

INTRODUCTION



Introduction

QUELQUES RÉFLEXIONS SUR LES ENJEUX DE LA COMMUNICATION

1. Le contexte de la réflexion

■ L'Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (A.C.C.P.U.F.) a été créée le 9 avril 1997 à Paris, à l'initiative du Conseil constitutionnel français et avec le soutien de l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie (A.I.F.). Composée à ce jour de quarante et une juridictions constitutionnelles rassemblées autour de la Francophonie, l'Association a, aux termes de ses statuts, pour mission principale la promotion de l'État de droit notamment par l'approfondissement des échanges entre les Cours et une meilleure connaissance de leur activité. Elle entend renforcer la solidarité entre ses membres, c'est-à-dire permettre à chacun de s'inspirer des méthodes de ses homologues. Cette ambition se réalise en particulier par la voie du présent bulletin.

Forte de quarante et une expériences, l'A.C.C.P.U.F. offre par définition un périmètre d'étude large des techniques de communication des Cours constitutionnelles :

– trente-trois institutions ont pleinement participé à la rédaction de ce bulletin et / ou à la réflexion sur des thèmes proposés lors du séminaire des correspondants nationaux de l'A.C.C.P.U.F. qui s'est tenu à Paris en juin 2002. Il s'agit des Cours de l'Albanie, de la Belgique, du Bénin, de la Bulgarie, du Burkina Faso, du Cambodge, du Cameroun, du Canada, du Cap-Vert, de Djibouti, de l'Égypte, de la France, du Gabon, de la Guinée, d'Haïti, du Liban, de Madagascar, du Mali, du Maroc, de l'île Maurice, de la Mauritanie, de la Moldavie, de Monaco, du Niger, de la République tchèque, de la Roumanie, du Rwanda, du Sénégal, des Seychelles, de la Slovénie, de la Suisse, du Tchad et du Togo ;

– huit Cours actuellement en phase d'installation, ou qui rencontrent des difficultés matérielles substantielles, ou encore qui évoluent dans un environnement institutionnel instable n'ont pu participer que très partiellement à la conception de ce numéro. Ce sont les Cours du Burundi, de Centrafrique, des Comores, du Congo, de la Côte d'Ivoire, de la Guinée Bissau, de la Guinée Équatoriale et de la République démocratique du Congo.

Au-delà des différences de moyens qui, certes, conditionnent un fonctionnement plus ou moins effectif et régulier des institutions chargées du contrôle de constitutionnalité, la multiplicité des expériences relevées au sein de l'Association est la conséquence d'un périmètre géographique étendu (quatre continents sont en effet représentés : 27 Cours en Afrique, 10 en Europe, 2 en Asie et 2 en Amérique), de traditions juridiques nombreuses, enfin d'une ancienneté des Cours extrêmement variable (à titre d'exemple, la Cour suprême du Canada a été créée en 1875 tandis que le Conseil constitutionnel tchadien a vu le jour en 1996).

Si cette diversité représente parfois une difficulté dans la comparaison des idées et des pratiques des unes et des autres, elle devient rapidement la clé des échanges entre les juridictions constitutionnelles membres de l'Association. Le thème de la communication choisi dans ce bulletin en est une illustration.

■ Ajoutons qu'à la différence de ceux abordés dans les précédentes publications, le sujet traité ici se caractérise par sa dimension concrète mobilisant ainsi les compétences de l'ensemble des collaborateurs des Cours et Conseils constitutionnels et non uniquement des juristes.

La décision de consacrer un numéro spécial à une réflexion sur les enjeux de la communication s'appuie d'abord sur les orientations du programme triennal (2001-2003) de l'A.C.C.P.U.F.

Il s'agit ensuite de consolider l'observatoire de l'activité des Cours constitutionnelles récemment mis en place par l'Association, en réponse aux objectifs énoncés dans la Déclaration de Bamako¹.

Fondé sur deux actions de communication prioritaires, cet observatoire vise d'une part à multiplier les publications sur les institutions, et d'autre part à développer les techniques de communication des Cours avec la presse.

Par cette double voie, qui revêt à la fois une dimension permanente (publications régulières sur supports variés) et ponctuelle (mise en exergue des « moments forts » de l'actualité des Cours constitutionnelles grâce à une politique de communication avec la presse), l'A.C.C.P.U.F. entend observer et relayer, avec pertinence et fiabilité, l'activité de chacun de ses membres.

Les résultats attendus de l'observatoire concernent tant les outils de travail du juge constitutionnel que la diffusion de ses décisions et au-delà l'autorité et l'indépendance des Cours constitutionnelles.

Concernant l'amélioration des outils de travail du juge, l'observatoire entend conduire à la multiplication des sources documentaires mises à la disposition des juridictions constitutionnelles.

Quant à la diffusion des décisions, le relais que constitue l'observatoire, de par l'étendue des moyens mis en œuvre (publications, site Internet...), va aider à une plus grande affirmation de l'autorité des Cours constitutionnelles. Ce relais vient compléter la participation des Cours membres au développement de la base de données des jurisprudences constitutionnelles CODICES de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe (<http://codices.coe.int/>).

Les efforts de communication avec la presse devraient permettre alors une meilleure compréhension du sens, de la légitimité et de l'autorité des décisions des Cours par les citoyens.

1. La Déclaration de Bamako, adoptée en novembre 2000 par les chefs d'État et de Gouvernement francophones, prévoit en effet la mise en place de mécanismes de suivi et d'évaluation. Sur ce fondement, l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie a créé un observatoire des pratiques de la démocratie, des droits et libertés dans l'espace francophone auquel participe l'observatoire de l'activité des Cours constitutionnelles mis en place début 2002 par l'A.C.C.P.U.F.

Enfin, il ne sera pas question ici d'aborder la problématique de la liberté d'expression conçue comme droit fondamental. Il s'agira plutôt d'une approche pragmatique des méthodes et moyens de communication des Cours constitutionnelles. En effet, le choix éditorial d'un bulletin exclusivement consacré à la communication résulte des travaux fructueux du séminaire des correspondants nationaux de l'Association, tenu à Paris en juin 2002, qui a réuni vingt-neuf institutions. Les contributions écrites, reproduites dans ce bulletin, ont été présentées par les institutions participantes. Les textes de présentation ont été préparés par le secrétariat général à partir des débats dudit séminaire.

En tête de chaque exposé, il a paru utile d'introduire systématiquement deux mentions : l'une concerne la date de création de l'institution auteur de la contribution, l'autre précise si le citoyen est autorisé ou non à saisir la Cour constitutionnelle dans le cadre du contrôle de constitutionnalité. Cette dernière option peut en effet constituer un élément clé dans le choix des Cours de développer ou non une réelle politique de communication à l'attention d'un vaste public. En effet, si le citoyen n'a pas un accès direct à la juridiction constitutionnelle, la promotion de la Cour en sera rendue plus difficile puisqu'il s'agira dans ce cas de faire connaître une institution qui n'est pas « utilisée » par le public mais dont les décisions s'imposent à tous.

■ Il apparaît très clairement aujourd'hui que les échanges avec le monde extérieur² constituent indéniablement une démarche que les institutions publiques s'attachent à effectuer. Signifiant à la fois une rencontre avec le public et un partage de l'information juridique produite, elle représente un effort indispensable pour les Cours constitutionnelles.

Il n'en demeure pas moins que cette politique d'information se déploie dans un contexte délicat. Il s'agit en effet de trouver un équilibre entre une communication suffisante qui faciliterait la compréhension de la décision, et une communication excessive qui compromettrait son autorité.

Outre les enjeux classiques de la communication, ce sont donc les enjeux bien plus spécifiques aux Cours constitutionnelles qui méritent également d'être analysés.

2. Les « enjeux classiques » de la communication publique : des enjeux transposables aux Cours constitutionnelles

■ Les enjeux classiques de la communication tiennent au pouvoir des médias, lui-même lié au nombre de personnes potentiellement « réceptrices » d'une politique de communication publique.

■ On distingue habituellement un « émetteur » et un « récepteur ». Mais c'est l'identification du « champ » sur lequel portera la communication qui constitue la première étape de la conduite d'une politique de communication.

– Le « champ » est l'objet de la communication. Il est fonction des besoins de l'institution auteur du projet de communication.

– L'« émetteur » représente la source de l'information, son auteur et son concepteur.

– Le « récepteur » renvoie aux destinataires de la communication. L'identification précise des catégories de récepteurs s'avère donc être une étape clé dans une politique de communication. Une fois identifié, le récepteur devra être sensibilisé pour être, dans un second temps, dûment mobilisé.

2. Hormis la présentation de l'Intranet de la Cour suprême du Canada, seuls les aspects de communication externe seront évoqués dans le bulletin.

Plusieurs principes généraux peuvent également être dégagés.

La communication doit être à la fois un support :

- d’information et d’explication ;
- de promotion ou de valorisation ;
- voire de discussion ou de proposition lors des débats sur les projets de changements institutionnels.

■ Au-delà de ces considérations théoriques, il apparaît surtout qu’une politique de communication, pour être efficace, doit maîtriser les enjeux que sont :

- la multiplicité des supports de communication qui répond à la diversité des récepteurs potentiels de cette communication ;
- la fiabilité des informations diffusées, notamment liée à la mise à jour des sources ;
- la promotion et la publicité des données présentées ;
- la transparence, principe indissociable de l’intérêt général.

3. Les enjeux spécifiques aux juridictions constitutionnelles

■ En travaillant à mieux communiquer sur leurs décisions, mais également sur leurs compétences et leur fonctionnement, les Cours constitutionnelles souhaitent répondre à un objectif de transparence.

Il s’agit en effet d’apprendre à mieux se faire connaître, de dissiper les malentendus, et surtout d’être mieux compris lors du prononcé d’une décision.

On évoquera ces questions dans une première partie qui se proposera de démontrer le caractère bénéfique d’une politique de communication pour les institutions chargées, en dernier ressort, du contrôle de constitutionnalité.

■ La mise en œuvre d’une politique de communication par les Cours constitutionnelles conduit ensuite au renforcement de l’autorité de ces institutions de contrôle qui jouent un rôle clé dans la construction de l’État de droit : il s’agit d’asseoir plus fortement leur indépendance par rapport aux autres pouvoirs publics et aux mutations politiques. Cet objectif peut être atteint en assurant la publicité et en élargissant la diffusion des décisions des juridictions constitutionnelles qu’elles concernent la protection des droits fondamentaux ou le bon déroulement des élections nationales.

Si la communication apparaît d’abord comme un outil bénéfique, utile à l’épanouissement d’une Cour constitutionnelle, elle devient parfois un instrument nécessaire à son fonctionnement et à la consolidation de l’État de droit.