

## L'organisation des cours constitutionnelles en matière de communication

### **Session présidée par Louise Angue**

*Juge à la Cour constitutionnelle du Gabon*

Tout d'abord, je tiens à remercier du fond du cœur la Cour suprême du Canada pour son excellent accueil. Je remercie également le Secrétariat général de l'ACCPUF, en particulier Madame Pétillon, ainsi que notre expert, Monsieur Mathieu Disant, pour la qualité du travail qu'ils ont accompli.

Je vous présente les excuses du Président de la Cour constitutionnelle du Gabon, qui n'a pu se déplacer en raison d'impondérables. Ainsi, la délégation du Gabon est malheureusement réduite à mon unique personne, alors qu'elle devait être nombreuse.

Ce matin, nous avons analysé les enjeux des relations entre les cours constitutionnelles et les médias. Monsieur Disant, dans sa synthèse, a mis en exergue l'importance de la collaboration qui devrait exister entre ces deux entités. Il a conclu son propos en soulevant la problématique qui constitue un enjeu majeur, posée en ces termes : les cours constitutionnelles doivent-elles subir les médias, ou doivent-elles en devenir actrices ? Cette problématique doit être étudiée au regard de l'obligation de réserve qui pèse sur les juridictions constitutionnelles et la nécessité de communiquer pour informer le public, mais aussi renforcer la démocratie.

Par la suite, Monsieur le juge Wagner a porté aux yeux de tous, les méthodes mises en œuvre par la Cour suprême du Canada afin de réussir cet exercice délicat.

À son tour, le Président de la Cour suprême de la RDC a lui aussi insisté sur l'intérêt de ces relations avec les médias, non sans relever les dangers qui existent lorsque les médias ne font pas preuve de professionnalisme.

Puis, la Vice-présidente du Tribunal constitutionnel d'Andorre nous a rassurés, en nous expliquant que ces relations entre les cours et les médias pouvaient être sereines.

Monsieur le juge Tudorel a, quant à lui, partagé une expérience portant sur l'accréditation.

En somme, il est important que les juridictions constitutionnelles communiquent avec les médias, tissent des relations avec eux. De quelle manière doivent-ils le faire ? Toute la question est à ce niveau. Toutes ces expériences permettront que chacun de nous fasse le tri et voit comment en tirer profit. Toutefois, dans les pays de jeune démocratie comme les nôtres, une autre difficulté se présente. Elle réside dans le fait que nous ne disposons pas de journalistes spécialisés dans la matière constitutionnelle, pour ne pas dire tout simplement de journalistes juridiques. La deuxième difficulté tient au fait que journalistes et juridictions constitutionnelles ne poursuivent pas le même objectif. Lorsque ces dernières cherchent à communiquer, à éduquer, à informer le plus objectivement possible les masses sur leur travail, pour aboutir au renforcement de l'État de droit et de la démocratie, les journalistes sont surtout intéressés par la vente de leurs papiers et la diffusion d'une opinion qui n'a souvent rien à voir avec la règle de droit sur la base de laquelle la juridiction statue. Telle est notre difficulté. Je la soumets à votre réflexion pour que vous nous aidiez à la résoudre. Au Gabon, nous ne disposons pas d'une analyse objective. Lorsque le pouvoir en place a eu gain

de cause dans une affaire, la Cour constitutionnelle est tout de suite taxée de partialité en sa faveur, et lorsqu'il est fait droit à une requête d'opposition, cette décision est toujours considérée comme un accident.

Je passe à présent la parole à Monsieur Disant, afin qu'il nous présente la deuxième partie de son analyse.

## Synthèse des réponses au questionnaire

### **Mathieu Disant**

*Maître de conférences à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne,  
expert auprès de l'ACCPUF*

S'agissant de l'organisation des cours constitutionnelles en matière de communication, trois enseignements principaux peuvent être tirés de la lecture des réponses au questionnaire.

### **Le cadre juridique de l'intervention en matière de communication**

Le premier concerne le cadre juridique de l'intervention en matière de communication. Celui-ci est très variable selon les systèmes. Il convient ici d'examiner si la pratique communicationnelle trouve, d'une façon ou d'une autre, des fondements dans les textes, notamment ceux relatifs à l'organisation des cours.

À cet égard, une typologie sommaire permet de distinguer trois situations.

– Première situation, aucun texte ne prévoit les modalités de communication. C'est le cas pour une majorité des cours, en particulier africaines (Cap-Vert, Comores, Côte d'Ivoire, Gabon, Madagascar, Île Maurice, Mauritanie, Niger, Tchad, Togo), mais aussi en France.

– Deuxième situation, à l'opposé, un encadrement juridique spécifique et relativement précis permet aux États concernés de conférer une existence juridique aux actions de communication des cours.

Il n'existe, dans aucun système, de textes séparés consacrés exclusivement aux opérations de communication. Cet encadrement normatif trouve sa place dans les textes de droit commun relatifs aux attributions, à l'organisation et au fonctionnement de la cour. Formellement, les dispositions communicationnelles peuvent être intégrées dans la loi (Cambodge), dans un décret (RDC), dans un règlement intérieur ou un acte équivalent (Burkina Faso). Ainsi, au Bénin, l'article 17 du règlement intérieur de la Cour précise les attributions de l'attaché de presse qui est en relation avec les médias. En Hongrie et en Slovaquie, les règles sont disséminées, pour ne pas dire éclatées entre ces différents textes.

En Roumanie, cette activité est régie non seulement par le règlement d'organisation et de fonctionnement de la Cour, par un arrêt du 5 mars 2012, mais aussi par le règlement visant l'accréditation des représentants des médias auprès de la Cour, qui est annexé à l'arrêt de l'assemblée plénière du 27 février 2012.

La Suisse constitue un cas exemplaire. Le règlement du Tribunal fédéral établit les bases de sa politique d'information en instaurant avec précision tous les outils de communication. En outre, il a publié des directives concernant sa chronique judiciaire. La stratégie de communication est également publiée sur son site Internet.

J'ajoute que l'encadrement juridique peut aussi résulter, en tout ou partie, du pouvoir d'organisation de la cour. Ainsi, en Belgique, ce n'est pas un texte normatif qui règle l'organisation des contacts de la Cour avec les médias. Le législateur spécial a uniquement réglé la publicité de sa jurisprudence

et la publication formelle de ses arrêts. Pour le surplus, la Cour détermine elle-même, en toute autonomie, sa politique en matière de communication.

– La troisième situation est à l'entre-deux des deux premières. Des textes existent, mais ils ne régissent que de façon sommaire l'action de communication, par exemple pour le rendu de communiqués en rapport avec l'exercice de ses compétences. Je pense ici au cas de l'Algérie.

Au Canada, la Cour n'a qu'une seule obligation légale, celle de publier le jugement qu'elle rend en français et en anglais. Toutefois, le bureau du registraire a aussi adopté une politique sur l'accès aux documents judiciaires de la Cour suprême du Canada, entrée en vigueur en 2009, et disponible sur son site Internet.

Par ailleurs, une attention spéciale doit être accordée au règlement sur la protection des données personnelles, ainsi que le rappellent la Slovénie et la Suisse. Quoi qu'il en soit, à défaut ou en surplomb de contraintes juridiques spécifiques, l'obligation de réserve qui incombe aux membres des cours constitue une limite communément partagée. Sans rouvrir ici la question du contenu de cette obligation, et de son éventuelle sanction, elle s'oppose, à l'évidence, à toute communication personnelle des membres. Elle les oblige aussi à s'abstenir de se prononcer sur des questions pouvant être soumises à l'examen de la cour.

### **La question des ressources**

La question des ressources organisationnelles, matérielles et humaines fait apparaître des différences très sensibles.

Les cours se séparent selon qu'elles intègrent ou non un service spécialisé dans les relations avec les médias. L'analyse des 29 réponses permet de distinguer, de façon assez équilibrée, quatre groupes de situation :

– Des cours se sont dotées, au niveau organisationnel interne, d'un service chargé d'organiser les relations avec les médias. Les appellations divergent : Direction de la communication (Burkina Faso), Bureau des relations extérieures (Cambodge), Bureau de presse (RDC), Service de communication (Côte d'Ivoire), Service des relations extérieures (France et Moldavie), Département des relations extérieures (Roumanie), Service de relations publiques (Tchad) ;

– D'autres cours disposent non d'un service structurel spécialisé et séparé au sein de l'organisation interne, mais soit d'un attaché de presse en relation avec les médias (Bénin, Togo), soit d'un conseiller en communication intégré au cabinet du président (Gabon), soit d'un responsable de presse en situation contractuelle avec la Cour (Hongrie), soit d'une personne chargée des médias et de la communication au sein du secrétariat général (Suisse) ;

– Par ailleurs, d'autres cours ne disposent ni d'un service de presse ni d'un attaché de relations avec les médias, tout en affectant la mission de communication, de façon informelle ou occasionnelle, à une autorité administrative de la cour. Il peut s'agir du greffier en chef (Cameroun), du directeur du cabinet du président et du service de documentation (Maroc), du secrétariat général (Mauritanie, Slovénie). Il arrive aussi qu'un membre de la cour soit affecté à cette tâche (Liban). En Belgique, deux référendaires, un par pôle linguistique, sont désignés en tant que responsables des relations avec la presse ;

– Enfin, les autres cours ne disposent d'aucune structure établie (Burundi, Cap-Vert, Comores, Madagascar, île Maurice, Mozambique, Niger, RDC). Il convient toutefois de préciser que la plupart étudient la perspective d'une telle institutionnalisation.

Il est intéressant d'observer que, lorsqu'elles existent, ces fonctions support peuvent présenter une structure bicéphale en ce sens que l'action de communication se trouve formellement partagée entre deux services. Par exemple, au Tchad, il existe un service de relations publiques et un service de communication. Le premier est rattaché au cabinet du président, le second dépend du secrétariat général.

De façon plus générale, il n'est pas rare que les services de communication fonctionnent avec le soutien direct d'un autre service qui se trouve être assez souvent le service informatique et/ou

le service de la documentation, en particulier lorsque le webmestre chargé de poster les informations en ligne relève de ce dernier, comme c'est le cas en France. Cela a notamment pour effet de diluer les moyens matériels, financiers et humains répartis entre les divers postes du fonctionnement global de la cour.

Il convient ici d'ajouter que les outils de communication font souvent l'objet d'une procédure de circulation interne entre services. Le cas le plus significatif à cet égard est celui de la Belgique, mais des contre-exemples existent, notamment en Hongrie où cette démarche participative n'est que ponctuelle.

## **La composition des services des relations avec les médias**

La composition de ces services est partout relativement restreinte. Le plus souvent, ils ne comptent que deux à trois membres, et, sauf erreur, jamais plus de quatre.

Cette composition est également assez hétérogène. De fait, s'y trouvent tantôt ou à la fois des journalistes de formation, des techniciens ou fonctionnaires dans le domaine de l'audiovisuel, des informaticiens, des juristes, voire des économistes et des directeurs de recherche et d'étude. Certaines cours, comme celle de Hongrie, s'offrent les services d'un expert dans le domaine du droit des médias. À tout prendre, le profil type serait celui d'un « juriste-journaliste », pour reprendre une formule souvent évoquée dans les réponses.

La place du service est liée à l'histoire des cours, au caractère systématique de sa consultation – ce qui est souvent le cas, en particulier, sur les décisions –, ainsi qu'au positionnement du service dans la hiérarchie interne. Sur ce dernier point qui est d'importance, trois situations se rencontrent :

- D'abord, le service peut être directement rattaché à la présidence de la cour ou à son cabinet (Algérie, Bénin, Canada, Gabon, Roumanie) ;
- Ensuite, il peut être hiérarchiquement soumis au secrétariat général (France, Suisse), voire prendre la forme d'un service intermédiaire, qui peut être le service juridique (RDC), ou du service informatique (Cambodge) ;
- Plus rare est la troisième hypothèse d'une certaine autonomie organique, lorsque le service de communication est érigé en direction (Burkina Faso) ;

De fait, il convient de ne pas négliger la souplesse qu'exige cette matière. Les modalités de la mise en œuvre de l'action de communication dépendront souvent de l'importance du sujet qui est abordé. Si celui-ci concerne une question institutionnelle, il est difficile d'envisager qu'elle puisse être opérée sans collaboration directe ou indirecte avec la présidence.

Pour finir, j'émettrai trois observations complémentaires.

D'une part, à l'exception de la Roumanie et de la Slovaquie, qui pourtant ne disposent pas d'un service spécialisé, rares sont les cours ayant élaboré en interne une procédure ou un formalisme spécifique pour organiser les relations avec les médias. L'initiative de solliciter les médias se traduit parfois par des lettres de demande de couverture médiatique (Burkina Faso). Dans ce cas, la rédaction des communiqués de presse est certes plus formalisée. De façon générale, ce point n'est pas apparu significatif à la lecture des réponses. Nous pouvons donc en déduire que règne un certain pragmatisme en la matière.

D'autre part, les cours n'ont pas pour pratique d'instituer un porte-parole. Tout au plus cette fonction est-elle affectée au secrétaire général (Hongrie, RDC), voire, d'une certaine façon en France. Le statut des responsables des relations presse s'y oppose parfois de façon catégorique (Belgique). Lorsqu'il n'existe pas de porte-parole et que cela est nécessaire, le président ou le juge en chef ès qualités assure cette fonction sur le plan institutionnel. Quant aux décisions, ainsi que le souligne le Canada, la Cour s'exprime uniquement par ses arrêts.

Enfin, la sollicitation de compétences externalisées en matière de communication est assez rare. Les deux tiers des institutions indiquent n'y avoir jamais eu recours. Lorsque c'est le cas, cette collaboration reste ponctuelle, technique, notamment pour l'organisation de colloques, de congrès et de partenariats financiers, pour le développement des sites Internet ou pour la publication de brochures,

d'ouvrages et de revues. Cela peut prendre la forme, sur sollicitation de la cour, d'un programme d'aide au développement, notamment dans le domaine informatique.

En définitive, sur ce point précis, seuls la Cour constitutionnelle de Hongrie et le Tribunal fédéral suisse font exception. La première rapporte avoir eu recours à la collaboration d'un expert en communication pour des décisions qui concernaient une large majorité de citoyens. Le second collabore avec une entreprise externe pour l'observation des médias et la constitution d'une revue de presse hebdomadaire. Il collabore aussi avec un conseiller en médias en cas de situation délicate.

# **Analyse de l'organisation de la Cour constitutionnelle de Belgique**

**Jean Spreutels**

*Président de la Cour constitutionnelle de Belgique*

Le thème de cette session peut être résumé par la question suivante : comment ma Cour est-elle organisée pour communiquer avec l'extérieur ? Cette communication ne se limite pas aux seules relations avec la presse. Je dirai donc quelques mots également des autres manières de rendre publics les instruments par lesquels la Cour exerce sa mission. Tout d'abord, une publicité est prévue lors de l'arrivée des affaires à la Cour, qui peut être saisie par des recours en annulation ou par des questions préjudicielles de constitutionnalité. Chaque fois, des avis sont publiés au journal officiel qui s'appelle le *Moniteur belge*. Des notifications sont aussi faites par le greffe aux autorités publiques concernées, ainsi qu'aux parties.

Il existe également la publicité donnée à ses arrêts par la Cour. Il est exact de dire et de rappeler que la Cour s'exprime par ses arrêts. La première publicité est orale, lors du prononcé public. Cette très ancienne garantie vient d'être assouplie. La loi organique du 4 avril 2014, qui est entrée en vigueur le 25 avril 2014, a supprimé cette exigence, compte tenu des nombreux moyens de communication nouveaux, qui sont apparus au cours de ces dernières décennies. Elle est toujours prévue par la Constitution, mais uniquement pour les juridictions de l'ordre judiciaire, pas pour la Cour constitutionnelle. C'est la publication sur le site Internet de la Cour qui vaut prononcé. Toutefois, le président a toujours la faculté, s'il l'estime nécessaire, de prononcer l'arrêt en audience publique, de façon classique. Par le passé déjà, le président se contentait de donner lecture du dispositif de l'arrêt, et non pas de l'ensemble des motifs. Une publication au *Moniteur belge* est aussi prévue, qui est elle-même virtuelle depuis de nombreuses années. Une publication obligatoire dans un bulletin était aussi organisée, mais elle vient d'être supprimée par cette même loi, laissant la liberté à la Cour de poursuivre ou non cette publicité à laquelle je crois bien qu'elle va renoncer. Enfin, toute une série de notifications à des autorités et aux parties sont imposées par la loi après que l'arrêt a été rendu.

Le site Internet de la Cour est donc un élément essentiel de cette communication. Elle a eu l'initiative de sa création, la loi n'y faisant expressément référence que depuis peu. Sur ce site figurent l'ensemble des arrêts, avec les moteurs de recherche qui permettent de les retrouver facilement, mais aussi des renseignements plus généraux relatifs à la compétence et au fonctionnement de la Cour, aux affaires pendantes, etc. Ce sont donc des informations qui concernent tant des affaires individuelles que des renseignements généraux. La Cour a aussi pris l'initiative, la loi ne l'y obligeant pas, de publier un rapport annuel dans lequel est essentiellement présenté un résumé des arrêts qu'elle estime les plus importants parmi ceux qui ont été rendus au cours de l'année écoulée. Ce rapport est également disponible sur son site. Un autre moyen de diffuser les arrêts de la Cour est la base de données CODICES. Enfin, il existe des canaux d'information « gracieux », par lesquels les services de la Cour, essentiellement le greffe, répondent à des demandes relatives principalement à l'état de certaines procédures ou à des affaires pendantes.

Hormis cette publicité donnée aux affaires et aux arrêts, la loi ne règle pas la communication de la Cour, en ce qui concerne en particulier les médias. Ce sont donc des dispositions largement informelles qui ont été prises dans cette matière, par voie de décisions administratives. La Cour ne s'est pas dotée d'un service spécialisé dans les relations avec les médias et ne fait appel à aucun prestataire extérieur pour remplir cette fonction. En 2002, elle a désigné deux référendaires, collaborateurs juridiques de haut niveau directs des juges qui participent à l'élaboration des projets d'arrêt, comme responsables de ce contact avec la presse. Actuellement, un de ces référendaires étant retraité et l'autre étant devenu l'un des deux greffiers (ou secrétaires généraux de la Cour), c'est celui-ci qui assume seul cette communication externe. Il n'existe ni porte-parole officiel ni démarche d'office à l'égard de la presse, mais nous répondons aux demandes d'informations concernant les arrêts. Ces informations ne peuvent pas faire l'objet d'enregistrement sonore ou visuel. Si la presse souhaite un entretien, elle doit s'adresser au Président de la Cour qui décidera d'accéder ou non à sa demande. Bien entendu, la Cour a décidé par principe de ne pas accorder d'entretien concernant le contenu des arrêts, mais bien, le cas échéant, concernant ses compétences en général, y compris la portée abstraite de ses décisions. Pour que les responsables des relations avec la presse puissent donner des explications supplémentaires, plusieurs conditions doivent en outre être satisfaites. Il ne peut être répondu qu'à des questions de journalistes professionnels qui doivent être en possession du texte de l'arrêt et dont les interrogations ne peuvent porter que sur la bonne compréhension de celui-ci. Les motifs sont bien entendu couverts par le secret des délibérés. Les conséquences concrètes des arrêts ne sont pas non plus abordées en dehors du rappel de la théorie des effets des arrêts.

Par ailleurs, il est également possible de communiquer aux médias des données qui sont en principe publiques, comme les dates des audiences.

Enfin, depuis un an, la Cour a décidé de produire des notes informatives sur certains arrêts qu'elle considère comme plus importants. Des résumés, dans un langage le moins juridique possible et donc le plus accessible au public, sont ainsi rédigés par le responsable des contacts avec la presse sous le contrôle du Président. Ces notes informatives sont envoyées à l'agence Belga qui les diffuse auprès des médias. Elles figurent aussi sur le site de la Cour. Une synergie s'est ainsi développée, faisant appel à de nombreux autres services de la Cour qui peuvent contribuer à la préparation des notes et au bon déroulement des contacts avec les médias, comme le greffe, la bibliothèque et la documentation qui dépouillent la presse pour en faire des synthèses. Le site de la Cour publie aussi des études scientifiques sur la répercussion des arrêts dans la presse et dans la doctrine juridique, rédigées par les collaborateurs du service de documentation. Le service data de la cour, assisté par un groupe de travail de référendaires, analyse pour sa part les arrêts. Les éléments essentiels de ceux-ci sont repris dans une base de données, qui est aussi partiellement insérée dans le rapport annuel sous la forme de statistiques. Enfin, le service informatique est indispensable en ce qui concerne l'appui technique multimédia.

En conclusion, cinq constats peuvent être formulés. Premièrement, ces enjeux sont trop essentiels pour qu'une réglementation les encadre trop fermement. La communication doit s'adapter aux nécessités particulières et est mieux organisée par des dispositions internes. Deuxièmement, une politique de communication mûrement réfléchie et concertée est nécessaire. Troisièmement, il convient que les personnes qui s'en occupent directement bénéficient d'une formation spécifique. Quatrièmement, pour que la communication externe fonctionne bien, une bonne communication interne est aussi indispensable. Cinquièmement, une bonne communication externe avec les médias exige une bonne utilisation des nouveaux outils, dans les limites d'un impératif budgétaire qui s'impose à tous.



## L'organisation du Tribunal fédéral suisse

**Gilbert Kolly**

*Président du Tribunal fédéral suisse*

En application des principes constitutionnels et conventionnels en la matière, la loi oblige le Tribunal fédéral à communiquer au sujet de ses arrêts. En conséquence, nous avons émis un règlement sur les médias et l'accréditation des journalistes ainsi que différents autres textes, tous accessibles sur le site [www.bger.ch](http://www.bger.ch). Je ne vous entretiendrai pas des dispositions légales, mais de la réalité telle que nous la pratiquons chaque jour. Je parlerai de la communication au sujet de nos arrêts avec le public en général et avec les journalistes accrédités en particulier, ainsi que sur la communication sur d'autres matières.

Le site Internet [www.bger.ch](http://www.bger.ch) est présenté parallèlement à l'allocation.

Nous avons retenu la transparence comme principe de base. Le Tribunal fédéral est la cour suprême suisse en matière constitutionnelle, civile, pénale et administrative. À ce titre, il rend environ 8 000 arrêts par an. Ceux-ci sont motivés et communiqués aux parties, puis ultérieurement publiés sur Internet. Dans les causes plus importantes, la mise sur Internet intervient trois jours après la communication aux parties, et dans les autres causes, sept jours plus tard, toujours à 12 heures. Il s'ensuit qu'environ 30 à 40 arrêts sont mis en ligne chaque jour ouvrable. L'arrêt est mis en ligne en entier avec les motifs; seuls les noms des parties n'y figurent pas. L'anonymisation des arrêts intervient pour des motifs de protection de la personnalité; afin que la transparence soit néanmoins totalement garantie, un exemplaire papier non anonymisé est à disposition au sein d'un local du Tribunal accessible à toute personne, durant les quatre semaines après que l'arrêt a été mis en ligne. Les arrêts les plus importants sont enfin publiés dans un recueil papier officiel, qui existe également sur Internet, avec un moteur de recherche très perfectionné, mais accessible seulement contre paiement.

Nos arrêts suscitent beaucoup d'intérêt, ils sont consultés par les cabinets d'avocats et sont scrutés par des services juridiques qui annoncent à leurs clients que des décisions les intéressant particulièrement sont parues. Les journalistes évidemment les consultent aussi. Des liens permettent à toute personne intéressée par un arrêt de trouver, sur le site, les autres arrêts qui concernent la même matière.

La très grande majorité de nos arrêts est prise par voie de circulation, c'est-à-dire qu'aucune audience n'a lieu. C'est le cas lorsque les juges de la section compétente adhèrent au projet d'arrêt présenté par le juge rapporteur. Dans les causes particulièrement importantes, ou dans les causes contestées, à savoir lorsque des avis divergents s'expriment au sein de la section, la décision est par contre prise en séance publique. Cela concerne environ une centaine d'affaires chaque année. En séance publique, les parties ne s'expriment pas, contrairement à ce qu'il en est pour une audience. C'est la délibération des juges qui est publique. En effet, les juges délibèrent et votent en présence des parties, du public et donc aussi de la presse. Cela peut avoir la conséquence, pour l'un de ceux-ci, d'être cité, les jours suivants, dans un journal. Pour le justiciable moyen, il est parfois difficile de suivre les délibérations, qui peuvent avoir un caractère technique. Pour ce motif, les journalistes et les étudiants qui s'annoncent reçoivent, avant la séance publique, un résumé de la cause et du recours afin qu'ils puissent mieux s'y préparer. Le calendrier des séances publiques est publié sur Internet.

Nous émettons également des communiqués de presse, environ une centaine par année. Pour ce faire, nous disposons d'un attaché de presse, actuellement une personne qui a fait des études de droit, puis a été chroniqueur judiciaire. L'objectif est de rendre nos arrêts compréhensibles par le justiciable moyen, dans les causes notables, mais aussi dans certaines causes qui suscitent un intérêt public particulier, même si elles ne sont pas objectivement très importantes. À titre d'exemple, nous avons dernièrement publié un communiqué au sujet d'une cause où nous nous sommes prononcés sur la constitutionnalité de l'interdiction de se promener nu dans la campagne. Ces communiqués de presse sont transmis aux agences de presse et aux journalistes, et ils sont mis sur notre site Internet où tout le monde peut les consulter. Pourquoi ces communiqués de presse deviennent-ils plus importants aujourd'hui ? Nous constatons que les chroniques judiciaires sont d'un niveau de plus en plus faible, à cause du manque de moyens de nombreux journaux. Nous nous efforçons donc de compenser cela. De nombreux journaux reprennent nos communiqués tels quels, ce qui évite des relations erronées. La difficulté est de coordonner leur parution avec la communication de l'arrêt aux parties. L'attaché de presse travaille avec la cour avant que l'arrêt soit rendu pour mettre en œuvre cette coordination : la cour donne son aval au communiqué et le notifie aux parties avec l'arrêt. Les circonstances sont plus difficiles dans le cas d'une séance publique très contestée, lorsque nous ignorons quel sera son aboutissement ; rédiger le communiqué à temps pour qu'il soit encore pris en compte par les journalistes présents dans la salle d'audience est un défi. Enfin, nous avons un contrat extérieur avec un spécialiste en matière de communication de crise. C'est une personne qui connaît notre maison, avec qui nous avons des contacts réguliers, et à qui nous pouvons faire appel dans le cas de situations particulières.

Les journalistes accrédités reçoivent évidemment toutes les informations que reçoit le public. Ils sont accrédités par le secrétaire général. Leur accréditation peut faire l'objet d'un recours à une commission composée de trois juges de la cour. Une fois accrédités, ils jouissent de quelques privilèges. Ils ont ainsi accès sans limites aux bâtiments du Tribunal pendant les heures de travail. Ils ont un bureau à disposition pour travailler au sein de l'institution. Ils ont accès à un site Internet spécial sur lequel ils trouvent des informations supplémentaires, notamment la liste des affaires qui ont suscité une demande de la part d'un journaliste. En outre, les journalistes accrédités reçoivent à 7 heures l'arrêt qui sera mis en ligne à 12 heures, ce qui leur permet de prendre de l'avance pour rédiger leur papier.

Pour ce qui concerne la communication sur d'autres matières, nous sommes beaucoup plus restrictifs. Le Tribunal s'exprime par ses arrêts et uniquement par ceux-ci. Nous ne les commentons pas ultérieurement et ne nous exprimons pas sur d'éventuelles critiques. Exceptionnellement, le Président de la section peut intervenir *a posteriori*, pour réagir à une erreur grave faite par la presse, mais cela ne se produit même pas une fois par année. Seul le Président du Tribunal donne une conférence de presse, à l'occasion de la présentation du rapport annuel, ou lorsqu'une situation très particulière exige une intervention. J'ai écouté avec beaucoup d'intérêt la façon de procéder au Canada où un employé explique la cause aux journalistes après que l'arrêt a été rendu. Nous ne faisons rien de tel.

## ÉCHANGES AVEC LA SALLE

### **Didier Linotte, président du Tribunal suprême de Monaco**

Ma question s'adresse à Monsieur Kolly. Quel est le critère qui décide du passage d'une affaire en séance publique ? Quel est le processus de décision ? Une partie peut-elle s'opposer à ce que l'affaire soit discutée en séance publique ?

### **Gilbert Kolly, président du Tribunal fédéral suisse**

La loi prévoit qu'une séance publique a lieu lorsque le Président le décide, lorsqu'un juge le demande ou lorsque la cause est contestée. Les parties ne peuvent pas s'y opposer.

### **Brahim Boutkhil, membre du Conseil constitutionnel d'Algérie**

Première question, est-il nécessaire de publier toutes les affaires concernant des particuliers sur le site Internet ? Est-ce une obligation ? Généralement, l'opinion publique ne s'intéresse pas à une affaire entre particuliers. Seules celles dont l'arrêt présente un intérêt public devraient le justifier. Deuxième question, vous disiez que la délibération est publique, en présence des médias, et parfois diffusée directement. Étant donné que celle-ci consiste en un vote, ne touchez-vous pas à la crédibilité de ces personnes et des votants ? Généralement, un vote doit être obligatoirement secret, pour ne pas être influencé par l'environnement, par les caméras. Pour que cela soit crédible, cela doit être discret. Troisièmement, puisque vous adoptez une transparence totale, que les médias sont présents pendant que vous rédigez vos arrêts, pourquoi vous est-il interdit de vous exprimer devant la presse, alors qu'elle est présente au Tribunal ?

### **Gilbert Kolly**

La loi nous fait obligation d'informer sur notre jurisprudence. Nous disposerions d'une certaine latitude pour ne pas le faire sur tous les arrêts, puisque certains sont peu importants. Nous avons pris une option différente, afin que ne subsiste pas le moindre soupçon de malversation. Il nous est ainsi impossible de dissimuler une affaire de moindre importance. L'intérêt public réside dans le contrôle de la justice. Les délibérations publiques sont une tradition suisse. La cour ne se retire pas pour délibérer. Je sais que c'est un cas unique en Europe. Lorsque nous avons rendu des arrêts assez délicats, spécialement contre des droits populaires, ceux-ci ont été critiqués sur le fond, mais cette transparence a permis que personne ne mette en doute la façon dont la décision a été prise, car chacun pouvait savoir quel était l'avis de chaque juge. Par contre, si nous acceptons le public, nous refusons la présence de caméras. Une requête a été déposée récemment pour une retransmission en direct *lifestream*. Nous nous y sommes opposés pour éviter les enregistrements et les montages. Le Parlement a finalement renoncé à ce projet. Si nous ne nous exprimons pas après coup, c'est que nous sommes dessaisis de la cause après avoir tranché. Chacun ne peut pas venir s'exprimer à propos d'une décision du Tribunal. Cela va dans l'intérêt de la justice. Chacun peut toutefois en penser ce qu'il veut et s'exprimer librement sur ces arrêts.

## **Mathieu Disant, expert auprès de l'ACCPUF**

À ma connaissance, la Suisse est le seul pays où la délibération est publique, mais cette pratique existe aussi au Brésil, où elle ne correspond pas à une tradition, puisqu'elle n'est en vigueur que depuis 2002, mais où une chaîne de télévision consacrée à la justice retransmet en direct la délibération des juges constitutionnels. Le Président Joaquim Barbosa a récemment expliqué cette pratique au Conseil constitutionnel français. Après une dizaine d'années de pratique, cette interrogation demeure au Brésil. Certains s'opposent encore à la diffusion de la délibération au public. Finalement, dans la recherche d'un équilibre entre l'excès de transparence et tous les inconvénients en termes de « juridique spectacle », de dérive du théâtre judiciaire, la Cour constitutionnelle, qui est aussi cour suprême au Brésil, estime qu'elle y gagne en termes de civisme et de progression de la culture constitutionnelle. L'équilibre est donc toujours subtil. J'ajoute qu'au Brésil, les auditions sont aussi publiques, celle des professeurs, de la société civile, des associations, etc. Ce caractère public concerne par principe toutes les décisions. La logique est donc complètement renversée : c'est par exception, au Brésil, que la délibération est rendue secrète.

## **Michel Charasse, membre du Conseil constitutionnel français**

Je voudrais poser trois questions au président Kolly. Premièrement, en ce qui concerne le délibéré public, d'autres tribunaux suisses peuvent-ils recourir à cette formule ou est-elle réservée au Tribunal fédéral ? Deuxièmement, en cas de menaces sur les juges, cas qui doit se présenter en Suisse comme ailleurs, le président peut-il ordonner le huis clos pour assurer la sécurité des membres du tribunal ? Troisièmement, si un juge, pour des motifs personnels, ne souhaite pas s'exprimer en audience publique, peut-il se reporter ou décider de s'abstenir de s'exprimer et de voter ?

## **Gilbert Kolly**

Premièrement, la possibilité de délibération publique existe aussi en Suisse pour les tribunaux civils. Elle est par contre exclue dans le domaine pénal. Ce sont les cantons qui décident ce qu'il en est en fonction de leurs traditions. Certains, comme celui de Vaud, ont introduit cette mesure dans leurs constitutions, mais la majorité ne le font pas et usent de cette disposition avec prudence. Deuxièmement, en cas de menace sur les juges, le Président pourrait annuler la séance pas mesure de sécurité, mais je n'ai pas connaissance de tels cas. Troisièmement, la loi est claire, puisque chaque juge a l'obligation de s'exprimer et de voter, et n'a pas le droit de ne pas se présenter à une séance publique.

## **Un intervenant**

Je souhaiterais savoir quels sont les droits reconnus à l'assistance pendant les délibérations en Suisse. Assiste-t-elle passivement ou un certain nombre de droits à faire valoir lui sont-ils reconnus ? Deuxièmement, vous avez dit que ce mode de délibération est étendu aux juridictions civiles. Est-ce en admettant la possibilité de récusation ?

## **Gilbert Kolly**

Les parties sont informées de la séance publique, et non convoquées, mais elles n'ont pas droit à la parole et s'expriment avant par écrit. J'ai dit que la délibération publique était possible pour les tribunaux inférieurs en matière civile. Au niveau fédéral, celle-ci est obligatoire, quel que soit le domaine. Concernant la récusation, la composition de la section qui va juger est connue d'avance. Les parties doivent immédiatement demander la récusation lorsqu'elles en ont connaissance. Ils ne peuvent pas le faire au cours de la séance.

**Michel Charasse**

Une partie peut-elle demander que le délibéré ne soit pas public, dans l'hypothèse, par exemple, d'une affaire fiscale où l'exposé en public pourrait conduire à la ruine de l'intéressé ou de son entreprise ?

**Gilbert Kolly**

La possibilité existe, notamment pour la protection du secret des affaires, mais, en règle générale, la séance a lieu avec certains aménagements. Nous renonçons aux séances publiques en matière de droit de la famille, de protection des droits des enfants, etc. C'est possible, mais de manière assez restreinte.

**Michel Charasse**

Est-ce le Tribunal qui décide ?

**Gilbert Kolly**

Oui, c'est le Tribunal qui décide, mais une requête reste possible.

**Michel Charasse**

Ce n'est pas un droit pour l'individu de s'y opposer. C'est le Tribunal qui décide à sa demande.

**Gilbert Kolly**

Le Tribunal peut donner suite ou non à la demande des parties, puis d'office décider de ne pas faire de séance, mais il n'existe aucun droit d'une des parties à ce que sa cause ne soit pas tranchée en séance publique.

**Un intervenant**

Vous n'avez pas abordé la question de la rédaction des décisions. Vous nous avez dit que vos arrêts sont motivés, mais vous délibérez en public et ne nous avez pas dit qu'il existe un juge rapporteur. À quel moment vos arrêts sont-ils alors rédigés, et par qui ? La décision que vous rendez l'est sûrement sur la base des arguments présentés par les juges, mais comment sont-ils matérialisés ? Comment conciliez-vous l'obligation de communiquer avec ce refus de communiquer à la presse ?

**Gilbert Kolly**

Lorsqu'un recours est déposé, le président de la section désigne un juge rapporteur qui fait une proposition d'arrêt. Celle-ci circule auprès des autres juges de la section. Si tout le monde est d'accord, la décision est prise par circulation, et le projet du juge devient le jugement motivé, avec quelques retouches qu'apporte un greffier. Lorsque le rapport circule et qu'un juge n'est pas d'accord, il fait une contre-proposition et la cour se présente avec les deux rapports en séance publique au terme de laquelle le greffier de la section rédige l'arrêt sur la base de la décision de la majorité.

**Louise Angue, juge à la Cour constitutionnelle du Gabon**

La décision et la rédaction ont-elles lieu sur le siège ?

**Gilbert Kolly**

Non, la rédaction se fait ultérieurement. Les affaires par circulation paraissent ensuite sur Internet. Dans ce cas, la communication peut être organisée avec les communiqués de presse. Pour les affaires

en séance publique, par contre, le communiqué de presse doit être produit immédiatement après, ce qui pose parfois des problèmes techniques, mais l'arrêt motivé est envoyé quelques semaines plus tard, parce que le greffier doit rédiger un texte contenant le résultat de la délibération, qui circule ensuite entre les juges pour approbation. Quand deux avis se présentent, les choses sont assez simples, mais plus complexes lorsqu'ils sont trois ou plus.

### **Michel Charasse**

Cela se fait-il à la majorité des votants ?

### **Gilbert Kolly**

C'est la majorité des votants. Nous siégeons toujours par nombre impair et tout le monde doit voter.

### **Michel Charasse**

N'avez-vous donc jamais de majorité qualifiée ?

### **Laurence Burgogue-Larsen, vice-présidente du Tribunal constitutionnel d'Andorre**

Parvenez-vous à maintenir le style argumentaire dans tous les arrêts ? C'est une difficulté que nous avons en Andorre. Nous avons des rapporteurs, mais pas de greffe qui retravaille *a posteriori* nos décisions. L'allure de nos arrêts dépend donc énormément du style de chaque rapporteur, ce qui rend difficile d'assurer une certaine homogénéité dans le temps.

### **Gilbert Kolly**

C'est une des difficultés. Nous essayons d'avoir un certain schéma d'arrêt. Nous y réussissons jusqu'à un certain point. Nous avons une difficulté supplémentaire qui tient au fait que nous sommes un tribunal qui fonctionne en quatre langues. Nous devons ainsi rédiger nos arrêts de telle façon que nos concitoyens d'une autre langue nous comprennent. Nous ne devons pas écrire dans l'une des langues d'une manière qui soit incompréhensible pour celui qui n'en est pas natif. Nous essayons de faire au mieux.

### **Un intervenant**

Je crois que les difficultés de compréhension tiennent à la confusion entre débat et délibération. Or, si je comprends bien, vous travaillez en *workflow*, c'est-à-dire que le rapporteur fait un projet, le fait circuler pour que chacun ajoute ses observations, ce qui est l'occasion que vous délibérez. Le débat a lieu ensuite.

### **Gilbert Kolly**

C'est la difficulté. Nous parlons la même langue, mais les notions n'ont pas nécessairement la même portée d'un pays à l'autre. Au Tribunal fédéral, il n'existe pas de débat au sens d'une audition des parties, de plaidoirie, etc. Les parties s'expriment par écrit dans leur mémoire de recours ou de réponse. Puis, à l'intérieur de la cour, un projet d'arrêt est rédigé par un juge. S'il trouve l'accord des autres collègues, il vaut jugement. Si des avis divergents apparaissent, alors des délibérations publiques ont lieu, c'est-à-dire uniquement une discussion entre les juges, suivie d'un vote.

### **Francis Wodié, président du Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire**

C'est un système qui me séduit. Toutefois, n'existe-il pas le risque, sous jacent, d'une théâtralisation qui retire de la sincérité et de la sérénité aux débats ? En outre, ai-je bien compris et puis-je affirmer

que les juges n'ont pas le droit de s'abstenir? C'est un point que j'ai soumis au Conseil constitutionnel de la Côte d'Ivoire, car, pour moi, dès lors que le juge ne défend pas une cause et qu'il a le devoir de faire triompher le droit, tout juge doit pouvoir se prononcer, ce qui conduirait à lui retirer le droit d'abstention. Qu'en est-il en Suisse?

### **Gilbert Kolly**

Encore une fois, le juge a l'obligation de s'exprimer et de voter. Il ne peut pas s'abstenir dans une question judiciaire. Concernant les risques d'une délibération publique, nous partons de l'idée que les gens qui accèdent à la cour suprême ont suffisamment de courage et d'indépendance pour défendre leurs opinions face au public.

### **Un intervenant**

Le vote est-il secret, à main levée ou par acclamation?

### **Gilbert Kolly**

Le vote se fait à main levée. Je demande aux juges en faveur de la proposition de lever la main, puis à ceux en faveur de la contre-proposition. Je constate alors la majorité qui se dégage. Ce vote figure au procès-verbal et mentionne les noms des votants.

### **Un intervenant**

La voix du Président est-elle prépondérante?

### **Gilbert Kolly**

Non, mais le problème ne se pose pas puisque nous sommes toujours un nombre impair et que tout le monde doit s'exprimer.

### **Un intervenant**

L'arrêt s'accompagne-t-il des opinions dissidentes?

### **Gilbert Kolly**

Non, nous ne publions pas d'opinion dissidente. Nous estimons que l'opinion dissidente est donnée par oral, dans le cadre des délibérations publiques, et que cela n'est pas nécessaire. Nous nous y opposons. Nous n'en voyons pas l'utilité.

### **Un intervenant**

Comme cette pratique existe depuis longtemps, avez-vous constaté quelques désagréments vis-à-vis du public, étant donné que le juge s'expose?

### **Gilbert Kolly**

Non, je n'ai pas constaté de désagréments dans ce sens. Aucune pression n'a été exercée. Le système existe depuis des dizaines d'années. Il présente plutôt l'avantage que les choses sont faites ouvertement. Encore une fois, nous avons rendu des décisions très critiquées sur le fond, mais personne n'a mis en cause l'honnêteté de la façon dont la décision a été prise. C'est important pour l'image de justice. Sur le résultat, en droit, des opinions différentes peuvent exister.

## **Michel Charasse**

Avez-vous eu le sentiment que, dans certaines affaires, pour lesquelles le délibéré était public, la décision aurait pu être différente si le délibéré n'avait pas été public ?

## **Gilbert Kolly**

Honnêtement, je ne pense pas. De toute façon, si je ne veux pas m'exposer, je ne fais pas de contre-proposition et aucune séance publique n'a lieu. Encore une fois, ce n'est pas un événement exceptionnel, cela a lieu chaque semaine.

## **Michel Charasse**

N'est-il pas possible de faire une contre-proposition qui n'a aucune chance d'être votée pour avoir juste la possibilité de la voter ?

## **Gilbert Kolly**

C'est exact. Si un juge exagérât, il aurait probablement des difficultés avec ses collègues. Dans trois semaines, je me rends à une séance publique. J'estime que j'ai raison, et irai défendre mon point de vue en séance, même en sachant que je vais très probablement perdre.

## **Un intervenant**

Tout est relatif. Chaque pays a son histoire, ses traditions. L'expérience suisse, le fait que la délibération est publique, est unique. Il est vrai que le Brésil et le Mexique ont des chaînes de télévision qui diffusent les délibérés en public, mais cette expérience me semble difficilement transposable à la majorité des autres pays, parce qu'elle pose différents problèmes. D'une part, elle présente le risque que le magistrat cherche à s'attribuer une gloire personnelle, surtout dans le cas des questions de justice constitutionnelle qui ont une dimension politique. D'autre part, elle pose un problème d'impartialité, car le magistrat devra tenir demain la même position qu'il avait aujourd'hui. Nous devons aussi avoir présent à l'esprit que les magistrats ont l'obligation de voter, car, s'ils ne prennent pas position, cela équivaut un déni de justice qui est pénalement sanctionné. Le juge ne peut pas s'abstenir. Il me semble donc que votre expérience est louable, mais difficilement transposable.

## **Gilbert Kolly**

Je ne fais pas de prosélytisme. Je crois qu'effectivement, chaque pays a sa tradition. Chez nous, celle-ci fonctionne et nous donne satisfaction depuis des décennies. Je conviens que chaque système, y compris celui-là, a des avantages et des inconvénients. Dans toute organisation, il me semble que ce qui compte, au final, ce sont les personnes en place. Si ce sont des magistrats qui font leur travail correctement, tous les systèmes fonctionnent plus ou moins bien. Dans le cas contraire, aucun système ne donnera un résultat satisfaisant. Pour moi, les *dissenting opinions* présentent un plus grand risque, pour que le juge se mette en avant, que les délibérations publiques.

## **Jérôme Kitoko Kimpele, Premier président de la Cour suprême de justice de la République démocratique du Congo**

Je voudrais esquisser un rapprochement entre l'importance en termes numériques des tableaux que vous avez présentés et le temps que vous accordez aux séances publiques. Comment conciliez-vous les deux ? Quelle est la marge de temps que vous consacrez à celles-ci ?



## **Gilbert Kolly**

Le grand travail se fait avant la séance publique, lors de la préparation du projet de jugement. Suivant le dossier, cela prend beaucoup de temps. Par exemple, pour l'agrandissement de l'aéroport de Zurich, le dossier faisait 200 mètres. Il est clair que la délibération publique requiert un temps supplémentaire. Nous devons préparer, revoir, anticiper ce que nous allons dire, mais le gros travail est déjà fait. En règle générale, au moment de la délibération publique, nous discutons encore une, deux ou trois questions controversées, mais plus les centaines de détails qui ont été liquidés au moment de la circulation. Les délibérations publiques prennent nettement plus de temps que les décisions prises par circulation. C'est pour cela que leur nombre ne dépasse pas les 100, parce que nous évitons, dans la mesure du possible, des délibérations dans des affaires qui ne posent pas trop de questions importantes, vu que ce procédé est très chronophage.

## **Un intervenant**

Première question, je comprends que vos décisions sont rendues sur dossier, que les parties ne sont pas entendues. Qu'arrive-t-il lorsque le Tribunal a besoin d'explications, lorsqu'il considère que le dossier n'est pas assez complet? Des procédures sont-elles prévues pour obtenir des informations des parties ou de leurs avocats? Deuxième question, que se passe-t-il dans le cas des dossiers plus sensibles, qui intéressent par exemple la sécurité nationale, ou des enfants, et justifieraient le huis clos ou une ordonnance du même genre?

## **Gilbert Kolly**

Lorsque le dossier est incomplet, nous tranchons les questions de droit, que nous devons maîtriser. Lorsque les faits sont incomplets, nous constatons que l'état de fait constaté par l'autorité précédente ne permet pas de contrôler l'application du droit, et nous renvoyons le dossier à l'instance inférieure. Le Tribunal lui-même ne procède pas à l'instruction. Nous n'en aurions pas le temps. Concernant le huis clos, il peut être ordonné. Dans ce cas, il arrive que nous ne publions pas l'arrêt sur Internet. Sur les 8 000 arrêts que nous rendons, deux ou trois par année ne sont pas publiés. Cela fait l'objet d'une remarque au rapport annuel. Nous indiquons pour quels motifs les causes ne figurent pas. Parfois aussi, nous retardons la mise en ligne. Par exemple, si une écoute téléphonique d'un trafiquant de drogue est contestée, nous n'allons pas indiquer que nous l'avons autorisée en fournissant toutes les précisions sur cet individu.

## **Michel Charasse**

Une autorité quelconque peut-elle demander que l'affaire ne soit pas délibérée publiquement pour des raisons touchant à la sécurité publique ou au secret de la défense?

## **Gilbert Kolly**

Non, c'est nous qui tranchons.

## **Un intervenant**

Vos décisions sont-elles traduites dans les trois autres langues officielles du pays?

## **Gilbert Kolly**

Non, nous ne traduisons rien. La règle, chez nous, est la suivante. Les parties ont le droit de procéder devant le Tribunal fédéral dans l'une des quatre langues nationales. Peu importe la langue dans laquelle a été rendue la décision attaquée. D'ordinaire, nous rendons la décision dans la même langue

que celle de la décision attaquée, mais nous pouvons déroger à cette règle, et ultérieurement nos arrêts sont publiés dans une seule langue. Dans les délibérations publiques, chaque juge s'exprime traditionnellement dans sa langue, si bien, que d'ordinaire, nous parlons trois langues au cours de celles-ci.

### **Brahim Boutkhal, membre du Conseil constitutionnel d'Algérie**

Vous êtes un tribunal de dernière instance. Les tribunaux de première instance ont-ils la même façon de travailler que la vôtre ?

### **Gilbert Kolly**

Cela dépend. Les tribunaux de première instance ont le principe de l'immédiateté, c'est-à-dire que les preuves sont administrées lors de débats. En appel, elles peuvent organiser des débats dans la mesure où cela est nécessaire.