

La portée de l'action médiatique des cours constitutionnelles

Session présidée par Théodore Holo

Président de la Cour constitutionnelle du Bénin

Je m'associe à mon tour aux remerciements qui ont été adressés aux organisateurs de cette conférence. À ce titre, la fraîcheur du climat a largement été compensée par la chaleur de l'hospitalité. J'espère que cette quatrième session sera aussi stimulante et féconde que les trois précédentes. Sans plus attendre, je cède la parole à notre premier intervenant.

Le cas des Comores

Soulaimane Loufi

Président de la Cour constitutionnelle des Comores

Nous devons réfléchir aux moyens et aux méthodes permettant de concilier les obligations qui pèsent sur le juge constitutionnel et l'impérative nécessité de rendre nos juridictions plus accessibles aux praticiens du droit, aux chercheurs et à la société civile. Comment garantir la liberté d'expression et des médias, dans un processus démocratique en gestation, sans violer l'obligation de réserve ni le secret des délibérations ? La presse est-elle pour nos juridictions un partenaire privilégié ou un redoutable adversaire ? Je ne crois pas que la solution se réduise à une simple alternative, qu'il faille opérer un choix entre la confidentialité des délibérations pour le besoin de les rendre accessibles à tous. Je crains qu'une grande part de la liberté de la presse soit sacrifiée à la hâte, même volontairement, sur l'autel de la collégialité et de la confidentialité de nos délibérations. En Union des Comores, où la Cour constitutionnelle entame à peine sa dixième année, la portée médiatique de l'action du juge constitutionnel revêt une dimension à la fois défensive et pédagogique. Elle est défensive lorsqu'elle tend à répondre à un préjugé afin de mettre en confiance le citoyen.

Elle est aussi et surtout pédagogique lorsqu'elle s'inscrit dans le cadre d'une politique d'éducation civique ou de participation citoyenne à la justice constitutionnelle. C'est surtout le cas des actions médiatiques que nous menons en période électorale en vue de sensibiliser les citoyens et les candidats à travers les médias. L'élection constitue un moment crucial de toutes les sociétés, plus particulièrement des jeunes démocraties où les tensions se déchaînent, les oppositions se cristallisent, plaçant le juge constitutionnel au centre de tous les regards. Le candidat à l'élection, qu'il soit de l'opposition ou du pouvoir, place ses espoirs en lui. Chacun attend impatiemment que ses demandes et prétentions soient validées. Chacun entend obtenir auprès du prétoire de la Cour ce qu'il a perdu dans les urnes. Il se trouve hâtivement jeté en pâture par le pouvoir qui l'accuse d'ingratitude et par l'opposition qui soupçonne une proximité entre le pouvoir et lui. Pris entre ces deux feux, préjudiciables à leur indépendance et à leur crédibilité, nos juridictions sont appelées à développer des stratégies de communication ponctuelles et évolutives, capables d'asseoir leur autorité.

C'est là que se dessine la portée réelle de la presse, devenue une partenaire avec lequel nous devons bâtir une stratégie de communication efficace, dans l'intérêt de la démocratie et de l'État de droit. Je dois avouer que la Cour constitutionnelle de l'Union des Comores, que j'ai l'immense plaisir de présider, n'a pas encore réussi à développer une stratégie de communication, et ce en raison de sa jeunesse, de ses nombreuses insuffisances structurelles et fonctionnelles. Elle peine encore à diffuser ses arrêts et se trouve contrainte de publier, de façon ponctuelle, quelques communiqués de presse. Elle assiste impuissante à des critiques qu'une véritable politique de communication aurait pu lui épargner, car nous reconnaissons ici l'immense aptitude des journalistes comoriens à jeter une passerelle entre notre juridiction et les acteurs de la vie publique. Ils sont conscients du rôle positif qu'ils peuvent jouer pour améliorer la compréhension de notre action dans les efforts permanents de construction de l'État de droit et de la démocratie.

Cette conférence doit encourager une meilleure mise en commun de nos expériences, cultiver le dialogue institutionnel, sachant que, sur bien des points, nous portons le même regard. C'est pour cette raison que nous nous tournons vers l'ACCPUF et vers l'OIF pour qu'ils continuent à porter une grande attention à l'évolution institutionnelle de l'Union des Comores et à sa juridiction constitutionnelle. Si j'ose dire, c'est la rançon à payer pour consolider les acquis de la réconciliation nationale, promouvoir la démocratie, l'État de droit, et asseoir l'autorité de la Cour constitutionnelle des Comores. Nul doute que les actions que nous devons mener s'inspirent d'un certain nombre de principes fondamentaux que nous avons la charge de partager : la liberté d'expression, le droit à l'information et le pluralisme des médias. Je lance cet appel pressant à un moment charnière de la vie politique aux Comores, marqué par l'organisation coordonnée de trois scrutins, en novembre prochain. Je ne doute pas de votre disponibilité à nous accompagner pour diversifier nos actions et partenariats en ces domaines.

Le cas de l'Algérie

Brahim Boutkhil

Membre du Conseil constitutionnel d'Algérie

Devenue un segment de l'activité des institutions de l'État, la communication n'est plus appréhendée comme un simple moyen d'appoint de l'action de ces institutions et n'est pas pour autant considérée comme essentielle. Il convient de ne pas exagérer le rôle déterminant des médias dans le fonctionnement des institutions politiques, afin d'éviter toute approche simplificatrice aboutissant à une lecture univoque et exclusivement à charge de leur rôle.

Que l'action médiatique soit absolument ou relativement importante, elle s'impose dorénavant comme un élément intrinsèque de la démocratie, comme un moyen nécessaire pour informer les citoyens sur l'action publique.

Parallèlement, relevons que les médias ont pris une dimension croissante dans la vie institutionnelle, de par les contraintes imposées par la gestion de la démocratie elle-même. Abstraction faite de l'analyse de l'organisation du support médiatique, il est essentiel de relever le paradoxe qui impose la communication comme un droit citoyen et comme un moyen de propagande afin d'orienter l'opinion publique. Entre le droit d'informer et la tendance à la propagande, il existe à l'évidence une mince ligne qui est vite et parfois franchie.

Ainsi, sans aller dans un sens ou dans l'autre, au regard du champ médiatique dans chaque pays, les institutions tentent au mieux de faire passer leurs messages, communiqués ou autres informations. Cette préoccupation prend pour notre propos, au vu de la nature de notre institution, un aspect assez particulier et une expression symptomatique. Aussi, afin d'appréhender les effets de l'action médiatique, l'attention ne pouvait suffire à mesurer l'impact produit par telle décision, tel communiqué, ou encore par l'aménagement d'une approche en la matière, mais surtout par l'environnement marqué dorénavant du sceau démocratique, qui se révèle propre à chaque pays, dans la mesure où communication rime actuellement avec démocratie.

Particularisme de l'action médiatique

Les études savantes et nombreuses en matière de communication, enseignent que la liberté de communication est le corollaire de la démocratie. L'histoire récente des démocraties libérales donne de la pratique libérale de multiples images, certaines brouillées et d'autres pas nettes. Plus encore, alors que certains parlent de quatrième pouvoir, d'autres n'ont pas hésité à qualifier ce processus de médiatique et ont érigé la communication en nouveau principe organique de la vie démocratique.

D'une part, les cours et les conseils constitutionnels ne peuvent ignorer présentement les contraintes que leur impose la démocratie, et celles que leur dictent leurs missions, qui les astreignent à s'ouvrir de plus en plus sur leur environnement. D'autre part, ils ne peuvent se démettre de la réserve découlant de la nature de leur mission, qui exige modération et tempérance en tout. Ajoutons la phobie qui les habite de peur de succomber aux réserves de la politique. Nous mesurerons alors les dangers qui les guettent en matière de communication.

De surcroît, il s'agit d'attirer l'attention sur ces travers que vivent au quotidien certaines cours et conseils qui tentent d'accompagner l'essor des médias dans les sociétés démocratiques et libérales. Il convient tout de même de relativiser les impacts pour les sociétés qui ont accompli de grands efforts pour instaurer une justice constitutionnelle, et fait preuve d'une volonté de communiquer avec leur environnement en phase prédémocratique.

En vérité, ces sociétés commencent seulement à découvrir l'importance des médias, la force et la pression qu'ils peuvent exercer. Dans un récent article de presse, un auteur n'hésitait pas à souligner que « Le pouvoir des médias est aujourd'hui abyssal », allant jusqu'à le qualifier de faiseur de mirages », faiseurs d'opinions. Si les termes paraissent quelque peu exagérés, il n'en demeure pas moins que le ton est donné, que l'enjeu est dorénavant agencé autour de l'idée de la structuration et du façonnement de l'opinion publique telle qu'elle se présente dans la société libérale.

Malgré cela, il ne faut pourtant pas oublier que les processus médiatiques dans ces pays sont encore dans leur phase créatrice. Cette période est difficile, car la démocratie est la mère nourricière de ce processus et est elle-même loin d'être enracinée. Il est possible maintenant de schématiser toute la problématique touchant les médias de la façon suivante :

- Le processus de médiatisation étant arrivé à maturation dans les démocraties libérales, il est facile de constater que les institutions publiques, cours et conseils compris, sont dotées d'une politique de communication que leur imposent d'ailleurs les termes de la démocratie.
- Les pays en développement, qui se trouvent en phase de pré-démocratie, tentent de répondre aux exigences que leur imposent les réalités institutionnelles et les contraintes liées à la démocratie. Leur approche en matière démocratique n'est pas de ce fait semblable à celles qui prévalent dans les démocraties libérales.
- Il convient de toujours faire la différence entre communication et propagande.
- La pratique révèle que les médias tentent d'influencer, d'une façon ou d'une autre, les politiques publiques.
- Il n'existe pas de prototype démocratique.

À la lumière de ces considérations, l'Algérie développe une approche médiatique professionnelle, processuelle et progressive. Le Conseil constitutionnel algérien participe à cette évolution à partir des missions qui lui sont reconnues par le constituant.

Les réalités médiatiques du Conseil constitutionnel

La création du Conseil constitutionnel algérien a coïncidé avec l'instauration d'un régime démocratique au sein de la démocratie libérale. Ce choix institutionnel a automatiquement engendré une nouvelle approche organisationnelle et des institutions. Si le principe de pluralisme politique a ensuite pris corps, celui du pluralisme audiovisuel lui a emboîté spontanément le pas. C'est pour souligner, en premier lieu, que l'Algérie a été l'un des premiers pays en développement à voir la naissance d'un champ médiatique multiple, notamment celui qui touche la presse écrite. Cet événement fut couronné par la création d'un Haut conseil de l'information.

A fin mars 2014, nous dénombrons près de 30 chaînes de télévision, un grand nombre de radios nationales et régionales, et des quotidiens et hebdomadaires qui dépassent le chiffre de 100. Face à cette situation concrète et à cette extension exceptionnelle de l'ensemble médiatique, l'État s'est doté d'instruments juridiques, principalement de la loi organique sur l'information du 12 janvier 2012, de la loi de février 2014 touchant l'activité audiovisuelle, sans oublier la loi du 5 août 2009 relative à la prévention et la lutte contre les infractions liées aux technologies de l'information et de la communication.

Suite à tous ces changements, qui ont émaillé le processus d'accroissement du monde médiatique résultant de la démocratisation du régime, les institutions publiques se sont dotées de services de communication.

Le Conseil constitutionnel n'est pas demeuré en reste et a déterminé les termes de son approche en la matière par la nature de ses missions constitutionnelles. Comparativement aux autres institutions

exécutives et parlementaires, sa position était loin d'être facile. Elle était même délicate au regard de son rôle et de sa position dans l'échiquier institutionnel. Il ne va sans souligner que le Conseil, qui est en premier lieu une institution chargée d'exprimer le droit, est astreint à des obligations juridiques strictes. En effet, en plus de son obligation de réserve, il lui incombe de ne point interférer dans le champ politique.

Malgré cela, le Conseil constitutionnel s'est peu à peu adapté à cette nouvelle donne pour mettre en place un schéma directeur de communication. En se basant sur les deux paramètres essentiels que sont, d'une part, ses compétences et prérogatives constitutionnelles, et, d'autre part, la nature de celles-ci, il s'est doté d'un service de communication.

Il convient surtout de souligner que le Conseil constitutionnel adopte deux approches en matière de communication, l'une générale, l'autre spécifique.

– **L'approche générale de communication**

Elle découle directement de l'esprit démocratique porté par la Constitution. Elle consiste, d'une part, à rendre compte des activités du Conseil dans une optique généraliste de communication et de vulgarisation. Elle porte notamment sur la publication des informations concernant le Conseil. Dans ce cadre, il publie des brochures, accueille les visites d'élèves, d'étudiants et de délégation de diverses institutions. Il assure la confection de reportages et de films sur ses missions, ses membres, et tient à jour le site où figure tout ce qui touche son action. Cette approche générale de communication consiste, d'autre part, en la publication de la revue du Conseil constitutionnel, d'études, d'ouvrages et en la participation à des manifestations scientifiques, ainsi qu'à l'organisation de journées d'études et de colloques.

– **L'approche spécifique**

Elle répond directement aux obligations qui résultent des compétences constitutionnelles du Conseil. Elle consiste en la publication de ses décisions, avis, communiqués, proclamations et autres. Le Conseil attache une grande importance à cette activité dans la mesure où il consiste le plus souvent à dire le droit sur des sujets assez délicats. Aussi prend-il soin de notifier, de publier et de rendre compte de ses actes sur plusieurs supports médiatiques : journal officiel, site Internet, recueil, et même sur différents médias quand l'opportunité l'exige. Quant aux communiqués et autres actes, ils sont soit notifiés, soit publiés, soit insérés sur le site, soit diffusés à travers les médias.

Parallèlement à ces deux approches, il y a lieu de spécifier que la portée de l'action médiatique du Conseil constitutionnel dépend largement de la nature des missions qu'il assume. C'est ainsi qu'il importe de différencier sa mission de contrôle de la régularité des élections et référendums de sa mission de contrôle de la constitutionnalité.

Le contrôle de constitutionnalité

La pratique révèle que ce genre de contrôle intéresse au premier plan le Parlement, le Gouvernement et les spécialistes du contentieux constitutionnel. Sa portée médiatique est donc toute relative. La matière traitée est le plus souvent une affaire de juristes, puisqu'elle exige une connaissance spécifique en la matière.

Il arrive néanmoins que certains avis et décisions polarisent l'attention de l'opinion publique, ou, à de moindres égards, celle de certaines couches sociales et médias. Ainsi, la position du Conseil sur la loi de 1998 portant régime des indemnités et de retraite des parlementaires a eu un grand retentissement. Son avis relatif à la conformité du règlement intérieur du Conseil de la Nation de 1998 a eu également une portée médiatique assez importante, dans la mesure où il a redéfini et encadré les compétences législatives de cette chambre.

Dans le même sillage, les derniers avis du Conseil de 2012 et 2013 relatifs aux partis politiques, à l'information au code électoral et aux modalités d'élargissement de la représentation des femmes dans les assemblées élues, qui étaient dans la droite ligne de la réforme politique ayant pour but d'aller plus avant dans le processus démocratique, n'ont pas manqué d'avoir un impact sensible sur l'opinion publique et sur le plan médiatique. Plus précisément, leur audience tirait certes son

importance du contenu des lois contrôlées, mais surtout de l'environnement et de la période dans lesquelles elles ont été adoptées.

Le contrôle des élections et référendum

Il suffit à ce sujet de relever la présence massive des médias en ces occasions pour mesurer la grande portée des décisions et communiqués du Conseil. L'audience et l'impact des actes de celui-ci sont consubstantiels à l'intérêt porté par la classe politique et le grand public à toute l'opération électorale. Bien entendu, il convient de faire la part des choses, dans la mesure où les actes du Conseil relatifs aux scrutins présidentiels jouissent d'une plus grande audience. En effet, le choix du président de la République est autrement apprécié par les médias et le grand public que celui d'un député, ou même par le résultat des scrutins à propos des référendums, exception faite des référendums sur la «conciliation nationale» et la révision constitutionnelle.

Ces occasions où le Conseil retrouve toute son importance, fournissent la preuve de la croyance en l'idée du droit, qu'il personnifie, proclamant de ce fait la légitimité du pouvoir politique.

Il est essentiel de savoir que l'impact médiatique des actes du Conseil constitutionnel dépend de l'environnement dans lequel il travaille, ainsi que du rôle et de la position qu'occupe cette institution dans le schéma institutionnel choisi. Le processus démocratique en est enfin de compte la sève et l'État de droit la substance.

Le cas de Monaco

Didier Linotte

Président du Tribunal suprême de Monaco

Avant d'accepter de prendre la parole, j'ai hésité en raison de l'extrême modestie qui doit être celle du propos de Monaco, car nous sommes une toute petite institution d'un micro État. J'ai entendu notre collègue d'Andorre dire, avec presque un ton d'excuse, que son territoire faisait 482 km², alors que Monaco est 250 fois moins étendue, comptant 2 km². Par conséquent, les questions que nous avons à trancher sont certes en principe les mêmes que celles de tout État souverain, mais vous comprendrez que l'ampleur et la dimension réduite des institutions de la Principauté font que nous ne pouvons pas déployer, même si nous en avons les moyens financiers, un luxe d'organisation. Par conséquent, l'idée de se doter de moyens de communication sophistiqués, d'entretenir des fonctionnaires permanents, dont le métier serait d'engager un dialogue avec la presse, tout cela serait complètement surdimensionné.

En réalité, le Tribunal suprême de Monaco n'a que très peu de relations avec les médias. Nous avons des rapports très traditionnels, très classiques, et sûrement décevants au regard de beaucoup des expériences qui nous ont été relatées. Nos modes de communication sont finalement assez archaïques. Une série de raisons l'expliquent. Elles tiennent à la nature du territoire, au caractère de notre presse et de nos moyens de communication, de la situation de la Principauté au regard des médias, et des motifs propres à la juridiction constitutionnelle que nous exerçons. Le territoire de Monaco, cité-État, c'est, sur 2 km², un peu plus de 40 000 habitants. Les Monégasques, au nombre de 8000, sont minoritaires. Plus de 40 000 travailleurs pendulaires viennent quotidiennement développer leurs travaux, leurs compétences et leurs services pour les bienfaits de la Principauté. Cela crée un ensemble de justiciables et de ressortissants potentiels très particulier.

La presse à Monaco est elle-même très singulière. Il n'existe pas de quotidien spécifique à la Principauté. Une page ou des pages du quotidien régional français *Nice-Matin* font office de presse nationale quotidienne. Une radio et une télévision existent, Radio-Monte-Carlo (RMC) et Télé Monte-Carlo (TMC), mais elles ont pour caractéristique, surtout pour RMC, d'être des médias nationaux français qui ne traitent pas spécifiquement des questions monégasques. TMC info donne certes des informations locales, mais, sans faire injure à ces médias, ce ne sont pas nécessairement les télévisions qui sont les plus regardées dans les foyers de Monaco, *a fortiori* par les résidents étrangers. Finalement, il existe peu de presse qui s'intéresse aux affaires de la Principauté, *a fortiori* aux questions judiciaires et constitutionnelles. Reconnaissons que celle qui pourrait s'y intéresser, la presse nationale française, ne se préoccupe guère de l'actualité de la juridiction constitutionnelle monégasque. Pour cet ensemble de raisons, il est assez difficile à cette cité État de trouver une adéquation entre les institutions qui lui sont propres et les médias d'information, tout au moins au sens classique du terme.

De plus, le Tribunal suprême de Monaco est une juridiction assez spécifique, puisqu'il exerce deux fonctions. Il est la juridiction constitutionnelle qui juge la constitutionnalité des lois, qui sont le fruit de la volonté conjointe du Prince et du Conseil national, l'assemblée parlementaire élue, et

celle des ordonnances souveraines. En outre, le Tribunal joue le rôle de juridiction suprême, un peu comme dans le système français, le Conseil d'État. Nous jugeons donc aussi de la légalité et de la constitutionnalité des actes ou des décisions de l'administration, ce qui inclut l'exécutif au sens large : Prince, gouvernement et tous organismes administratifs. Ce tribunal suprême a une grande ancienneté puisqu'il fut institué par la Constitution de 1911. Depuis cette date, le citoyen monégasque peut attaquer directement la loi qui lui paraît inconstitutionnelle, dans les deux mois de sa publication, et la faire annuler par notre juridiction, si nous estimons que le texte législatif ou l'ordonnance princière souveraine entre en contradiction avec la Constitution, en particulier le titre III relatif aux libertés publiques. C'est une annulation *erga omnes*. C'est une sorte de recours pour excès de pouvoir. Il est non seulement ouvert aux nationaux, aux résidents étrangers, mais aussi aux ressortissants d'autres pays n'habitant pas à Monaco qui peuvent justifier d'un intérêt lésé en Principauté. C'est un recours ouvert très largement, aussi bien aux personnes physiques que morales, et ce depuis plus d'un siècle. L'installation de cette juridiction dans le paysage explique aussi que, sauf de très rares exceptions, son existence ou ses décisions ne soulèvent pas de débat particulier au sein de la population et des médias. J'aurais pu décliner l'offre qui m'a été faite d'intervenir, et dire que j'avais trop peu de choses à dire pour prendre la parole. À l'inverse, ne pas être sous le feu de l'actualité semble l'occasion de réfléchir un peu sereinement à la question posée.

Dans un premier temps, je souhaiterais revenir sur le concept de médiatisation. Il convient d'évoquer sa nature et ses sources ou ses « portes d'entrée ». Une distinction a été posée, au long des travaux, entre communication institutionnelle et décisionnelle. Je crois que cette dichotomie est féconde et utile pour analyser le phénomène, mais qu'il est possible d'aller un peu plus loin. Personnellement, je distingue quatre modes différents de médiatisation : le stade de l'information, celui de la publication ou de la publicité, celui de la communication proprement dite, et celui de la mise en débat. Je crois que ces quatre expressions tournent autour de la même chose, mais ne décrivent pas une réalité semblable, ayant des impacts identiques.

Premièrement, je crois que l'information porte sur le droit au recours, qu'elle concerne à la fois l'accès au droit et au juge. Elle doit être distinguée de la communication en tant que telle.

Deuxièmement, la publication ou la publicité peut être aussi bien la publicité des audiences que la publication des décisions. Elle est une condition de l'opposabilité des décisions de justice. La jurisprudence n'aurait pas l'autorité dont elle peut disposer si les décisions demeuraient secrètes. C'est par la publication et la publicité, non seulement des débats, mais des audiences, des délibérés dans certains cas, et enfin de la décision, que la jurisprudence acquiert sa légitimité, parce que le droit doit être connu.

Troisièmement, la communication au sens propre me semble postérieure à la décision. Elle est un message adressé. Il est donc possible de se demander s'il n'a pas un caractère « politique », au sens le plus neutre du terme : politique jurisprudentielle, politique juridictionnelle. Évidemment, nous devons faire en sorte que la communication des institutions juridictionnelles ne dégénère pas en propagande. Parfois, la distinction est étroite. Que nous ayons affaire à une communication pure et sans tache ou déviée, elle est de toute façon un attribut de pouvoir, du pouvoir ou d'un pouvoir. Ce qui va encadrer la communication de la juridiction, c'est la plus ou moins grande modestie du juge et de son institution.

Quatrièmement, le stade de la mise en débat nous fait entrer dans la polémique autour des décisions. C'est très clairement et sûrement la limite qui ne doit pas être franchie. Nous nous voyons bien que la nature de la communication est variable. Elle passe par des stades infiniment délicats, dans lesquels les frontières parfois s'estompent, et ne sont pas toujours simples à tracer.

Une nouvelle question survient ensuite, celle des sources de la médiatisation, de son origine, ou de son initiative. Nous nous sommes largement placés dans la perspective d'une communication maîtrisée, parce que diligentée, encadrée par la juridiction elle-même. Cependant, la communication est-elle toujours le fruit exclusif du système juridictionnel ? Parfois, c'est la mise en débat des décisions elles-mêmes, quand ce n'est pas la discussion des juges ou des justiciables, qui l'initie. Par conséquent, les « portes d'entrée » de la communication ou de la médiatisation de nos décisions

sont extrêmement variables, et nous n'avons pas toujours l'initiative de la mise en débat. Certes, nous voyons bien que les politiques de communication des juridictions sont précisément là pour prendre l'initiative et tenter de couper court à celles qui leur sont extérieures. Elles ont pour finalité que nous n'ayons pas affaire à une communication subie, mais plutôt voulue ou maîtrisée. Je pense que ces questions font partie de notre sujet et que nous devons les aborder.

Après avoir tenté d'établir cette grille conceptuelle, un peu différente de celle qui avait été tracée jusqu'à présent, quelle est la situation à Monaco? Quel est le résultat, lorsque je tente de projeter cette grille sur le cas de ce petit État? À Monaco, le Tribunal suprême, dans la compétence qui est la sienne, accomplit clairement et sans discussion possible les premières étapes de la médiatisation dont nous avons parlé : et l'information sur l'accès au droit, au juge, et la publication, la publicité des débats, des audiences, des décisions. Sur tous ces plans, je pense que le système du Tribunal suprême de la Principauté répond à la plupart des critères qui sont les vôtres et sont partagés dans nos sociétés. S'agissant de l'information à l'accès au juge et au droit, de la possibilité pour les citoyens de toucher directement notre Tribunal, l'ancienneté de la juridiction est d'abord un premier facteur de connaissance. Le recours en inconstitutionnalité de la loi, ouvert directement aux citoyens est, après plus d'un siècle, entré dans les mœurs et connu de la population. Des sites officiels, notamment *www.legimonaco.mc*, sont directement consultables sur Internet. Ils donnent les tenants et les aboutissants des modalités de la saisine, des champs de compétences, des formalités à accomplir, des institutions, aussi bien la direction des services judiciaires que le barreau. Ce dernier assure un système d'aide juridictionnelle perfectionné et renseigne sur l'accès au prétoire et à la juridiction constitutionnelle. Ensuite la publication ou la publicité est assurée à la fois par celle des audiences, ce qui veut dire que la presse peut bien entendu y assister.

En revanche le délibéré demeure secret, et, quels que soient les exemples vibrants qui nous ont été adressés, je ne pense pas que la Principauté s'orientera vers une rupture de cette confidentialité. Ensuite, les décisions sont elles-mêmes largement diffusées. Toutes celles du Tribunal suprême, sans exception, sont publiées dans plusieurs moyens de presse. Le *Journal officiel* de Monaco publie les décisions. Pour des raisons notamment d'économie de coûts d'impression, elles sont anonymisées pour respecter les personnes qui sont en cause. Ne sont reproduits que les considérants qui servent de support à l'intelligibilité de l'arrêt. Nous ne reprenons pas forcément toutes les pages de nos décisions. Ce serait fastidieux, coûteux, avec relativement peu intéressant. Seuls les considérants qui sont le support nécessaire du dispositif sont publiés. S'ajoute à cela une publication *in extenso*, en revanche, sur les bases de données monégasques, en particulier sur *www.legimonaco.mc*. Un bulletin est commun avec la Cour de révision qui publie avec un commentaire les décisions les plus intéressantes. Des revues juridiques publient et commentent les décisions. Enfin des bases de données juridiques comme LexisNexis donnent l'intégralité du droit textuel et jurisprudentiel. Par conséquent, l'accès au droit, aux solutions, et même à des commentaires avisés de doctrines, ne pose aucune difficulté. En revanche, en ce qui concerne la communication ou la mise en débat, la situation de Monaco est beaucoup plus modeste. De manière générale, pourquoi la communication est-elle faible? Elle l'est pour de bonnes et de mauvaises raisons.

Les bons motifs sont que, du fait de son ancienneté et de son inscription dans le paysage, le Tribunal suprême est largement respecté. Ses décisions ne font l'objet d'aucun commentaire négatif. Elles sont enregistrées et font partie de la vie de la Principauté. Même dans le cas d'annulation ou de sujets sensibles, tels que la propriété immobilière, la fiscalité, le refoulement aux frontières, celles-ci ne suscitent aucun débat. C'est pourquoi la communication de presse est relativement faible. Nous avons également eu affaire à une presse très neutre, parce qu'il existe des hebdomadaires monégasques, mais qui sont moins au contact de l'événement, que les quotidiens qui sont extérieurs et que les grands médias, la radio et la télévision, s'intéressent peu à nos décisions. Les décisions du Tribunal suprême ne sont donc pas forcément mises en débat dans l'opinion. Cette année, le président d'une autorité administrative indépendante a mal reçu l'annulation que nous avons prononcée de deux dispositions d'une loi relative à la collecte des données informatiques qui servait de support aux investigations de ladite commission et aux sanctions qu'elle pouvait prendre. Saisis d'une exception

d'inconstitutionnalité par le juge judiciaire d'une part, et de deux recours directs ayant le même objet, nous avons prononcé l'annulation de deux dispositions de la loi de 1993 sur la collecte des données informatiques comme ne respectant pas le principe du contradictoire, du droit de la défense, mais aussi l'inviolabilité du domicile. Cette décision avait été mal ressentie par le président de l'autorité administrative qui avait éprouvé le besoin, cas unique, de critiquer celle-ci par voie de communiqué de presse. Il a été décidé que la juridiction ne répondrait pas. En revanche, la Direction des services judiciaires, qui est l'équivalent du ministère de la Justice et le gouvernement ont rappelé le président de l'autorité administrative au respect qui s'attache aux décisions de la juridiction suprême. Toutefois, les communiqués en réponse n'ont pas été faits par la juridiction suprême et n'ont donné lieu à aucune explication. Au fond, la ligne adoptée dans cette affaire a été, conformément au principe *no explain, no complain*, que le juge ne polémiquait pas avec le justiciable et ne justifiait pas ses décisions.

ÉCHANGES AVEC LA SALLE

Eddy Balancy, juge à la Cour suprême de Maurice

Je souhaiterais avoir le point de vue des délégués quant à l'information qu'il serait souhaitable de transmettre aux médias de nos pays respectifs au sujet de cette conférence et la manière de le faire.

Un intervenant

Monsieur Linotte peut-il nous préciser le concept de médias ?

Didier Linotte, président du Tribunal suprême de Monaco

Selon moi, il n'existe pas deux, mais quatre stades de la médiatisation, qui doivent être pris en compte et distingués, parce qu'ils ne relèvent pas de la même logique. J'ai distingué l'information qui est l'information sur le droit au juge et le droit au droit. C'est l'information sur l'accès. Elle ne relève pas de la communication, mais de l'information au sens strict. Vient ensuite la publicité ou la publication qui est une certaine transparence dans la tenue de la justice, à la fois pour en assurer le contrôle, car la transparence, la publicité et la publication sont un moyen d'assurer le contrôle du fonctionnement sain de la justice. En même temps et en retour, c'est une condition de son autorité, de sa crédibilité. S'agissant notamment de la publication des décisions, c'est une condition de leur opposabilité. Pour que la jurisprudence puisse être une source du droit, elle doit être connue. La publication est le moyen d'assurer l'opposabilité du droit jurisprudentiel. Ce sont deux étapes assez claires et assez simples sur lesquelles je pense qu'il est possible de très vite se mettre d'accord. Après, si nous commençons à entrer dans la communication, il n'existe parfois qu'un pas de la communication au message, du message à la propagande, et de la propagande à la désinformation. Nous commençons alors à dériver vers un contenu politique.

Il convient toutefois de se rappeler que la justice est aussi un pouvoir, ou se pense parfois comme un pouvoir dans certains systèmes. Ici, nous sommes sur le continent américain. Souvenons-nous qu'il a été mis en lumière, à côté du troisième pouvoir, un quatrième pouvoir. Or, ce qui est en jeu, dans nos travaux d'aujourd'hui, ce sont au fond les rapports du troisième et du quatrième pouvoir, de la juridiction en général et de la presse. Enfin, le quatrième stade accomplit le dépassement de la communication dans tous les sens du terme, c'est-à-dire la mise en débat, pour ne pas dire la mise en discussion, ou la contestation, ou la controverse, ou la polémique au sujet des décisions. Ce sont des stades radicalement différents, mais que le juge doit savoir traiter, le cas échéant, par l'abstention. À lui de trouver le bon compromis, de savoir jusqu'où il doit aller. Que l'information et la publication-publicité relèvent de son action, cela va sans dire. Le cas devient plus problématique dès qu'il entre dans le domaine de la communication. Quant à la mise en débat, elle est probablement le stade auquel il ne doit pas arriver. J'ai rappelé ces stades et ne sais pas si vous souhaitez que j'apporte plus de précisions.

Un intervenant

Je souhaiterais que vous reveniez sur le concept de média.

Didier Linotte

L'étymologie de « média » est *medium*. C'est très discutable selon les moyens, parce qu'il est clair que lorsque nous parlons de la presse écrite ou de la presse audiovisuelle, nous sommes dans les médias au sens strict, c'est-à-dire que ce sont des médiateurs entre les institutions d'un côté et l'opinion publique de l'autre. Média, en réalité, cela veut dire médiateur ou médiation de l'institution et de l'opinion. L'opinion est informée par les médias de presse écrite ou audiovisuelle de ce que des institutions, et notamment les juridictions, opèrent. Quand nous commençons à dériver vers la communication numérique, vers les blogs, nous ne sommes plus vraiment dans un média au sens strict, mais dans un médium de communication. Il n'existe pas d'intermédiation entre l'autorité et l'opinion, parce qu'un blog ou un tweet c'est une opinion dans l'opinion, ou disons que le blog, le tweet, le compte Twitter sont à la presse ce que la démocratie directe est à la démocratie représentative. À mon sens, il n'est plus possible de parler de médias dans une communication articulée autour des blogs ou autour des comptes Twitter. Je ne sais pas si cela répond à votre question, mais voilà ce que je peux en dire.

Un intervenant

Vous avez distingué la nature de la médiation, la médiatisation, de la source de la médiatisation. Autant j'ai compris le développement sur la nature de la médiatisation, autant je n'ai pas bien saisi la source ou les sources de la médiatisation.

Didier Linotte

En parlant des sources de la médiatisation, j'ai voulu savoir par quelle « porte » entrait le débat juridictionnel. Nous nous concentrons, évidemment, sur la médiatisation qui est à l'initiative des cours constitutionnelles ou des juridictions constitutionnelles. J'ai simplement voulu rappeler que cela n'est pas toujours le cas, et que souvent la médiatisation est subie parce qu'elle est entrée par d'autres « portes » qui peuvent tenir à la médiatisation soit du sujet, soit du juge – il convient alors de s'interroger –, soit du justiciable. Si c'est une personnalité très en vue qui est le centre d'une affaire, la médiatisation va se développer pour des raisons qui n'ont pas forcément grand-chose à voir avec le sujet du dossier, ou qui ne relèvent pas d'une communication à proprement parler juridique ou juridictionnelle.

Louise Angue, juge à la Cour constitutionnelle du Gabon

Je voulais apporter une réponse à Monsieur Balancy. L'article 3, premier tiret, des statuts de l'ACCPUF, énumère les buts, les moyens d'action, et stipule que l'Association développe entre les institutions membres les échanges d'idées et d'expérience sur les questions qui lui sont soumises ou intéressent leur organisation et leur fonctionnement. Le tiret 3 dit ensuite que l'ACCPUF organise des congrès thématiques qui favorisent le contact entre les membres des institutions et l'échange d'informations. Il n'existe donc pas de schéma type qui soit imposé par notre organisation à la suite d'une réflexion comme celle que nous sommes en train de mener. Les réflexions, les expériences des uns et des autres doivent simplement donner à chaque participant la possibilité de tirer profit de ce qui a été dit, et de voir, par rapport à ses propres réalités, à son contexte, à son milieu culturel, dans quelle mesure la juridiction peut s'adapter à telle ou telle position ou améliorer tel ou tel pan de son fonctionnement.

Eddy Balancy

Ce n'est pas tout à fait ce que j'avais en tête. Je comprends que nous sommes là, que nous avons tous bénéficié de l'expérience des autres, mais je me souciais particulièrement de l'information qu'il serait souhaitable de transmettre aux médias de nos pays respectifs au sujet de la tenue de cette conférence, et de la manière de transmettre cette information.

Théodore Holo, président de la Cour constitutionnelle du Bénin

Je voudrais rappeler qu'au cours de cette conférence où nous échangeons des informations sur nos expériences, sur toutes les bonnes pratiques, et que chacun doit pouvoir s'inspirer de ce qu'il apprend de l'autre pour améliorer le fonctionnement de sa juridiction. Cela nous intéresse de nous retrouver ensemble pour améliorer ces expériences. Nous n'avons donc pas à nous préoccuper de l'information qu'il conviendra de donner à la presse. Ce lieu est d'abord celui d'un échange nous permettant de disposer de sources d'information utiles pour améliorer nos propres prestations. Si la Cour du Bénin devait faire la tournée des autres juridictions pour répondre à cette préoccupation, cela lui reviendrait cher. Nous avons l'occasion de nous retrouver ici, venant de plusieurs juridictions, pour partager nos expériences.

Isaac Yankhoba Ndiaye, vice-président du Conseil constitutionnel du Sénégal

Je voudrais poser une question à Monsieur Linotte. Après vous avoir écouté, il me semble qu'à Monaco, des lois inconstitutionnelles peuvent continuer à s'appliquer dès l'instant où le délai de forclusion est de deux mois. Que faire si l'on découvre *a posteriori* que la loi est inconstitutionnelle ?

Didier Linotte

Le cœur spectaculaire de la compétence du Tribunal suprême de Monaco est évidemment le recours par voie d'action en inconstitutionnalité de la loi. Celui-là est enfermé dans un délai de deux mois, comme dans le recours en excès de pouvoir contre les actes administratifs en droit français. Ce recours par voie d'action a pour conséquence que, si nous prononçons l'annulation totale ou partielle du texte législatif ou de l'ordonnance souveraine en cause, elle disparaît totalement, *erga omnes*, de l'ordre juridique. Vous avez donc raison : le recours par voie d'action est enfermé dans un délai, ce qui ne veut pas dire qu'il ne subsiste pas un recours par voie d'exception. D'ailleurs, dans l'affaire dont je vous parlais, où nous avons rendu trois recours à l'encontre de décisions d'une autorité administrative indépendante, l'un était fondé sur une exception d'inconstitutionnalité soulevée devant le juge pénal qui nous l'a renvoyée. Nous n'avons non pas annulé, mais déclaré l'inconstitutionnalité de deux articles d'une loi, près de vingt ans après son édicton. Par conséquent, le recours par voie d'action et l'annulation *erga omnes* sont effectivement enfermés dans un délai préfixe, mais, par la suite, nous pouvons toujours, par la voie de l'exception, déclarer, et non pas annuler, l'inconstitutionnalité d'un texte législatif ou d'une ordonnance souveraine.

Michel Charasse, membre du Conseil constitutionnel français

Nous possédons tous des lois inconstitutionnelles. Nous ne sommes pas sûrs que les lois qui n'ont pas été examinées par nos juridictions constitutionnelles ne soient pas inconstitutionnelles. Nous l'avons d'ailleurs découvert, au Conseil constitutionnel français, avec l'apparition de la QPC qui nous a amenés à juger des textes qui n'avaient jamais été examinés par le Conseil constitutionnel, soit parce qu'ils avaient été adoptés après la création du Conseil sans lui avoir été soumis, soit parce qu'ils lui étaient antérieurs. Il n'y a pas très longtemps, nous avons ainsi examiné une ordonnance de Colbert sur la limitation du domaine maritime à la Martinique et un édit d'Henri IV de 1607 concernant l'alignement le long des voies publiques.