalistes et des médias.

Et concernant le grand public, quelles sont les tendances qu'on a pu remarquer, y a-t-il eu des réactions marquante sur les réseaux sociaux ?

Les fortes réactions du grand public aux décisions du Conseil d'État ne sont pas nouvelles. C'est un phénomène que l'on voit pour chaque décision qui touche à des sujets de société, que ce soit la vie ou la mort avec l'affaire Vincent Lambert, ou les affaires concernant les restrictions de liberté avec par exemple l'affaire Dieudonné.

Ce n'est donc pas propre à l'état d'urgence, et le déchainement des communautés en ligne est un classique. Internet et les réseaux sociaux sont l'endroit où des « communautés » diverses et variées s'expriment et s'expriment le plus fortement.

Le Conseil d'État l'a déjà vécu, et pour le coup, l'état d'urgence n'a pas été plus propice aux réactions, le paroxysme étant les affaires Dieudonné, où l'on a vu une manifestation importante sur les réseaux sociaux, allant parfois jusqu'à des prises de positions haineuses qui ont fait couler beaucoup d'encre.

L'état d'urgence aura été un marqueur très important pour attirer vers nous des journalistes et des gens qui ne nous connaissaient pas forcément, mais c'est un peu le cas de toute grosse affaire médiatique, notamment les sujets de société. J'avais déjà fait cette remarque là avec les affaires Dieudonné et Vincent Lambert, qui furent des moments forts et qui permettent de faire venir à nous des gens qui ne connaissent pas la justice administrative, journalistes ou pas.

C'est à ce moment-là qu'on arrive à capter l'attention et accroître le nombre de personnes qui nous suivent.

Ces journalistes suivent-ils l'activité du Conseil d'État par vagues, ou vont-ils par la suite s'intéresser de plus en plus à la justice administrative ?

Les journalistes qui vont être amenés à nous par des grosses affaires sont plutôt enclins à nous suivre par la suite. Du coup l'attention est captée et ceux-ci vont demander à recevoir tous nos communiqués.

Pour le grand public il est très difficile de répondre, mais pour les journalistes, une fois venus à nous, ils ont en général envie de suivre ce que l'on fait. Les rangs de ceux qui nous suivent grossissent au fur et à mesure.

C'est aussi la particularité de la justice administrative que d'attirer des journalistes d'horizons très divers. C'est la caractéristique majeure des relations presse au Conseil d'État que d'être en contact avec des journalistes qui suivent des sujets très différents, comme l'économie, l'écologie, le sport, l'éducation, etc. On aura donc affaire à des journalistes sectoriels et qui se positionnent en fonction du sujet du contentieux.

Pensez-vous que la pédagogie que vous avez souhaité mettre en place par l'intermédiaire de cet état d'urgence a fonctionné auprès des journalistes ?

Il est encore assez tôt pour juger de l'impact qu'a pu avoir l'élément pédagogique dans notre communication. Ce qu'on peut dire, c'est que c'était une période durant laquelle ils étaient à l'écoute de ce qu'on avait à leur dire.

Je ne sais pas comment va se traduire cette période concrètement dans leur compréhension de la justice administrative, mais ils furent en tout cas à l'écoute, et certains qui ne nous suivaient pas vraiment, sont aujourd'hui des contacts beaucoup plus en demande. Il y a donc eu un impact positif pour ceux qui sont venus à nous à ce moment-là, et qui ont mieux compris le rôle du juge administratif et l'importance de son rôle. C'est à mon avis une séquence positive de ce point de vue là pour les relations médias.

Après, je pense, sans avoir de confirmation via des études d'opinion, que le grand public était assez déconnectée de cette séquence. A part des communautés bien précises, qui sont des groupes vigilants à la préservation des libertés individuelles, notamment des associations, j'ai l'impression que la grande majorité ne s'est pas mobilisé autour de cet état d'exception.

Il ne faut pas oublier qu'on est dans un contexte post-attentats, avec beaucoup de morts, et les gens, en grande majorité, estiment que les écoutes et la surveillance ne sont pas des mesures préjudiciables à partir du moment où ils n'ont rien à se reprocher. Cette idée-là est sans doute dominante, et fait que les contradicteurs sont souvent des éléments en marge de la majorité.

Du coup, lorsqu'une décision du Conseil d'État va dans le sens de la sauvegarde des libertés individuelles, on peut se demander si cette majorité dont on parle, et qui semble avoir fait le choix de la sécurité, n'est pas forcément ravie d'une telle décision.

Les levées d'assignation à résidence peuvent effectivement être mal perçues par le grand public, justement du fait du contexte. Les gens ont alors le sentiment que les assignés à résidence sont tous des gens dangereux, ce qui n'est pas forcément le cas. C'est là que l'on voit la différence entre le grand public et la sphère journalistique, qui est plutôt composée de gens très respectueux des libertés individuelles.

Après cette perception était vraie lors des premiers mois, mais nous sommes aujourd'hui à un point de bascule. Les prolongations à répétition de l'état d'urgence fait que ceux qui étaient pour cet état d'exception pourraient changer d'avis. Pour l'extrême majorité de la population, l'état d'urgence n'est pas perceptible.

Quel est, à votre avis, la connaissance qu'a l'opinion publique du Conseil d'État et de son rôle ?

Nous n'avons pas d'enquête d'opinion à ce sujet, et il est justement important pour la direction de la communication de savoir comment se situer et où porter nos efforts. Mais intuitivement, je dirai que beaucoup ne savent pas qu'il y a deux ordres de juridiction en France.

La connaissance du Conseil d'État est donc sans doute très limitée. La particularité de la justice administrative est qu'elle est une justice de proximité, il se peut donc que le tribunal administratif soit mieux connu de la population, du fait de son maillage sur tout le territoire. Ainsi, les problèmes très concrets sur les questions du quotidien font qu'ils peuvent être confrontés à un moment donné de leur vie au juge administratif.

Quels sont les axes d'amélioration prévus par la direction de la communication pour permettre de mieux anticiper les affaires ?

L'un des points importants réside dans le repérage en amont des affaires qui vont intéresser les médias. Ce point montre tout d'abord que l'intérêt qu'on les journalistes pour les affaires passant au Conseil d'État est réelle, puisque beaucoup d'affaires sur lesquelles nous ne communiquons pas sont malgré tout reprises par les médias et les réseaux sociaux.

Il faut donc mieux identifier en amont les affaires qui pourront faire du bruit, même si une grosse amélioration a été effectuée sur ce point. Les affaires sur lesquelles nous communiquons sont en hausse constante, cela étant en lien avec le fait que le juge administratif et le Conseil d'État sont de plus en plus souvent saisi sur du contentieux visible : affaires économiques, plan de sauvegarde de l'emploi, etc. Le spectre d'affaires pouvant intéresser les médias s'élargit. Tout cela nécessite donc une vigilance plus soutenue non seulement de la direction de la communication, mais aussi de la section du contentieux.

L'autre marge d'amélioration concerne la professionnalisation des personnes dans les juridictions et des correspondants communication. L'histoire est à écrire dans ce domaine. Le but est de permettre de partager l'expertise de la direction de la communication du Conseil d'État avec ceux qui sont sur le terrain, dans les tribunaux et les cours.

Les logiques sont très différentes en fonction du tribunal administratif en ce qui concerne la communication. Le but est donc de convaincre de l'enjeu et de l'utilité de cette communication. Leur décision doit être accompagnée d'une communication pour faire connaître au citoyen ce qui se passe au sein de la justice administrative, qui se veut être avant tout une justice de proximité.

Il y a donc cet impératif qui échappe parfois aux tribunaux administratifs, notre but est donc de les aider, sans menacer leur indépendance, afin d'arriver à un meilleur niveau de compréhension des enjeux. Cela leur permettra aussi de mieux percevoir les affaires potentiellement médiatiques et d'améliorer la prise de connaissance en amont de la juridiction administrative des affaires potentiellement médiatiques. L'affaire Lambert a par exemple été au tout début perçue par le tribunal administratif de Châlons-en-Champagne.

La section du contentieux décide-t-elle seule de communiquer sur une affaire potentiellement médiatique ?

Le décisionnaire final est la section du contentieux, mais ça reste une co-construction. La section du contentieux agit comme un premier filtre pour identifier les décisions sur lesquelles il va falloir communiquer.

Si la direction de la communication se rend compte d'une affaire passée entre les mailles du filet, elle est en capacité d'alerter le contentieux pour indiquer l'intérêt d'une communication sur l'affaire en question. Et elle est souvent entendue. Il y a donc une marge de manœuvre pour la direction de la communication qui tend à s'étendre.

Et ce d'autant plus que le vice-président est très sensible aux retours médiatiques, notamment lorsqu'une affaire sur laquelle nous n'avons pas communiqué est reprise par les médias. La direction de la communication a donc un rôle d'alerte et de vigilance, elle se charge de remonter les informations et les retombées médiatiques, et la section du contentieux mesure l'importance d'accompagner les décisions d'une communication. C'est une prise de conscience qui s'est construite dans le temps, et qui s'est renforcée par des gros sujets médiatiques, en particulier l'affaire Dieudonné.

Annexe 2 : Entretien avec Jocelyne Randé, directrice de l'information et de la communication du Conseil d'État, Paris, 10 août 2016.

Quelle a été votre perception de la communication du Conseil d'État au cours de ces six premiers mois de l'état d'urgence ?

Ce que j'ai pu constater en arrivant à ce poste début décembre, c'est tout d'abord une gestion très professionnelle des médias, avec une excellente connaissance de la justice administrative et une parfaite compréhension des dossiers au sein de l'équipe. Cela nous permet d'être un excellent haut-parleur auprès des médias. J'ai également constaté une mécanique extrêmement bien rôdée dans les relations médias, une source et un destinataire parfaitement identifiés et des circuits de décision et de validation rapides en interne. Le travail du pôle relations médias est rigoureux et rôdé avec le CRDJ et la validation du vice-président.

De l'autre côté, le récepteur (journaliste) est parfaitement identifié, et il y a une proactivité vers l'ensemble des médias. Chaque communication est immédiatement accompagnée par une communication sur le fil Twitter. C'est une mécanique d'une grande cohérence qui permet d'être réactif sur l'accompagnement grand public de la communication sur l'état d'urgence. Cela a permis de répondre très vite aux demandes des journalistes.

De mon point de vue, l'état d'urgence a médiatiquement été bien géré et a contribué à donner une visibilité au Conseil d'État. Il ne faut pas oublier que le Conseil d'État est méconnu du grand public, bien que gérant la justice administrative au quotidien. L'institution a pourtant déjà eu deux grands focus médiatiques, l'affaire Vincent Lambert et Dieudonné. Le troisième temps est l'état d'urgence et tout ce qui en a découlé, à savoir les assignations à résidence et la rivalité avec la Cour de cassation.

Notons la concordance de deux facteurs : d'abord, la volonté du Conseil d'État de se faire connaître, de porter à la connaissance du grand public son activité. De l'autre, l'intérêt médiatique que les journalistes portent sur le Conseil d'État. On a indéniablement beaucoup parlé du Conseil d'État, soit pour ses décisions, soit pour la rivalité vue et perçue comme telle, lancée par la Cour de cassation.

La connaissance des journalistes sur la juridiction administrative vous a-t-elle parue suffisante ?

Il est évident que les journalistes ne connaissent pas ou peu la justice administrative. En revanche, ce sont les mêmes journalistes qui gèrent la justice judiciaire et justice administrative. En général, ils suivent les questions de police justice au sein des rédactions. Ils sont venus vers nous en nombre et n'ont pas hésité à nous interroger.

Nous avons aussi reçu l'Association de la presse judiciaire, qui réunit les journalistes qui s'occupent des chroniques police/justice, lors d'un petit déjeuner avec le vice-président à des fins pédagogiques. Une rencontre pour se connaître, se comprendre, et savoir comment travaillent les uns et les autres. Nous avons fait cela aussi avec des journalistes plus spécialisés dans le domaine de la justice qui ont demandé à rencontrer les rapporteurs publics concernant les assignations à résidence, de façon à mieux connaître, mieux comprendre, pour mieux expliquer les décisions aux citoyens.

Une vraie méconnaissance, mais une vraie demande, une vraie attente pour les journalistes pour mieux informer.

Le point presse du 19 janvier a-t-il été une conséquence aux remarques de la justice judiciaire, ou uniquement une volonté de faire le point de manière pédagogique sur l'état d'urgence ?

Ce point presse n'était absolument pas une réponse à la justice judiciaire. Le Conseil d'État ne souhaite pas entrer dans cette polémique et répondre à la Cour de cassation via les médias. Ce sont des sujets trop importants et trop spécialisés qui ne concernent qu'un petit nombre d'acteurs.

En revanche, la volonté était de faire le point sur ce qu'étaient les actions du Conseil d'État, d'être dans une démarche pédagogique pour avoir une information plus juste.

Toutefois, au vu du conflit latent et discret, les journalistes font leur métier et posent la question. Une question à laquelle le vice-président a répondu. La partie croustillante aura été retenue et c'est souvent comme cela que finissent les conférences de presse, les sujets pour lesquelles nous les avons invités ne sont pas toujours traités.

Percevez-vous un intérêt similaire de la part du grand public concernant la juridiction administrative au cours de cette période ?

Il est toujours très difficile de statuer sur le grand public. On peut toutefois noter que nous avons maintenant plus de 63 000 abonnés sur notre fil Twitter, ce qui pour une institution est assez remarquable. Mais ce n'est qu'un indicateur et rien d'autre.

On sait également que nos abonnés sont d'abord issus du monde universitaire, du monde étudiant et des professionnels au sens large. L'attention du grand public se concentre sur des choses ayant attiré au fait divers. Par exemple, cette mère de famille assignée à résidence qui devait faire une heure chaque jour pour aller pointer au commissariat et qui avait ses enfants en bas âge. Ce genre d'affaires auront une portée plus large et donc forcément concernent davantage le public. Quand ces éléments sont repris par les chaînes d'information en continu, cela donne une autre visibilité au Conseil d'État. Malgré tout l'institution reste une nébuleuse. On ne sait pas trop ce qui s'y fait et on connaît encore plus mal les juridictions administratives. Notre marge de travail est très importante.

Les médias s'intéressent-ils en priorité aux affaires mettant l'exécutif en difficulté ?

Evidemment, les trains arrivant à l'heure n'intéressent personne, les journalistes se sont concentrés sur les dysfonctionnements au cours de cette période.

Les journalistes ont également eu un intérêt pour les questions portant à la liberté individuelle, alors que cet intérêt n'est pas perceptible auprès du grand public ...

Oui, c'est sûr. En tout cas c'est mon impression, mais nous n'avons pas d'indicateurs suffisamment fiables pour l'affirmer à 100%. C'est toute la difficulté pour nous d'ailleurs. Au cours des prochains mois, nous allons essayer de mesurer le bruit médiatique. A l'heure actuelle, nous n'avons pas les outils pour évaluer les retours, les retombées et l'écho que ça a réellement dans le pays. Nous le saurons dans quelques mois.

Cet épisode de l'état d'urgence va-t-il engendrer des changements et une évolution des perspectives au sein de la direction de la communication ?

Les trois affaires que nous avons citées (Lambert, Dieudonné, état d'urgence) à plus ou moins grande importance, sont des moments de crise. Nous avons du mal à anticiper une telle durée de l'état d'urgence. De même, nous ne pouvons pas anticiper une rivalité avec la justice judiciaire étalée au grand jour.

Nous avons retenu plusieurs choses. D'abord, notre capacité de maîtrise. L'une des grandes forces du Conseil d'État, c'est qu'il n'y a pas de fuites. Il y a une voie officielle d'information, et personne ne divulgue des informations, c'est très rare. Ce que l'on a pu constater également, c'est notre réactivité.

En soi l'état d'urgence ne va pas changer grand-chose dans notre manière de faire au quotidien, mais cela nous donne à réfléchir sur l'écriture des communiqués. Pour s'adresser au plus grand nombre, il faut être compris immédiatement par les journalistes, Un travail d'écriture plus simple et moins administratif pour être plus efficace. C'est un chantier engagé

qui s'est précipité durant cette période. La nécessité d'avoir des circuits de validation extrêmement courts et très réactifs est également une priorité.

Tout cela a conforté des choses. Le fait de travailler dans l'urgence crée des nouvelles habitudes et renforce l'efficacité du Conseil d'État auprès des médias, l'information arrive ainsi plus vite auprès des citoyens.

Nous pouvons aussi retenir des nouveaux contacts avec des journalistes, avec l'enrichissement d'un fichier de journalistes concernés par la justice administrative. Cela aura des répercussions sur notre manière de travailler puisque nous allons être en contact avec ces journalistes-là et accéder à un plus grand nombre de médias et de supports.

La nécessité de communiquer est donc comprise au sein de l'institution ?

Je pense que le Conseil d'État prend un peu plus la mesure de la nécessité de communiquer, et c'est pour cela que le Conseil d'État va se doter d'un porte-parole, c'est-à-dire un référent pour prendre la parole dans les médias.

Aussi, le fait de lire et d'entendre « Conseil d'État » va à un moment donné créer de la curiosité et de l'exposition. Plusieurs nouveautés arrivent en parallèle : des affaires de plus en plus médiatiques, des avocats qui vont chercher les journalistes, l'intérêt de ces derniers, etc. Nous autorisons dorénavant aux télévisions de faire un tour image avant que l'audience soit ouverte, ainsi qu'une conversation en off entre journalistes et magistrats, qui leur expliquent les arcanes. Ce sont des grands progrès pour la communication du Conseil d'État, avec des petits changements.

Il y a en interne le réflexe de la communication, un besoin de communiquer de plus en plus vite et d'anticiper. Nous anticipons, et les journalistes s'intéressent aussi à ce que nous n'avons pas anticipé, ce qui permet de nous connaître de mieux en mieux.

Deux choses sont importantes : le guide des relations presse du contentieux, mais aussi la nécessité ressentie par l'ensemble de la section du contentieux de parler au citoyen, et de se donner un même niveau d'information et de conduite. Aujourd'hui le contentieux se pose la question de la médiatisation d'un contentieux. Des rencontres en « off » peuvent se faire pour que le journaliste comprenne mieux le sens de la décision. Il y a des actions nouvelles qui se mettent en place, à la fois sur la nécessité de communiquer et la demande du journaliste, et les deux se rencontrent aujourd'hui.

Le Conseil d'État veut expliquer ce qu'il fait, et cela intéresse le journaliste. Il y a quelques temps, ce n'était pas le cas, il suffit de voir les retombées presse. C'est un véritable indicateur, et quand on aura celui du bruit médiatique, nous pourrons voir comment les

choses pourront évoluer. Le Conseil d'État essaye aussi de se doter d'outils qui permettent de prendre des décisions et d'aller plus loin.

L'indicateur reste aussi les chiffres de fréquentation du site, et on peut voir que durant l'état d'urgence, les audiences ont augmenté. On peut imaginer que ce ne sont pas uniquement les professionnels du droit qui viennent visiter le site. Parce que l'on rend accessible nos décisions, les gens viennent aussi chercher autre chose que l'état d'urgence.

Annexe 3 : Détail du corpus presse et des articles web étudiés pour mesurer l'impact de l'état d'urgence sur le traitement médiatique du Conseil d'État

Titre de l'article	Média et date	Orientatio n politique (officielle ou perçue)	Sujet traité (en lien avec l'état d'urgence, le Conseil d'État ou le Gouvernement)	Grille d'analyse (Libertés individuelles/ordr e public/neutre)	Tonalité envers l'institution ou la juridiction administrativ e (+/=-/)
L'état d'urgence instauré sur l'ensemble de la métropole	<i>Le Monde</i> , 14 novembre 2015	Centre, centre gauche	Actualité concernant l'état d'urgence	Neutre	=
Les Français vont vivre au rythme de l'état d'urgence	<i>Le Figaro</i> , 15 novembre 2015	Droite	Actualité concernant l'état d'urgence	Libertés individuelles	=
L'état d'urgence, une exception appelée à durer	<i>Libération</i> , 16 novembre 2015	Gauche	Actualité concernant l'état d'urgence	Libertés individuelles	=
France : l'Etat de droit face au terrorisme islamiste	<i>Le Figaro</i> , 16 novembre 2015	Droite	Actualité concernant l'état d'urgence	Ordre public	-
Les assignations à résidence récemment signifiées sont contestées par des avocats	<i>Le Figaro</i> , 17 novembre 2015	Droite	Actualité concernant les tribunaux administratifs	Libertés individuelles	=
Le droit d'exception risque de devenir la règle	<i>Le Monde</i> , 18 novembre 2015	Centre, centre gauche	Actualité concernant l'état d'urgence	Libertés individuelles	=
Les magistrats mettent en garde à propos des limites de l'état d'urgence	<i>Le Figaro</i> , 18 novembre 2015	Droite	Actualité concernant l'état d'urgence	Libertés individuelles	-
Etat d'urgence, des assignés à résidence saisissent la justice	<i>La Croix</i> , 26 novembre 2015	Centre, centre droit	Actualité concernant les tribunaux administratifs	Neutre	=

L'état d'urgence utilisé contre les militants	<i>Libération</i> , 27 novembre 2015	Gauche	Actualité concernant l'état d'urgence	Libertés individuelles	=
État d'urgence : ça ratisse large	<i>Libération</i> , 28 novembre 2015	Gauche	Actualité concernant l'état d'urgence	Libertés individuelles	=
Vers un renforcement de l'état d'urgence	<i>La Croix</i> , 2 décembre 2015	Centre, centre droit	Actualité concernant l'état d'urgence et le Gouvernement	Libertés individuelles	=
Révision constitutionnelle : les détails du projet soumis au Conseil d'État	<i>Le Monde</i> , 5 décembre 2015	Centre, centre gauche	Actualité concernant l'état d'urgence, le Conseil d'Etat et le Gouvernement	Neutre	=
Le Conseil d'Etat valide les assignations à résidence de sept écologistes	<i>Libération</i> , 12 décembre 2015	Gauche	Actualité concernant l'état d'urgence et le Conseil d'Etat	Libertés individuelles	-
Les députés se penchent sur les éventuels abus de l'état d'urgence	<i>La Croix</i> , 17 décembre 2015	Centre, centre droit	Actualité concernant l'état d'urgence	Libertés individuelles	=
Le Conseil d'État réservé sur la réforme de la Constitution	<i>La Croix</i> , 18 décembre 2015	Centre, centre droit	Actualité concernant l'état d'urgence, le Conseil d'Etat et le Gouvernement	Libertés individuelles	-
État d'urgence. Hollande et Valls gênés aux entournures par le Conseil d'État	<i>L'Humanité</i> , 18 décembre 2015	Gauche, gauche radicale	Actualité concernant l'état d'urgence, le Conseil d'Etat et le Gouvernement	Libertés individuelles	-

			t		
Le premier magistrat de France inquiet du pouvoir croissant du Conseil d'Etat	<i>Le Monde</i> , 22 décembre 2015	Centre, centre gauche	Actualité concernant l'état d'urgence et le Conseil d'Etat	Ordre public	-
L'urgence gravée dans le marbre	<i>Libération</i> , 22 décembre 2015	Gauche	Actualité concernant l'état d'urgence, le Conseil d'Etat et le Gouvernement	Libertés individuelles	=
La séparation des pouvoirs mise à mal : Faut-il constitutionnaliser l'état d'urgence ?	<i>Le Monde</i> , 22 décembre 2015	Centre, centre gauche	Actualité concernant l'état d'urgence, le Conseil d'Etat et le Gouvernement	Libertés individuelles	-
De l'état d'urgence à l'état de gêne	<i>L'Humanité</i> , 22 décembre 2015	Gauche, gauche radicale	Actualité concernant l'état d'urgence, le Conseil d'Etat et le Gouvernement	Libertés individuelles	=
Le premier magistrat de France inquiet du pouvoir croissant du Conseil d'Etat	<i>Le Monde</i> , 22 décembre 2015	Centre, centre gauche	Actualité concernant l'état d'urgence et le Conseil d'Etat	Libertés individuelles	-
Refuser un état d'exception permanent	<i>Le Monde</i> , 22 décembre 2015	Centre, centre gauche	Actualité concernant l'état d'urgence et le Gouvernement	Libertés individuelles	-
Etat d'urgence : le réveil des tribunaux administratifs	<i>Le Monde</i> , 2 janvier 2016	Centre, centre gauche	Actualité concernant l'état d'urgence et les tribunaux	Libertés individuelles	+

			administratifs		
Avec le Must Kebab, le contrôle de l'état d'urgence prend du poids	<i>Le Monde</i> , 8 janvier 2016	Centre, centre gauche	Actualité concernant l'état d'urgence et le Conseil d'Etat	Neutre	+
Des risques d'arbitraire	<i>Libération</i> , 14 janvier 2016	Gauche	Actualité concernant l'état d'urgence et le Conseil d'Etat	Libertés individuelles	+
Etat d'urgence: le ministère de l'intérieur condamné à être précis	<i>Le Monde.fr</i> , 18 janvier 2016	Centre, centre gauche	Actualité concernant l'état d'urgence, le Conseil d'Etat et le Gouvernement	Libertés individuelles	+
Le Conseil d'Etat très attentif à la préservation des attributions de l'autorité judiciaire	<i>Le Monde.fr</i> , 19 janvier 2016	Centre, centre gauche	Actualité concernant l'état d'urgence et le Conseil d'Etat	Ordre public	+
État d'urgence : l'avertissement du Conseil d'État	», <i>Le Figaro.fr</i> , 19 janvier 2016	Droite	Actualité concernant l'état d'urgence et le Conseil d'Etat	Libertés individuelles	+
Beaucoup d'assignations abrogées avant l'examen des juges	<i>Le Monde</i> , 20 janvier 2015	Centre, centre gauche	Actualité concernant l'état d'urgence et le Conseil d'Etat	Libertés individuelles	+
L'état d'urgence divise toujours plus le monde de la justice	<i>Le Monde</i> , 20 janvier 2016	Centre, centre gauche	Actualité concernant l'état d'urgence et le Conseil d'Etat	Ordre public	+
Le Conseil d'Etat suspend une assignation à	<i>Le Monde</i> , 24 janvier	Centre, centre	Actualité concernant l'état	Libertés individuelles	+

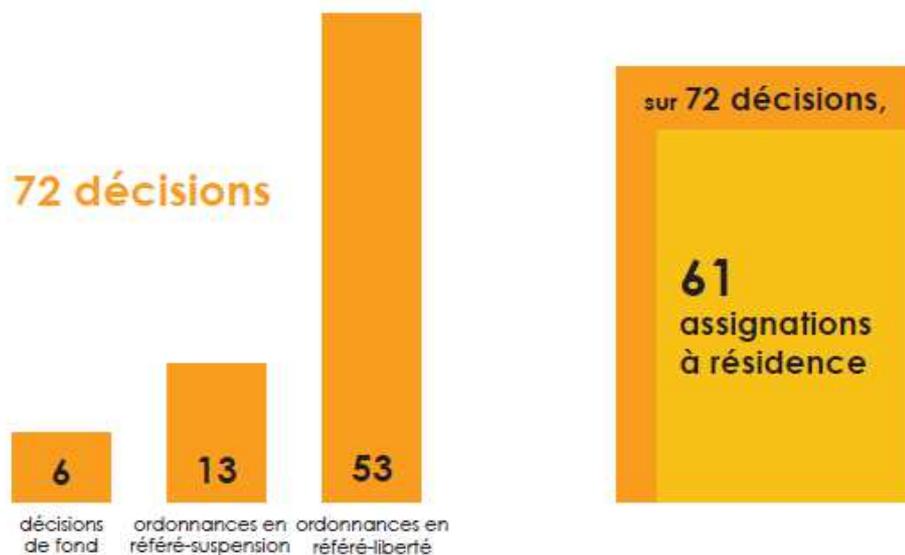
résidence	2016	gauche	d'urgence et le Conseil d'Etat		
État d'urgence : deux conceptions se sont opposées devant le Conseil d'État	<i>Le Monde.fr</i> , 26 janvier 2016	Centre, centre gauche	Actualité concernant l'état d'urgence, le Conseil d'Etat et le Gouvernement	Neutre	+
Le Conseil d'Etat refuse de suspendre l'état d'urgence	<i>Le Figaro</i> , 28 janvier 2016	Droite	Actualité concernant l'état d'urgence et le Conseil d'Etat	Neutre	=
Assigné à résidence, je veux que de telles injustices cessent L'état d'urgence face à ses dérives	<i>Le Monde</i> , 30 janvier 2016	Centre, centre gauche	Actualité concernant l'état d'urgence, le Conseil d'Etat et le Gouvernement	Libertés individuelles	+
La justice dérange, parce qu'elle est indépendante	<i>L'Humanité</i> , 3 février 2016	Gauche, gauche radicale	Actualité concernant l'état d'urgence, le Conseil d'Etat et le Gouvernement	Libertés individuelles	-
L'état d'urgence déteint sur le droit commun	<i>Le Monde</i> , 4 février 2016	Centre, centre gauche	Actualité concernant l'état d'urgence, le Conseil d'Etat et le Gouvernement	Libertés individuelles	=
Le Conseil d'Etat valide la loi antiterroriste	<i>Le Monde</i> , 4 février 2016	Centre, centre gauche	Actualité concernant l'état d'urgence et le Conseil d'Etat	Libertés individuelles	-
Le Conseil d'Etat, verrou de	<i>Libération.fr</i> , 9 février	Gauche	Actualité concernant	Libertés	-

l'Elysée	2016		l'état d'urgence et le Conseil d'Etat	individuelles	
Notes blanches : les corbeaux de la Place Beauvau	<i>Libération</i> , 16 février 2016	Gauche	Actualité concernant l'état d'urgence, le Conseil d'Etat et le Gouvernement	Neutre	=
Le Conseil d'État suspend la dissolution d'une association qui gérait la mosquée de Lagny-sur-Marne	<i>Le Monde.fr</i> , 30 mars 2016	Centre, centre gauche	Actualité concernant l'état d'urgence et le Conseil d'Etat	Neutre	=
Jihadisme Claire, punie par les liens du mariage	<i>Libération</i> , 16 avril 2016	Gauche	Actualité concernant l'état d'urgence et le Conseil d'Etat	Libertés individuelles	-
La colère des derniers assignés à résidence	<i>Le Monde</i> , 6 mai 2016	Centre, centre gauche	Actualité concernant l'état d'urgence et le Conseil d'Etat	Libertés individuelles	-
Le brouillard de l'état d'urgence	<i>Le Monde</i> , 10 mai 2016	Centre, centre gauche	Actualité concernant l'état d'urgence et le Conseil d'Etat	Libertés individuelles	-
Voiture brûlée : pourquoi les casseurs ont échappée à l'interdiction de manifester	<i>Le Figaro</i> , 20 mai 2016	Droite	Actualité concernant l'état d'urgence, le Conseil d'Etat et le Gouvernement	Ordre public	-
Il faut modifier la nomination des juges	<i>Le Monde</i> , 24 mai 2016	Centre, centre gauche	Actualité concernant l'état	Ordre public	-

			d'urgence et les tribunaux administratifs		
Un état d'urgence permanent, mais pour quel résultat ?	<i>Le Monde.fr</i> , 19 juillet 2016		Actualité concernant l'état d'urgence, le Conseil d'Etat et le Gouvernement	Neutre	+
Un état d'urgence prolongé et renforcé	<i>La Croix</i> , 22 juillet 2016	Centre, centre droit	Actualité concernant l'état d'urgence	Ordre public	=
Les Français sceptiques sur l'efficacité de l'état d'urgence	<i>Le Monde.fr</i> , 23 juillet 2016	Centre, centre gauche	Actualité concernant l'état d'urgence	Neutre	=
Terrorisme: l'Etat de droit au cœur de la polémique	<i>Le Monde.fr</i> , 28 juillet 2016		Actualité concernant l'état d'urgence, le Conseil d'Etat et le Gouvernement	Neutre	=

Annexe 4 : Mesures prises au titre de l'état d'urgence : contrôle du juge administratif et principales données

Le contentieux dans les tribunaux administratifs



Entre la déclaration de l'état d'urgence, le 14 novembre 2015, et le 18 janvier 2016, les tribunaux administratifs ont rendu **72 décisions** relatives à des mesures prises au titre de l'état d'urgence :

66 ordonnances de référé et **6 décisions au fond**.

61 des mesures contestées étaient des **assignations à résidence** (dont 7 concernant des militants écologistes assignés en raison de la COP 21).

1 assignation a été annulée par l'administration avant que le juge ne se prononce.

Les autres mesures contestées étaient :

- **3 restrictions à la liberté de culte** (1 interdiction de fréquenter tout lieu de culte ; 1 interdiction de fréquenter un lieu de culte particulier ; 1 fermeture administrative provisoire d'une mosquée)
- **2 interdictions de manifester**
- **2 interdictions de vente d'articles pyrotechniques**
- **3 fermetures de restaurants**
- **1 perquisition administrative**

Les tribunaux administratifs ont pris en référé les décisions suivantes :

- **7 suspensions**
- **2 aménagements**
- **56 rejets**

Le contentieux au Conseil d'État



A la date du 18 janvier 2016, le Conseil d'État avait été saisi de 23 requêtes :

- **19 décisions ont été rendues**
- **4 affaires sont pendantes**
- **4 décisions ont été annulées par l'administration** avant que le Conseil d'État ne se prononce

Le sens des décisions a été le suivant :

- **1 suspension** a été confirmée
- **9 rejets de la requête** ont été confirmés
- **la décision du tribunal administratif a été inversée pour 3 affaires**
- **3 QPC transmises au Conseil constitutionnel** dont 1 a déjà été jugée

Les décisions et communiqués : <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Communiques>

Les recours dirigés contre les mesures prises au titre de l'état d'urgence sont examinés dans le cadre défini par les **arrêts rendus le 11 décembre 2015 par la section du contentieux**.

Le Conseil d'État a jugé que :

- il y a toujours urgence pour le juge des référés à statuer à très bref délai
- le juge des référés doit se prononcer tant sur le bien-fondé de l'assignation que sur ses modalités d'application

Le cadre juridique

Après les attentats commis à Paris le 13 novembre dernier, l'état d'urgence prévu par la loi du 3 avril 1955 a été déclaré par décret en conseil des ministres. Il a été prorogé **par la loi du 20 novembre 2015**, pour une durée de 3 mois à compter du 26 novembre. Cette loi a également modifié certains articles de la loi du 3 avril 1955.

C'est sur ce fondement juridique que sont prises les mesures liées à l'état d'urgence telles que les assignations à résidence, les fermetures administratives ou encore les perquisitions administratives. Les autorités administratives (ministre de l'intérieur, préfets, maires...) peuvent prendre des arrêtés sur tous ces sujets, tous contestables devant le juge administratif. Les contestations de ces actes prennent en général la forme de référés (procédures d'urgence) introduits auprès des tribunaux administratifs, puis au Conseil d'État en appel.

Les décisions et communiqués :
<http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Communiques>
 Suivez l'actualité du Conseil d'État sur Twitter : @Conseil_Etat

Contact presse

Lise Arduin - Tel. 01 72 60 58 31 – P. 06 09 46 09 29

lise.arduin@conseil-etat.fr



Communiqué de presse
Paris, le 25 février 2016

Annexe 5 : Mesures prises au titre de l'état d'urgence : contrôle du juge administratif et principales données

Le contentieux dans les tribunaux administratifs

Entre la déclaration de l'état d'urgence, le 14 novembre 2015, et le 25 février 2016 et la fin de la première prorogation de l'état d'urgence, les tribunaux administratifs ont rendu **140 décisions** relatives à des mesures prises au titre de l'état d'urgence : **116 ordonnances** de référé et **24 décisions au fond**.



121 des mesures contestées concernaient des **assignations à résidence**.

Les autres mesures contestées étaient :

- **7 restrictions à la liberté de culte** (1 interdiction de fréquenter tout lieu de culte ; 1 interdiction de fréquenter un lieu de culte particulier ; 5 fermetures administratives provisoire de lieux de culte)
- **3 interdictions de manifester**
- **2 interdictions de vente d'articles pyrotechniques**
- **3 fermetures de restaurants**
- **3 perquisitions administratives**
- **1 interdiction à tout supporter ou groupe de supporters de se rassembler et de manifester un jour de match**

Les tribunaux administratifs ont pris en référé les décisions suivantes :

- **12 suspensions** totales ou partielles
- **7 aménagements** d'assignations à résidence ou injonctions
- **87 rejets**

Le contentieux au Conseil d'État



A la date du 25 février 2016, le Conseil d'État a été saisi de **43 requêtes** :

- **37 décisions ont été rendues**
- **6 affaires sont pendantes**
- **11 décisions ont été annulées par l'administration** avant que le Conseil d'État ne se prononce (non-lieux)

Le sens des décisions rendues a été le suivant :

- **5 suspensions** totales ou partielles de la mesure (**dont 3 assignations à résidence**)
- **18 rejets de la requête ont été confirmés** (décisions du Conseil d'État lorsqu'il a été saisi en appel ou en cassation)
- **3 QPC transmises au Conseil constitutionnel**

Les recours dirigés contre les mesures prises au titre de l'état d'urgence sont examinés dans le cadre défini par les **arrêts rendus le 11 décembre 2015 par la section du contentieux**.

Le Conseil d'État a jugé que :

- il y a toujours urgence pour le juge des référés à statuer à très bref délai
- le juge des référés doit se prononcer tant sur le bien-fondé de l'assignation que sur ses modalités d'application

Le cadre juridique

Après les attentats commis à Paris le 13 novembre dernier, l'état d'urgence prévu par la loi du 3 avril 1955 a été déclaré par décret en conseil des ministres. Il a été prorogé **par la loi du 20 novembre 2015**, pour une durée de 3 mois à compter du 26 novembre. Cette loi a également modifié certains articles de la loi du 3 avril 1955.

C'est sur ce fondement juridique que sont prises les mesures liées à l'état d'urgence telles que les assignations à résidence, les fermetures administratives ou encore les perquisitions administratives. Les autorités administratives (ministre de l'intérieur, préfets, maires...) peuvent prendre des arrêtés sur tous ces sujets, tous contestables devant le juge administratif. Les contestations de ces actes prennent en général la forme de référés (procédures d'urgence) introduits auprès des tribunaux administratifs, puis au Conseil d'État en appel.

Une dizaine de requêtes sont pendantes devant les tribunaux administratifs pour demander l'indemnisation de préjudices subis dans le cadre des perquisitions.

Contact presse :
Lise Arduin - Tel. 01 72 60 58 31 - P. 06 09 46 09 29
lise.arduin@conseil-etat.fr

Les décisions et communiqués :
<http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Communiques>
Suivez l'actualité du Conseil d'État
sur Twitter : @Conseil_Etat

Annexe 6 : Le Conseil d'Etat ne veut pas être le seul juge de l'état d'urgence

Paris, 19 jan 2016 (AFP) -Le vice-président du Conseil d'Etat Jean-Marc Sauvé a répété mardi que la plus haute juridiction administrative ne voulait pas être seule à contrôler la mise en oeuvre de l'état d'urgence, rappelant l'importance des juges judiciaires.

« Le Conseil d'Etat est très attentif à la préservation des compétences des tribunaux judiciaires », a-t-il dit lors d'une rencontre avec la presse, rappelant que l'institution insistait sur ce point depuis le mois de décembre.

Le Conseil d'Etat vient en particulier d'interpeller le Conseil constitutionnel à propos de l'absence de contrôle du juge judiciaire sur les perquisitions administratives, menées en masse après les attentats du 13 novembre.

Les « Sages » ont trois mois pour se prononcer sur ce point.

M. Sauvé a affirmé que « même en état d'urgence, quand il y a une mesure de privation de liberté, c'est le juge judiciaire qui est compétent ».

La Cour de cassation comme les cours d'appel ont fait part la semaine dernière de leur inquiétude face aux mesures sécuritaires post-attentats, déjà prises ou en cours d'élaboration, dont le contrôle échappe en grande partie aux tribunaux.

Entre la proclamation de l'état d'urgence au soir des attentats qui ont fait 130 morts, et le 18 janvier, les tribunaux administratifs se sont prononcés à 72 reprises sur des mesures qui y sont liées, essentiellement des assignations à résidence.

Dans la grande majorité des cas, ils ont rejeté les requêtes déposées par les personnes concernées dans l'espoir de lever ces mesures.

Les affaires sont remontées dans 23 cas jusqu'au Conseil d'Etat qui, s'il a le plus souvent confirmé les mesures administratives contraignantes, a dans quelques cas demandé des aménagements.



[Vous êtes ici](#) > [Accueil](#) > [Français](#) > [Les décisions](#) > [Accès par date](#) > [2016](#) > [2016-547 QPC](#)

Annexe 7 : Communiqué de presse

Décision n° 2016-547 QPC du 24 juin 2016 - Ville de Paris [Dérogations temporaires au repos dominical des salariés des commerces de détail à Paris]

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 6 avril 2016 par le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du quatrième alinéa de l'article L. 3132-26 du code du travail et des mots « ou, à Paris, le préfet » figurant au second alinéa du paragraphe III de l'article 257 de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

Les dispositions contestées définissent un régime particulier pour la Ville de Paris en matière de repos dominical des salariés des commerces de détail. Contrairement aux maires des autres communes de France, le maire de Paris n'a pas le pouvoir de supprimer, dans la limite de douze fois par an, le repos hebdomadaire dominical. Dans la capitale, cette compétence pour fixer les « dimanches du maire » revient au préfet.

Or, au regard de l'objet des dispositions contestées, aucune différence de situation, ni aucun motif d'intérêt général ne justifie qu'à Paris ce pouvoir ne soit pas confié au maire, comme dans l'ensemble des autres communes.

Le Conseil constitutionnel a donc déclaré contraires à la Constitution le quatrième alinéa de l'article L. 3132-26 du code du travail et les mots « ou, à Paris, le préfet » figurant au second alinéa du paragraphe III de l'article 257 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015.

Annexe 8 : Audience des communiqués de presse de novembre 2015 à mars 2016

ga:pagePath	ga:pageviews	ga:sessions
/Actualites/Communiques/Acces-en-master-1-et-master-2	28268	24035
/Actualites/Communiques/Services-de-geolocalisation-des-VTC	7365	5291
/Actualites/Communiques/Convention-d-assurance-chomage	5594	4727
/Actualites/Communiques/Mariage-des-personnes-de-meme-sexe	5679	4655
/Actualites/Communiques/Assignations-a-residence-prononcees-a-l-occasion-de-la-COP-21-dans-le-cadre-de-l-etat-d-urgence	7861	4253
/Actualites/Communiques/Droit-souple	6531	4018
/Actualites/Communiques/Decheance-de-nationalite2	5243	3428
/Actualites/Communiques/Etat-d-urgence	7273	3334
/Actualites/Communiques/Contestation-de-contrats-administratifs	4495	3030
/Actualites/Communiques/Migrants-a-Calais	4071	2458
/Actualites/Communiques/Spectacle-de-Dieudonne	3854	2378
/Actualites/Communiques/Quel-est-le-role-du-rapporteur-public	2776	2270
/Actualites/Communiques/Metropole-d-Aix-Marseille-Provence	3258	2183
/Actualites/Communiques/Ouverture-de-la-mosquee-de-Frejus	3005	1788
/Actualites/Communiques/M.-Vincent-Lambert3	2325	1689
/Actualites/Communiques/Protection-fonctionnelle-d-un-maire	2990	1587
/Actualites/Communiques/QPC-etat-d-urgence-interdictions-de-reunion-et-perquisitions	2967	1481
/Actualites/Communiques	11295	1349
/Actualites/Communiques/Le-Conseil-d-Etat-precise-l-interpretation-et-les-conditions-d-application-de-la-Loi-	1711	1332
/Actualites/Communiques/Mise-en-demeure-du-CSA-a-Radio-Courtoisie	2237	1273
/Actualites/Communiques/Mosquee-de-Frejus	2199	1171
/Actualites/Communiques/Concours-de-magistrats-administratifs-2016	3012	1169
/Actualites/Communiques/Plans-de-sauvegarde-de-l-emploi-PSE	1641	1148
/Actualites/Communiques/Mesures-prises-au-titre-de-l-etat-d-urgence	2664	1115
/Actualites/Communiques/Regularisation-des-etrangers-en-situation-irreguliere	1413	1104
/Actualites/Communiques/Gestation-pour-autrui-GPA	1358	1094

Résumé

Ce mémoire propose d'expliquer la communication contentieuse du Conseil d'État au cours de l'état d'urgence. L'augmentation des assignations à résidence et des mesures d'exception a provoqué un intérêt médiatique croissant pour les décisions de la juridiction administrative, à la suite de recours déposés par les personnes concernées. Nous avons donc voulu voir dans quelle mesure l'état d'urgence impacte-t-il la communication du Conseil d'État et sa perception auprès du grand public. Pour cela, nous avons tout d'abord mis en évidence l'opportunité que présentait cette période pour la communication et la mise en avant du rôle de l'institution auprès des médias. L'intérêt médiatique a pu être mis à profit pour expliquer les missions du Conseil d'État et de la juridiction administrative.

Ce travail étudie aussi la visibilité de l'institution auprès des journalistes et du grand public au cours de cette période. Si le Conseil d'État bénéficie d'une visibilité plus grande, notamment grâce à son site et sa présence sur les réseaux sociaux, nous constatons la difficulté de définir un grand public lorsqu'il s'agit d'une institution statuant les contentieux entre une administration et un citoyen ou deux administrations entre elles.

Le contexte politique de l'état d'urgence joue également sur la perception de l'institution. Il met tout d'abord en exergue une certaine méconnaissance de la juridiction administrative si l'on en croit bon nombre de réactions que nous avons relevés. Plus important encore, il soulève un décalage assez important entre l'attente sécuritaire de l'opinion d'une part et des journalistes qui, d'autre part, s'intéressent à la défense des libertés individuelles. Ce contexte ouvre d'ailleurs un débat sur la remise en cause de l'État de droit tel que nous le connaissons en France.

Mots-clés

- Communication contentieuse
- Conseil d'État
- État de droit
- État d'urgence
- Institutions publiques
- Justice administrative