

La politique de communication du Conseil constitutionnel.  
La construction d'un récit au service de sa légitimité.

Lukas Moulin  
Mémoire préparé sous la direction de  
Bruno Daugeron

Noémie, merci.

## **Sommaire:**

### Partie 1 - L'organisation de la démarche communicationnelle du Conseil constitutionnel

#### Chapitre 1 - La genèse de sa politique de communication

Section 1 - Le domaine initial de la communication

Section 2 - L'institutionnalisation volontaire de la communication

Section 3 - L'évolution de la politique communicationnelle vers un service spécialisé

#### Chapitre 2 - L'absence d'encadrement juridique de la démarche communicationnelle

Section 1 - Des contraintes constitutionnelles réservées aux membres du Conseil

Section 2 - L'absence de contrainte effective pour les services du Conseil

#### Chapitre 3 - L'organisation hiérarchisée de la communication

Section 1 - La création du service de communication

Section 2 - Un service placé sous la responsabilité du secrétaire général

### Partie II - Les méthodes employées dans la démarche communicationnelle du Conseil constitutionnel

#### Chapitre 1 - La construction d'une identité doctrinale du Conseil

Section 1 - Le communiqué de presse

Section 2 - Le commentaire

Section 3 - Le Rapport d'Activité

#### Chapitre 2 - La construction d'une identité symbolique

Section 1 - Une identité centralisée au moyen du site internet

Section 2 - Le communiqué de presse, un outil communicationnel au delà des décisions

Section 3 - Les événements organisés autour de l'institution

Section 4 - Les originalités communicationnelles du Conseil

### Partie III - La « mise en scène » communicationnelle du Conseil constitutionnel

#### Chapitre 1 - La ressource communicationnelle au service d'une stratégie de légitimation

Section 1 - La communication prétendument « démocratique », effectivement « stratégique »

Section 2 - La nature du Conseil, enjeu doublement stratégique

#### Chapitre 2 - La revendication de la neutralité par le droit:

Section 1 - L'utilisation de la juridicité, symbole de neutralité

Section 2 - La rhétorique de l'auto-référence au service d'une cohérence neutralisante

Section 3 - La méthodologie juridictionnelle, ou l'illusion de la neutralité

Chapitre 3 - La palette d'outils de communication contribuant à un faire croire prenant le pas sur le faire

Section 1 - L'outil de retour sur le droit, une lecture imposée de la création de l'institution

Section 2 - L'outil de retour sur le droit, l'art d'extraire de la cohérence dans son oeuvre jurisprudentielle

Section 3 - L'outil de retour sur le droit, un prolongement de la délibération

Chapitre 4 - L'avènement tant attendu d'une prétendue légitimité démocratique par la protection des droits et libertés fondamentaux

Section 1 - L'affirmation légitimante de la métaphore du « gardien des libertés »

Section 2 - Les appareils démocratiques de la protection des droits et libertés fondamentaux

## Introduction:

« Le droit n'a rien de « naturel », pas plus qu'il ne constitue un phénomène « objectif » dont le caractère universel irait de soi »<sup>1</sup>. Le droit, en tant que construction de l'homme occidental, permet, par ses propres représentations et images, la « mise en scène »<sup>2</sup> juridique de la réalité. « Avec le juridique, c'est tout un univers mental qui se déploie, c'est-à-dire un agencement de valeurs, de représentations, de fantasmes et de mythes. Les mots du droit donnent à voir et à croire, ils suscitent ici le détachement et la réprobation, là l'adhésion et l'approbation. Ils sont un prisme dans lequel la réalité vient se recomposer et/ou se décomposer »<sup>3</sup>. Tout un langage est développé dans et à travers le droit, qui alimente un certain imaginaire créé autour de lui. La « réalité », concept flou si il en est un, est alors prise par le droit, et mise en forme par le vocabulaire juridique, fort de symboles évocateurs. Le langage juridique offre donc une vision particulière de la réalité, déterminée par les représentations mentales qui sont attachées aux termes juridiques employés. Ainsi, « le droit est évidemment un langage avant d'être une règle »<sup>4</sup>. « Il se distingue du langage ordinaire par un lexique, une syntaxe et une sémantique spécifiques »<sup>5</sup>. Employant ses propres codes et ses propres images, il peut parfois prendre la forme d'une langue étrangère pour le profane<sup>6</sup>.

Pendant longtemps, le langage, au sens large, était exclusivement perçu comme « un simple appareil de représentation du monde »<sup>7</sup>, comme « un tableau du monde »<sup>8</sup>. Outil de description des faits dont il était considéré comme indépendant, il était pensé comme un outil de « transposition de

---

<sup>1</sup> Entretien avec P. Legendre, Ce que nous appelons le droit, *Le Débat*, n°74, mars-avril 1993, p. 98.

<sup>2</sup> V. notamment J. Caillosse, *Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation: sur la question du territoire en droit public français*, Paris, LGDJ-Lextenso éditions, coll. « Droit et société », Série politique, 2009.

<sup>3</sup> J. Caillosse, C.-A. Morand, *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, coll. « Droit et Société », 1999, in *Droit et société*, n°42-43, 1999. Justice et Politique (II) p. 517.

<sup>4</sup> F. Larroque, *La performativité du langage constitutionnel*, Droit, Université de Montpellier, A. Viala (dir.) 2016, p. 7.

<sup>5</sup> A.-M. Leroyer, La spécificité du langage du droit, *Parler droit, Droit et justice*, n°34, printemps-été 2010, p.8 et s.

<sup>6</sup> F. Larroque, op. cit., p. 8.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> L. Wittgenstein, *Tractatus Logico-philosophicus*, Paris, Gallimard, 1961, p. 33.

la réalité »<sup>9</sup>. Le sens des mots semblait alors défini par un certain état des choses que le langage rendait compréhensible.

Sous la plume de John Searle<sup>10</sup>, le langage apparaît ensuite « bâti sur un accord originel vis-à-vis de la désignation du monde sensible »<sup>11</sup>, il répond alors à un « ensemble de conventions sur l'être du monde »<sup>12</sup>. À partir de là, la manière d'appréhender le langage et son usage tend à l'éloigner de la simple visée descriptiviste. Dès lors, il peut servir à « influencer l'autre par le biais d'abus<sup>13</sup> et de jeux de langage<sup>14</sup>, ou bien qu'il s'emploie à nommer des choses qui n'auraient pas d'existence sensible mais constitueraient des abstractions<sup>15</sup> indispensables à la communication »<sup>16</sup>.

Appliquées au langage juridique, ces théories permettent de dépasser une vision de celui-ci uniquement tournée vers la représentation des faits. Cette dimension là du droit n'est pas à ignorer, car en vérité, « le droit garde en mémoire, sous forme de traces plus ou moins vives, l'histoire dont il procède »<sup>17</sup>. Cependant, il est plus que cela. Les règles juridiques ne peuvent se contenter de décrire, leur finalité de régulation ne pouvant « découler d'une pareille utilisation de la langue »<sup>18</sup>. L'énonciation juridique implique également ce que J.-L. Austin désigne sous le terme d'énonciation performative<sup>19</sup>. Ayant une capacité à agir, à performer (perform)<sup>20</sup>, les choix terminologiques du droit obéissent nécessairement à une intention.

À partir de cette conception du langage, Austin établit une distinction entre deux catégories d'énoncés. Les premiers concernent l'ensemble des affirmations qui se contentent de rendre compte des choses, dans une finalité descriptive. Ils forment la catégorie des énoncés constatifs. Les seconds recouvrent toutes les autres affirmations qui ne sont pas « destinées à rapporter ou à

---

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> J. R. Searle, *La construction de la réalité sociale*, C. Tiercelin. (trad.), Paris, Gallimard, 1998, p. 169.

<sup>11</sup> F. Larroque, op. cit., p. 9.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> T. Hobbes, *Léviathan*, F. Tricaud (trad.), Paris, Dalloz, 1999, p. 28-29.

<sup>14</sup> L. Wittgenstein, *Investigations philosophiques*, Paris, Gallimard, p. 118 et s.

<sup>15</sup> J. Bentham, *De l'ontologie, et autres textes sur les fictions*, J.-P. Clero et C. Laval. (trad.), Le Seuil, 1997, pp. 79-85.

<sup>16</sup> F. Larroque, op. cit., p. 10.

<sup>17</sup> J. Caillosse, *La constitution imaginaire de l'administration*, PUF, coll. « Les voies du droit », 2008 p. 53

<sup>18</sup> F. Larroque, op. cit., p. 10.

<sup>19</sup> J.-L. Austin, *Quand dire, c'est faire*, Paris, Le Seuil, 1991, p. 41.

<sup>20</sup> Ibid, p. 41-42.

communiquer quelque information pure et simple des faits » ou, qui ne le seraient que « partiellement »<sup>21</sup>. Ils sont alors classés sous le nom d'énoncés performatifs.

L'auteur livre alors une analyse linguistique, détachant trois niveaux de l'acte de langage. Le niveau locutoire, d'abord, représente « l'acte de dire quelque chose ». Dans un premier temps, l'acte de langage peut être lu, vu ou entendu. La partie implicite de cette acte correspond, dans un deuxième temps, au niveau illocutoire: « traduisant ce que fait le locuteur quand il dit la chose »<sup>22</sup>. Ce degré de l'énoncé correspond à la formule « quand dire, c'est faire »<sup>23</sup>. Enfin, dans un troisième temps, il existe une autre étape, un deuxième degré<sup>24</sup> d'implicite, qui correspond au niveau perlocutoire, qui traduit l'effet de l'acte de langage, l'acte qui est provoqué « par le fait de dire »<sup>25</sup>. En résumé, lorsqu'un locuteur dit ou écrit quelque chose, cet énoncé est exprimé au niveau locutoire. Cet acte de langage peut, au delà de la description, impliquer une action: faire voir, « informer, commander, avertir »<sup>26</sup>. Mais, encore plus, cet acte de langage obéit à une intention du locuteur, dévoilant alors la dimension performative de son énoncé, qui tend à faire comprendre, faire acheter, faire valoir, faire croire, « convaincre, persuader, empêcher »<sup>27</sup>. Il s'agit alors pour le locuteur de modifier des comportements, d'agir sur les représentations.

Appliquant la théorie de la performativité au dire politique, Judith Butler aux États-Unis ou Jean-Marie Denquin en France ont démontré que « le langage politique est par essence performatif »<sup>28</sup>. Seul moyen d'action des politiques, « agir pour un homme politique c'est parler »<sup>29</sup>. Le langage politique est donc pourvu à la fois d'une dimension illocutoire, mais aussi d'une dimension perlocutoire. Cette dernière servirait alors la cause d'une « communication politique » tournée vers la séduction et non la transmission d'un savoir<sup>30</sup>. Dans le monde politique, l'énonciation a pour but ultime de susciter l'adhésion. En faisant voir, l'objectif est de faire croire, et donc de faire approuver le programme ou la personnalité du locuteur. Le vocabulaire politique

---

<sup>21</sup> J.-L. Austin, op. cit., p. 38.

<sup>22</sup> F. Récanati, *Les énoncés performatifs : contribution à la pragmatique*, Paris, Minuit, 1986, p. 113.

<sup>23</sup> J.-L. Austin, op. cit.

<sup>24</sup> F. Larroque, op. cit., p. 12.

<sup>25</sup> J.-L. Austin, op. cit., p. 119.

<sup>26</sup> O. Aïm, S. Billiet, *Communication*, Dunod, coll. « Openbook », 2020, p. 105.

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> F. Larroque, op. cit., p. 14.

<sup>29</sup> J.-M Denquin, *La politique et le langage*, Paris, M. Houdiard, 2007, p. 27.

<sup>30</sup> Ibid.

permet, en jouant sur des institutions et des conventions, d'agir sur les comportements. Puisque tout langage a le pouvoir de « façonner des abstractions pour véhiculer des idées, qu'elles soient nouvelles ou simplement indispensables à la communication »<sup>31</sup>, le langage politique est principalement considéré comme une « puissance d'agir »<sup>32</sup>. De ce fait, s'est développée une pratique de la communication politique tendant à user des représentations mentales et des symboles pour faire croire et faire adhérer les citoyens à telle ou telle idéologie. Cette forme de communication n'a pas vocation à traduire de manière transparente une réalité, l'action de son locuteur, mais elle vise à produire un certain effet<sup>33</sup> chez ses destinataires. La « déclaration » de l'homme ou la femme politique est par nature performative, elle implique alors prétendument une action du locuteur. Mais, c'est davantage dans l'intention de faire croire dans la réalisation de cette action que la communication politique trouve sa raison d'être. La croyance en l'action permet alors l'adhésion et l'obéissance du public.

Au delà de la sphère politique, « le mécanisme qui permet la diffusion à grande échelle des idées a nom propagande: soit, au sens large, tout effort organisé pour propager une croyance ou une doctrine particulière »<sup>34</sup>. La propagande dans son sens originel consiste ainsi dans l'activité humaine qui « désigne toute institution ou tout procédé destiné à propager une doctrine ou un système »<sup>35</sup>. Toute institution, commerciale, politique ou publique « qui professe certaines valeurs et entreprend de les faire connaître, par vive voix ou par écrit, pratique la propagande »<sup>36</sup>. Désormais, désignée sous le nom de « communication » - le mot propagande ayant pris dans le langage commun une signification « mauvaise et répréhensible » - cette activité correspond au discours développé par une institution à propos d'elle-même en vue de faire naître une certaine représentation dans l'imaginaire collectif. Elle implique alors pour son émetteur une volonté de maîtrise sur le discours qui est fait par elle-même et par les autres à son propos.

---

<sup>31</sup> F. Larroque, op. cit., p. 12.

<sup>32</sup> J. Butler, *Le pouvoir des mots, politique du performatif*, Paris, Amsterdam, 2004, p. 29.

<sup>33</sup> J.-M. Denquin, op. cit., p. 36.

<sup>34</sup> E. Bernays, *Propaganda. Comment manipuler l'opinion en démocratie*, Paris, La Découverte, coll. « Zones », O. Bonis (trad.), 2007, p. 40.

<sup>35</sup> Ibid, p. 41.

<sup>36</sup> Ibid, p. 41



Devenue une discipline universitaire<sup>37</sup>, la communication s'est aujourd'hui déployée à tous les secteurs. Pour aider à sa définition, nous présenterons trois métaphores introduites par L. Sfez<sup>38</sup>. Ces « trois métaphores fondatrices qui renvoient à trois visions du monde »<sup>39</sup> permettront de cerner la communication. Premièrement, la communication peut être « représentative »: « en appelant au discours de la raison », l'homme utilise la communication, mais ne s'en asservit pas. La présupposition « avec » prédomine. Métaphore le plus souvent utilisée pour présenter la communication, celle-ci est vue comme une « machine », un « simple outil par quoi l'homme accomplit une action plus aisément ». Il « régit tout un ensemble de notions tissant des relations entre elles, suscitant des images, gérant en sourdine des présupposés ». Schématiquement, la communication pose la distinction émetteur-récepteur, et introduit entre eux un canal. La représentation fait appel à un représentant et à un représenté, et les relie par un médiateur, tourné d'un côté vers le monde objectif, et, de l'autre, vers le signe qu'il garantit<sup>40</sup>.

Deuxièmement, la communication peut être « expressive ». La métaphore utilisée est celle de l'organisme, « nous sommes partie d'un tout, ce qui compte, c'est de repérer les échanges possibles et d'analyser le rôle des éléments qui forment ce tout que l'on appelle univers ». C'est ici la présupposition « dans » qui prédomine. L'homme n'est plus maître de la communication, mais est dans l'adaptation. Le modèle n'est plus le même, l'émetteur et le récepteur ne sont plus appréhendés sur le modèle binaire actif/passif. Ils interagissent tous deux dans un monde qui les dépasse. Ce modèle de communication permettrait alors de dépasser la simple représentation. « Communication démocratique à la portée de tous »<sup>41</sup>, l'individu est connaissant, capable d'énoncés justes et adaptés. Le communicant et le récepteur sont envisagés sur le même niveau, un rôle de participation est alors donné à ce dernier.

Troisièmement, la communication peut être « confondante ». La métaphore utilisée est « Frankenstein ». Le sujet n'existe que par l'objet technique, elle lui assigne ses limites et détermine ses qualités. La présupposition « par » prédomine ici. La technologie permet à l'homme d'exister,

---

<sup>37</sup> La communication fait l'objet de manuels, de théories. Des formations universitaires, et surtout privées, lui sont consacrées.

<sup>38</sup> L. Sfez, *La communication*, PUF, Que sais-je, 2010.

<sup>39</sup> L. Sfez, Introduction, op. cit., p. 16.

<sup>40</sup> Ibid, p. 17.

<sup>41</sup> Ibid, p. 19.

mais il ne peut exister en dehors du miroir qu'elle lui offre<sup>42</sup>. Tout est brouillé, l'objet se confond avec le sujet, le produit avec le producteur.

Ces trois métaphores montrent qu'il existe plusieurs communications possibles, et que l'homme peut encore choisir celle(s) qu'il souhaite s'imposer. Cette réflexion dépasse toutefois les distinctions aujourd'hui à l'oeuvre dans le domaine de la communication. En effet, la communication a tendance à être décrite selon trois qualificatifs, porteur chacun de représentations, de méthodes, d'objectifs. La communication publique se distinguerait alors de la communication commerciale et de la communication politique. Ses finalités seraient différentes: « à la différence de la communication politique ou de celle à vocation commerciale, la communication publique ne cherche ni à plébisciter, ni à séduire »<sup>43</sup>. Selon son fondateur, la communication publique est une communication « formelle qui n'a pas à vocation à occuper le champ total de la communication naturelle que connaît un territoire »<sup>44</sup>. Défini par la « légitimité de l'intérêt général »<sup>45</sup>, ses messages seraient en principe, émis, traités par les institutions publiques « au nom du peuple »<sup>46</sup>. Cette communication serait donc envisagée sous l'angle de la représentation, et ses informations délivrées au nom d'une utilité publique. Dès lors, la communication publique se définirait comme « la communication formelle qui tend à l'échange et au partage d'informations d'utilité publique, ainsi qu'au maintien du lien social, et dont la responsabilité incombe à des institutions publiques ou à des organisations investies de mission d'intérêt collectif »<sup>47</sup>. Pour cette étude, nous reviendrons toutefois à la définition donnée plus haut.

Pour remplir pleinement les objectifs qu'elle s'est fixée, une institution communicante peut définir une « politique de communication ». Elle permet alors la coordination des différents acteurs à son service, elle permet de garantir l'unité et la cohérence du discours de l'institution à propos d'elle même autour d'une « ligne d'action et de direction »<sup>48</sup>. La communication ainsi institutionnalisée se structure autour d'un ensemble de représentations et d'images mentales associées à l'institution, à son rôle, à sa mission. Cet ensemble forme alors un tout, au service de

---

<sup>42</sup> Ibid, p. 20.

<sup>43</sup> J.-M. Sauvé, La communication publique : une exigence démocratique, Intervention, Colloque autour du Vingtième anniversaire de l'association « Communication publique », Paris, 21 octobre 2009.

<sup>44</sup> P. Zémor, *La communication publique*, PUF, Que sais-je?, 3 ème éd., 2005, p. 4.

<sup>45</sup> Ibid, p. 5.

<sup>46</sup> Ibid.

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> G. Cornu, Définition du nom féminin « politique », *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, Association Henri Capitant (dir.), 11ème éd., 2017.

l'intention symbolique de son auteur. Ce « tout » prend alors la forme d'un « récit »<sup>49</sup>, d'un mythe au service de la légitimité de l'institution.

En effet, les communicants ont bien compris désormais l'affirmation selon laquelle « pas de légitimité sans métaphore, sans montages de fiction »<sup>50</sup>. L'auteur de cette formule argumente : « la légitimité ne s'offre pas ni ne se construit de façon abstraite, mais sur le mode théâtral »<sup>51</sup>. Ce registre théâtral, performatif est bien assimilé par les communicants qui se livrent à un travail permanent de modelage de l'artificialité et des idéaux. Appliqué au langage juridique, qui, on l'a vu, obéit à ses propres règles, le récit communicationnel peut jouer avec ses images, ses symboles, et en créer de nouveaux, car « le droit est un récit, parmi d'autres »<sup>52</sup>.

Se faisant, « le droit met à la disposition des acteurs et autres décideurs un lexique dans lequel ils puisent pour légitimer leurs choix, ennoblir les intérêts ou les causes qu'ils cherchent à promouvoir »<sup>53</sup>. Le droit est un discours, et de ce fait, ses acteurs peuvent puiser dans son « stock d'images des ressources inépuisables »<sup>54</sup>. À ce titre, la doctrine, comme l'explique P. Legendre, a une fonction « édifiante »<sup>55</sup> au sens propre du mot. Elle contribue, par les notions, les catégories, les concepts qu'elle crée, à construire un récit, un imaginaire autour du droit. Ainsi, prenant l'exemple du droit administratif, J. Caillosse explique: « Pas plus qu'elle ne peut se lire raisonnablement dans le récit ininterrompu dans lequel le droit administratif la met en scène l'administration n'est sérieusement concevable sans les représentations qu'en donne la machinerie juridique »<sup>56</sup>. La doctrine produit tout un ensemble de symboles et de métaphores qui « servent des raisonnements qui entrent dans l'espace de la délibération collective »<sup>57</sup>.

Entrant ainsi dans la sphère publique, elles contribuent à façonner un récit étatique, marque constitutive de tout État. « Un État n'est pas un empilement de fonctions, ni une armée d'employés,

---

<sup>49</sup> J. Caillosse, *La constitution imaginaire de l'administration*, op. cit., p. 17.

<sup>50</sup> Entretien avec P. Legendre, déjà cit., p. 99.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> J. Caillosse, Introduction générale. Sens et forme d'un livre, *Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation. Sur la question du territoire en droit public français*, op. cit., p. 16.

<sup>53</sup> Ibid, p. 17.

<sup>54</sup> J. Caillosse, *La constitution imaginaire de l'administration*, op. cit., p. 14.

<sup>55</sup> P. Legendre, *Trésor historique de l'État en France*, Fayard, 1992, p. 532: « Ce que j'appelle le pouvoir des docteurs est un fait d'autant plus important que sans l'appui constant d'une théorie, sans l'effort régulier pour introduire dans la réglementation ou les jurisprudences les concepts classificatoires, sans cette capitalisation des doctrines, le droit administratif serait resté une pratique de l'administration, plus ou moins incontrôlable et incontrôlée ».

<sup>56</sup> J. Caillosse, *La constitution imaginaire de l'administration*, op. cit., p. 14.

<sup>57</sup> Ibid.

ni une association d'intérêts en conflit. Pour accomplir ses missions, parvenir aux perfectionnements administratifs, il doit être investi par des croyances »<sup>58</sup>. Les productions et énoncés juridiques, conçus à base de fictions et de montages<sup>59</sup>, permettent la circulation des croyances à propos de l'État et de ses institutions. La notion juridique de service public formalisée par L. Duguit va permettre, par exemple, l'avènement du récit de l'État-providence, en donnant lieu à l'aboutissement d'un consensus social<sup>60</sup>. Les constructions doctrinales sont autant d'outils pour faire voir l'État dans une représentation donnée. Seulement, « il ne lui suffit pas de faire voir, il lui faut encore faire croire »<sup>61</sup>.

Ces enjeux trouvent un relais puissant dans la communication. Les institutions publiques se sont tour à tour dotés d'outils de communication, faisant advenir aujourd'hui une « nouvelle idéologie, voire nouvelle religion mondiale en formation »<sup>62</sup> de la communication. La communication publique, définie au départ, comme accompagnant « l'application d'une règle, le déroulement d'une procédure, l'élaboration d'une décision »<sup>63</sup> ou même la décision elle-même, est marquée désormais par « un discours de l'être »<sup>64</sup>, dominant un discours de « l'avoir » ou du « faire »<sup>65</sup>. Animées par un « intérêt managérial »<sup>66</sup>, les institutions s'ouvrent désormais à un « discours sur soi », et se donnent l'objectif de construire une « image de marque », reconnaissable et façonnée par des représentations mentales. Pour se faire, les institutions juridiques ont su utiliser les images que leur offre le droit.

Relais de la fonction édifiante de la doctrine, elles ont su s'accaparer les montages juridiques pour confectionner le récit dans lequel elles s'inscrivent. Le Conseil constitutionnel n'échappe pas à cette tendance. En effet, s'est institutionnalisée, comme nous allons le voir, une

---

<sup>58</sup> P. Legendre, *Fantômes de l'État en France. Parcelles d'histoire*, Fayard, coll. « Les quarante piliers », Paris, 2015, p. 198.

<sup>59</sup> Entretien avec P. Legendre, Qui dit pouvoir dit légiste, A. Collovald, B. François, in *Politix*, vol. 8, n°32, Quatrième trimestre, Le pouvoir des légistes, 1995, p. 35.

<sup>60</sup> En ce sens, J. Caillosse, *La constitution imaginaire de l'administration*, op. cit. p. 50.

<sup>61</sup> Ibid, p. 14.

<sup>62</sup> L. Sfez, *La communication*, op. cit., p. 3.

<sup>63</sup> P. Zémor, op. cit., p.5

<sup>64</sup> O. Aïm, S. Billiet, op. cit., p. 224.

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> D. Bessières, La définition de la communication publique: des enjeux disciplinaires aux changements de paradigmes organisationnels, *Communication & Organisation*, Presses Universitaires de Bordeaux, n°35, 2009, p. 16.

politique de communication à partir de 1993<sup>67</sup>. Justifiée alors par l'intention de publier les décisions de l'organe, et d'accompagner leur réception pour en faciliter la compréhension, elle prend désormais une autre dimension<sup>68</sup>. Sous l'impulsion de son président actuel L. Fabius, une démarche proactive a été initiée, démontrant la volonté d'« ouvrir vers l'extérieur une maison qui avait trop longtemps pratiqué une culture de l'ombre et du secret »<sup>69</sup>. Cette « ouverture » symboliserait alors le tournant de notre démocratie, la communication étant devenue, depuis 2009 au Conseil d'État<sup>70</sup>, et depuis 2016 devant le Conseil constitutionnel<sup>71</sup>, une « exigence démocratique ». Cette démarche du Conseil pourrait s'inscrire dans une volonté représentative, sur le modèle de la communication publique de P. Zémor. La communication du Conseil serait alors attaché à publier ses décisions, dans le but de transmettre l'information, selon une théorie classique émetteur-canal-récepteur<sup>72</sup>.

Seulement, nous allons voir que le modèle représentatif de la communication est largement dépassé. Entourant la communication et la transparence de l'institution d'attributs démocratiques<sup>73</sup>, la construction de son identité à partir du récit sur elle-même se rapproche davantage du modèle expressif. Étymologiquement polysémique, l'usage du mot communication par ses acteurs tend à la faire devenir dialogique. La communication publique permettrait alors de faire advenir par les échanges entre le public récepteur et l'institution émettrice, une nouvelle forme de démocratie. Soucieux de faire accepter les décisions qu'elles prennent, les institutions chercheraient par leur discours sur elle-même à faire advenir un modèle « délibératif »<sup>74</sup> de démocratie, formalisé par J. Habermas. La légitimité de leur mission, de leurs décisions, et leur légitimité elle-même se trouverait dans le « respect d'un principe de dialogue sincère entre les acteurs »<sup>75</sup>. La

---

<sup>67</sup> O. Schrameck, La décision du 13 août 1993: impressions et leçons d'un tonnerre estival, *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°25 (Dossier: 50ème anniversaire), août 2009.

<sup>68</sup> J. Maïa, Secrétaire général du Conseil constitutionnel, Communication personnelle, 11 juillet 2022.

<sup>69</sup> J. Robert, Témoignage, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/le-conseil-constitutionnel/les-membres-du-conseil/les-membres-depuis-1959/temoignages-d-anciens-membres/temoignage.25706.html>, consulté le 6 septembre 2022.

<sup>70</sup> J.-M. Sauvé, intervention cit.

<sup>71</sup> L. Fabius, *Rapport d'activité 2016*, L. Fabius (dir.), Paris, Conseil constitutionnel, septembre 2016, p. 5.

<sup>72</sup> Modèle dit E-C-R, théorisé par C. Shannon, W. Weaver, *Théorie mathématique de la communication*, Paris, Retz-CEPL, 1975.

<sup>73</sup> L. Fabius explique bien que ce n'est pas la transmission des décisions qui est « démocratique », mais bien l'explication du Conseil sur « son rôle et son activité ».

<sup>74</sup> J. Habermas, *Théorie de l'agir communicationnel*, J.-M. Ferry (trad.), Fayard, coll. « L'espace du politique », 1987; J. Habermas, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, R. Rochlitz et C. Bouchindhomme (trad.), Gallimard, coll. « NRF-Essai », 1997.

<sup>75</sup> M. Mekki, Considérations sociologiques sur les politiques communicationnelles des producteurs de droit, in *Droit, justice et politiques communicationnelles*, S. Chassagnard-Pinet, S. Dauchy (dir.), Mare & Martin, coll. « Libre droit », Université de Lille 2, 2015, p. 83.

communication permettrait « la participation des administrés aux décisions qui les concernent », et ce faisant les institutions pourraient être « considérées comme répondant à l'idée démocratique, ou, plus exactement, à l'idée que l'on se fait de la démocratie »<sup>76</sup>.

Cette visée délibérative de la communication tend alors à masquer son caractère « factice, dans la mesure où elle ne confère aux intéressés que l'illusion du partage du pouvoir »<sup>77</sup>. Conçue comme démocratique et à la portée de tous, « la participation revient dans ces conditions aliénantes, puisqu'au lieu de donner aux administrés une capacité d'influence, elle vise en fin de compte à renforcer l'emprise de l'administration sur la société »<sup>78</sup>. Seules « les méthodes évoluent, mais la nature profonde de la relation à la société reste inchangée ». L'unilatéralité est préservée, l'institution gardant « l'initiative et la maîtrise de la rétention/divulgence de l'information qui la concerne »<sup>79</sup>. La gestion symbolique reste dans les mains de l'administration, qui a seulement permis la légitimation de sa démarche communicationnelle. Toutefois, pour l'institution, « la communication devient une variable managériale, perçue comme un facteur direct de productivité organisationnelle »<sup>80</sup>. Le capitalisme néolibéral, « les mouvements de dérégulation internationale et le développement de la mondialisation des marchés »<sup>81</sup> induisent alors une « contrainte intégrée variablement par les États européens d'alignement sur les modes de gestion du privé et les critères concurrentiels du marché »<sup>82</sup>. Le statut public ne peut plus garantir la légitimité aux institutions publiques. Elles sont alors amenées à « rechercher un renouvellement de (leur) légitimité en permanence, en favorisant un consensus des usagers sur les fins et les résultats »<sup>83</sup>. Désormais, uniquement absorbée par ce souci, la communication de l'institution tend à se confondre avec son objet. Cette confusion entre objet et sujet du discours sur elles-mêmes tend alors à faire passer le faire croire, le faire approuver au dessus du faire.

---

<sup>76</sup> B. Daugeron, La démocratie administrative dans la théorie du droit public: retour sur la naissance d'un concept, *RFDA*, n°137-138, 2011, p. 27.

<sup>77</sup> J. Chevallier, L'administration face au public, in *La communication administration-administrés*, J. Chevallier, R. Draï, F. Rangeon (dir.), Paris, PUF, Centre Universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie (CURAPP), 1983, p. 49.

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> Ibid, p. 52.

<sup>80</sup> D. Bessières, art. cit., p. 24.

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> Ibid.

<sup>83</sup> D. Bessières, art. cit., p. 24.

Il est possible de soustraire toute valeur ou ambition à la politique de communication de quelque institution, invitant ainsi à considérer les actes de communication pour ce qu'ils sont: des actes de communication sans aucune portée, ni valeur. Pour autant, il est difficile d'assumer complètement cette position. D'abord, car l'on remarque que ces actes de communication ne sont pas sans incidence juridique, pour prendre seulement l'exemple des communiqués de presse ou des commentaires<sup>84</sup>. Ensuite, concernant l'ambition donnée à cette communication, on ne peut y voir simplement une démarche que le Conseil s'inflige en réponse à des demandes ou besoins de la population<sup>85</sup>. Ce n'est d'ailleurs pas ce qui ressort de la diversification des outils utilisés par le Conseil, et du temps, de l'effort qu'il place dans cette démarche (l'effort logistique des audiences hors les murs, le coût de la publication d'un rapport d'activité, les efforts organisationnels autour de tous les événements...). Surtout, au delà de ces considérations plutôt évidentes, l'analyse réalisée par J. Caillosse à propos du rapport annuel du Conseil d'État peut être appliquée - au delà du seul rapport d'activité du Conseil - aux actes de communication pris en son nom. « À travers la composante « étude » de son rapport public annuel, le Conseil d'Etat se donne une « identité doctrinale ». Grâce au rapport, l'institution s'affirme comme « intellectuel organique » de l'État et peut développer sa mission de producteur du récit de l'État. »<sup>86</sup> La communication du Conseil émane bien de ses services, plus précisément de son service de communication, et de son secrétaire général qui en est le « coordinateur ». Mais, plus largement, elle émane de son président qui est, selon le secrétaire général du Conseil lui-même, le « maître de la communication dans son ensemble »<sup>87</sup>. Celui-ci ajoute d'ailleurs: « Le président peut avoir des échanges avec ses collègues sur ce point, mais c'est lui qui veille à la mise en oeuvre de la stratégie de communication que le Conseil s'assigne »<sup>88</sup>. Réitérant les propos de ses prédécesseurs, il admet volontiers cette « autorisation » à communiquer.

Bien que les membres soient soumis à certaines obligations qui les empêchent de s'exprimer publiquement sur les décisions qu'ils rendent, le caractère ambiguë de cette communication plane

---

<sup>84</sup> En ce sens, P. Deumier, Les communiqués de la Cour de cassation : d'une source d'information à une source d'interprétation, *RTD civ.* 2006, p. 510-517; G. J. Guglielmi, Le droit s'écrit-il dans les communiqués de presse, in *Mélanges en l'honneur d'Alain Fenet*, LexisNexis, 2008; O. Renaudie, Les communiqués de presse du Conseil d'État: outil de pédagogie ou support de communication, in *La pédagogie au service du droit*, P. Raimbault et M. Hécquard-Théron (dir.), Presses de l'Université Toulouse I Capitole, LGDJ-Lextenso Editions, p. 293-309.

<sup>85</sup> Malgré ce qui est avancé par le président du Conseil constitutionnel, L. Fabius, *Rapport d'activité 2016*, L. Fabius (dir.), Conseil constitutionnel, Paris, septembre 2016, p. 4: « Les citoyens souhaitent aujourd'hui être bien informés sur les institutions qui influent sur leur vie, et ils ont raison. »

<sup>86</sup> J. Caillosse, Variations autour du rapport public annuel, *AJDA* 2013, p. 1034.

<sup>87</sup> J. Maña, *comm. cit.*

<sup>88</sup> *Ibid.*

toujours. En effet, l'ancien secrétaire général J.-E. Schoettl explique « cette information est le fait du secrétariat général et n'engage pas les membres, même si ceux-ci ont souscrit, de façon générale, à l'existence d'une telle politique de communication »<sup>89</sup>. Ainsi, même si une certaine distance par rapport à la communication du Conseil peut être revendiquée par ses membres, son président ou les membres de ses services, il convient de garder à l'esprit qu'ils n'en sont pas si éloignés que cela. Les actes de communication, les commentaires, les communiqués de presse, le rapport d'activité, le site internet, contiennent nécessairement une certaine volonté de ses membres<sup>90</sup>, une certaine « identité doctrinale » et symbolique. Celle-ci est donc exprimée à travers ces outils, et contribue à créer un récit autour de l'institution, autour d'une certaine vision de la Constitution et a fortiori d'une certaine idée de l'État.

La communication est le moyen pour ses acteurs de « rendre acceptable ce qui ne l'est pas »<sup>91</sup>. Or, « c'est par le biais et par le pouvoir des mots, qui permettent de nommer les choses, que l'inconcevable devient concevable, que l'inacceptable devient acceptable, et finit parfois par se concrétiser »<sup>92</sup>. La communication au Conseil constitutionnel a donc pour but de se servir des mots du langage juridique, ou du langage en général pour construire l'identité symbolique du Conseil constitutionnel, pour rendre « acceptable » une certaine idée de ce que pourrait être l'institution, de ce que pourrait être sa mission. Animée par un « maître » issu du monde politique, et couvrant un objet prétendument neutre mais effectivement politique, la communication dite publique du Conseil tend à estomper sa prétendue différence avec une communication dite politique ou même commerciale. La performativité du langage juridique utilisée à des fins communicationnelles tendrait-elle à faire pencher le discours de l'institution sur elle-même du côté de la séduction? Car, si le langage politique permet à ses utilisateurs de faire advenir une confusion entre parler et agir, pour une « juridiction » dire n'est pas faire. La communication ambitieuse du Conseil impliquerait-elle alors une certaine schizophrénie d'une institution employée d'abord à faire croire, avant de réellement faire? Au delà d'un effort de publication et de transmission de l'information, l'identité symbolique que le Conseil contribue à créer n'aurait elle pas pour effet d'éviter une analyse constructive de son rôle et de sa mission? Il ne s'agit pas ici d'évaluer la politique

---

<sup>89</sup> J.-É. Schoettl, Ma Cinquantaine rue de Montpensier, *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n°25, Dossier 50e anniversaire, août 2009.

<sup>90</sup> Qui d'ailleurs prennent largement part à certains de ces outils, acceptant de témoigner en vidéo, ou par écrit.

<sup>91</sup> T. Rioult, Communication publique, Communication d'entreprise, même métier? Un témoignage, *Parole Publique*, n°23, avril 2019, p. 33.

<sup>92</sup> D. Lochak, La doctrine sous Vichy. Les mésaventures du positivisme, in *Les usages sociaux du droit*, Publications du CURAPP, 1989, p. 252-285.



communicationnelle du Conseil selon un quelconque critère objectif ou rationnel. Seulement limité par lui-même dans sa démarche, le Conseil est le seul à détenir les critères, si il en existe, d'une telle évaluation. Toutefois, la surenchère qu'implique la démarche communicationnelle n'entraînerait-elle pas une communication « confondante », brouillant la distinction entre objet et sujet?

Étudiant la construction de ce récit communicationnel et l'organisation permettant sa construction, il s'agira ici, reprenant une formule de M. Foucault « de montrer la logique des choses, la logique des stratégies à l'intérieur desquelles les choses se sont produites, et montrer que ce ne sont pourtant que des stratégies, et que du coup, en changeant un certain nombre de choses, en changeant de stratégies, en prenant les choses autrement, montrer que ce qui nous paraissait évident ne l'est pas »<sup>93</sup>. Il s'agira alors d'une part, de décrire comment le récit communicationnel a émergé au sein du Conseil constitutionnel, comment il s'est développé et organisé (Partie I). Poursuivant dans cette visée descriptive, il s'agira également de montrer les méthodes du Conseil pour construire son identité communicationnelle (Partie II). Enfin, il nous faudra analyser ce discours à propos de lui-même pour mettre en perspective la « mise en scène »<sup>94</sup> que lui accorde celui-ci (Partie III).

---

<sup>93</sup> A. Berten, M. Foucault, Entretien avec M. Foucault, *Les Cahiers du GRIF*, n°37-38, 1988, p. 16.

<sup>94</sup> Reprenant ainsi l'expression de J. Caillousse, *Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation*. op. cit.

## **Partie I - L'organisation de la démarche communicationnelle du Conseil constitutionnel:**

Jacques Chevallier identifie deux modèles-types de relation entre l'administration et les administrés. Il décrit le premier modèle de la manière suivante: « Ou bien l'organisation s'ouvre vers l'environnement, en établissant avec lui des échanges permanents et réversibles: se tenant à l'écoute de son milieu, grâce à des dispositifs informationnels variés, elle module son action et infléchit ses structures, en fonction de ses exigences et de ses attentes »<sup>95</sup>. Selon ce modèle, la communication, synonyme d'ouverture, permettrait de développer une proximité entre le Conseil constitutionnel et les constitués, ayant pour conséquence d'ouvrir un dialogue entre eux. D'apparence au moins, le Conseil modifierait son attitude pour répondre directement aux exigences des constitués, a priori demandeurs de plus de transparence, de plus d'échanges. Tout de suite, l'image souhaitée est celle d'une organisation qui, par la communication, se montre disponible, accessible, approchable, à la portée de tous. Le Conseil se voudrait alors bienveillant, obéissant consciencieusement aux doléances des citoyens. Ce modèle, moderne et prometteur, se construit en opposition à un autre, traditionnel et obsolète: « Ou bien, l'organisation se replie sur elle-même, en se mettant à l'abri des pressions extérieures, peu sensible et faiblement réceptive aux sollicitations du milieu, elle prétend agir sur lui unilatéralement, sans subir en retour son influence »<sup>96</sup>. On comprend aisément que l'auteur souhaite montrer que l'Administration, les institutions en général, se sont enfermées dans ce deuxième modèle, qu'il faut à tout prix désormais abandonner. Les institutions se seraient enfermées dans une unilatéralité trop contraignante et difficile à accepter pour les citoyens. L'auteur paraît de façon évidente en faveur du premier modèle qui permettrait « l'adaptation, le renouvellement et la survie de l'organisation »<sup>97</sup> tandis que le deuxième modèle de fermeture entraînerait inévitablement « l'inadaptation, la dégradation et la disparition probable de l'organisation »<sup>98</sup>. Filant la métaphore de la nature, l'auteur poursuit et nuance son propos: « pas plus qu'elle ne peut survivre si elle est isolée et privée de contacts avec un milieu écologique, dans lequel elle puise les ressources et l'énergie qui lui sont indispensables pour agir, l'organisation ne peut survivre si elle perd son identité propre et se fond dans le milieu ambiant »<sup>99</sup>. Les institutions

---

<sup>95</sup> J. Chevallier, *L'administration face au public*, op. cit., p. 13.

<sup>96</sup> Ibid.

<sup>97</sup> Ibid, p. 14.

<sup>98</sup> Ibid.

<sup>99</sup> Ibid.

doivent donc puiser dans le grand public la force dont elles ont besoin, l'air dont elles ont besoin pour respirer. La communication permettrait la régénération des institutions françaises.

En réalité, plus loin, J. Chevallier dévoile tout l'arrière plan des représentations et symboles qu'il attache à l'ouverture/fermeture des institutions étatiques: « le principe de fermeture apparaît contraire à la fois aux aspirations du public et à l'efficacité administrative: au lieu d'entourer ses démarches de secret et de mystère, et de fuir le public, l'administration ne doit pas hésiter à s'exposer au regard de tous et à rechercher les contacts: c'est de ce prix que dépendent la légitimité de l'institution et la qualité de ses décisions »<sup>100</sup>. En s'affichant comme ouverte et sensible au regard portée sur elle par les citoyens, l'institution peut espérer en retour un gain de légitimité. L'ouverture devient intéressante à partir du moment où elle permet de renforcer une position qui n'est plus tenable sous l'empire traditionnel de l'opacité et du mystère. Cette dichotomie vient également soutenir une nouvelle valeur, en fonction de laquelle les institutions sont désormais évaluées: l'efficacité. L'institution prétendument ouverte, transparente, limpide gagne en autorité, en légitimité, en efficacité, par rapport à l'institution secrète, distante, floue.

Seulement, loin d'être volontaire, la démarche d'institutionnalisation de la communication au Conseil constitutionnel débute à l'été 1993, non pas dans une poursuite de l'énergie des citoyens, mais en réaction aux critiques sur son rôle, et sa mission. Prévu ni par la Constitution ni par aucun texte légal ou réglementaire (Chapitre 2), le mouvement d'institutionnalisation de la communication au Conseil émane exclusivement de sa volonté, dans une quête de légitimité, et surtout, de défense de ses intérêts face à ses détracteurs (Chapitre 1). L'absence de cadre juridique a offert au Conseil une grande liberté dans sa démarche, permettant aujourd'hui d'arriver à un service autonome et spécialisé (Chapitre 3).

---

<sup>100</sup> Ibid, p. 16.

## Chapitre 1- La genèse de sa politique de communication:

À ses débuts, le besoin d'une démarche de communication pour le Conseil constitutionnel, n'est pas, comme pour la plupart des institutions, apparent (Section 1). Plutôt envisagée comme superflue, elle devient une nécessité pour le Conseil qui cherche en elle un relèvement de sa légitimité (Section 2). Elle évolue, se perfectionne au point d'en confier le soin en 2018 à un service spécialisé (Section 3).

---

### Section 1 - Le domaine initial de la communication au Conseil

Jusque là, le Conseil ne montre pas de volonté à communiquer, ni sur ses décisions, ni sur son rôle, ni sur son fonctionnement. Il ne communique pas. Il est même possible d'observer dans son attitude une sorte de « réserve à l'égard de la communication »<sup>101</sup>. À l'instar de l'administration, traditionnellement envisagée comme secrète, voire opaque, le Conseil et ses membres évoluent sans se soucier de la bonne compréhension de ses décisions par le monde du droit, et encore moins par le grand public. « Tout au plus participait-il, avec un succès grandissant, aux journées portes ouvertes des monuments historiques, depuis 1984, date de leur création, devenues depuis 2002 les journées européennes du patrimoine »<sup>102</sup>.

Il n'apparaît pas nécessaire de développer une telle démarche de communication, puisque ses décisions sont, dès son origine, « publiées au Journal Officiel, puis annuellement sous forme de recueils comprenant le texte intégral des décisions et des abstracts »<sup>103</sup>. La principale cible de cette publication reste donc non pas le grand public, mais les institutions. Le Conseil s'en tient à une publication formelle de ses décisions, ni plus ni moins. Le secrétaire général Olivier Schrameck relève tout de même que « certes auparavant déjà, le président Badinter s'était attaché à expliquer à quelques correspondants choisis, les enjeux et les apports des décisions les plus importantes »<sup>104</sup>.

La publication officielle des décisions et ces quelques éclairages semblent être suffisants. Le Conseil se conçoit comme une institution, qui fait partie du système institutionnel français. Et une institution, dans la tradition ou la culture française, n'a pas à écrire, à parler sur elle-même. Elle n'a

---

<sup>101</sup> L. Brau, L'expérience du Conseil constitutionnel français. En matière de communication permanente: l'outil papier, in *Les Cours constitutionnelles face aux enjeux de la communication*, Paris, coll. « Bulletin A.C.C.F », n°4, 2004.

<sup>102</sup> M. Disant, La communication du Conseil Constitutionnel: Évolution, organisation, méthodes, *Annuaire de Justice Constitutionnelle*, 2018, p. 60.

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> O. Schrameck, La décision du 13 août 1993: impressions et leçons d'un tonnerre estival, op. cit.

pas besoin de faire croire, de « faire approuver », démarches plutôt synonymes d'un manque de légitimité à l'époque. Seul un « faire voir » limité suffit. Ce refus initial à communiquer s'explique non pas par des « résistances opposées par l'administration à adopter ses principes d'organisation : il s'explique avant tout par des exigences objectives tenant à la fonction remplie par l'administration dans le système social »<sup>105</sup>. Les principes de « distanciation/autorité »<sup>106</sup> sont à la base du modèle traditionnel dans l'administration. L'unilatéralité de l'administration sur les administrés constitue la norme. Dans la V<sup>ème</sup> République, les institutions reçoivent leur autorité des textes, textes qui tiennent leur autorité de la volonté du souverain. Théoriquement, et selon l'organisation prévue sous la V<sup>ème</sup> République, il n'est pas prévu que le Conseil constitutionnel ait besoin de se rendre accessible ou proche du peuple.

La communication n'est pas encore devenue une « exigence démocratique »<sup>107</sup>, une « nécessité qui s'impose »<sup>108</sup> au Conseil. Un souci de bonne compréhension des décisions peut se lire dans les procès verbaux publiés<sup>109</sup>, mais il n'existe pas de « stratégie » de communication.

---

## Section 2 - L'institutionnalisation volontaire de la communication:

Cependant, la décision du 13 août 1993<sup>110</sup> à l'occasion de la loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France, dite « loi Pasqua », et surtout les vives réactions qu'elle a suscitées, va induire une nouvelle démarche en matière de communication. À partir de là, « la tactique du silence n'est plus véritablement tenable »<sup>111</sup>. Dans la plus longue décision qu'il ait rendue à l'époque, le Conseil constitutionnel a prononcé l'inconstitutionnalité de huit dispositions de la loi examinée, et de nombreuses réserves d'interprétation. À cette occasion, il a établi un statut constitutionnel des étrangers et consacré en particulier la pleine valeur constitutionnelle du droit d'asile. Cette consécration s'est cependant heurtée à la résistance du ministère de l'Intérieur. Dès le lendemain de la décision, celui-ci déclarait

---

<sup>105</sup> J. Chevallier, *La participation dans l'administration française. Discours et pratique*, Bull. de l'IIAP, 1976.

<sup>106</sup> J. Chevallier, *L'administration face au public*, op. cit. p. 17.

<sup>107</sup> J. -M. Sauvé, *La communication publique: une exigence démocratique*, Intervention cit.

<sup>108</sup> M. Disant, *Synthèse des réponses au questionnaire, Les enjeux des relations entre les cours constitutionnelles et les médias*, in *Les Cours constitutionnelles et les médias*, Ottawa, Canada, coll. « Bulletin A.C.C.F », 2014.

<sup>109</sup> Compte rendu du 18 janvier 1985, p. 24; Compte rendu du 8 août 1985, p. 30. Compte rendu du 28 décembre 1985, p. 10.

<sup>110</sup> Décision 93-325 du 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France, dite « loi Pasqua ».

<sup>111</sup> J. Maña, comm. cit.

à la télévision que la décision du Conseil portait atteinte à la souveraineté nationale. Quelques semaines après la publication de la décision, le gouvernement engageait une procédure de révision de la Constitution et, pour la première fois, le Premier ministre prit part à la polémique, devant le Congrès. En retour, et pour la première fois également, le président du Conseil, Robert Badinter, publia une réaction dans le journal *Le Monde* du 23 novembre 1993. « L'ampleur des critiques et la mise en cause de l'autorité de l'institution ont rendu évidente la nécessité pour le Conseil constitutionnel de ne pas laisser se développer une polémique sans prendre les moyens d'explicitier la décision et prévenir les mauvaises interprétations de sa jurisprudence »<sup>112</sup>. Débute alors ce que l'on peut appeler la politique de communication du Conseil constitutionnel.

C'est donc en réaction, face à l'effondrement de l'autorité du Conseil, face à un exécutif accusateur, que la décision d'institutionnaliser un discours sur lui-même va être prise. Ainsi, dès le départ de cette « politique » de communication, il y a la volonté par cet outil, hérité du monde de l'entreprise, d'affirmer son indépendance. C'est par le discours sur lui-même que le Conseil tentera d'asseoir son autorité. La tradition du secret ne permettra pas d'aller assez vite, il faut que le Conseil prenne les choses en main pour maîtriser et empêcher les récits qui iraient à l'encontre de sa légitimité.

À partir de là, « de nouvelles pratiques de communication approuvées par l'institution »<sup>113</sup> sont mises en place. Dans la même lancée, furent instituées la mise en place de conférences de presse qui accompagnaient systématiquement les décisions du Conseil; le lancement d'une initiative éditoriale avec la création de la revue « les Cahiers du Conseil Constitutionnel »; et enfin, le lancement d'un prix de thèse parrainé et doté par le Conseil constitutionnel. De surcroît, à partir de 1993, sont associées à la publication de la décision au *Journal officiel*, le mémoire de saisine, en annexe de la loi, ainsi qu'à partir de 1995, des observations du secrétariat général du Gouvernement. En outre, les abstracts du recueil annuel des décisions furent traduits en anglais à partir de 1990.

Comme l'écrit le secrétaire général de l'époque, « En définitive, il n'est peut-être pas exagéré de penser que la crise de 1993 aura marqué un tournant dans la politique de communication de l'institution »<sup>114</sup>. Dans la foulée, le Conseil commença en 1995 la diffusion de plaquettes de présentation de l'institution, régulièrement actualisées. Il publia en 1996, sous l'impulsion du président Roland Dumas, le premier numéro de sa revue semestrielle *Les cahiers du Conseil constitutionnel*. L'année suivante, il ouvrait son site Internet, qui deviendra rapidement son outil de

---

<sup>112</sup> M. Disant, *La communication du Conseil constitutionnel. Évolution, organisation, méthodes*, op. cit, p. 61.

<sup>113</sup> O. Schrameck, art. cit.

<sup>114</sup> Ibid.

communication privilégié. Ainsi, « née sous l'effet des circonstances, la stratégie de communication s'est progressivement institutionnalisée »<sup>115</sup>, pour devenir aujourd'hui une mission à part entière nécessitant la création d'un service spécialisé.

---

### Section 3 - L'évolution de la politique de communication du Conseil vers un service spécialisé:

Le deuxième soubresaut en matière de communication correspond à la mise en place en 2010 de la Question Prioritaire de Constitutionnalité (QPC), suite à la révision constitutionnelle de 2008. Cette mise en place s'est accompagnée « d'un important effort de communication illustré par la diffusion à l'ensemble des avocats d'un CD-ROM de présentation de la procédure et de la jurisprudence constitutionnelle, et par de nombreuses interventions et formations auprès des barreaux »<sup>116</sup>. Cette procédure a eu pour conséquence la démultiplication de l'activité juridictionnelle du Conseil, multipliée par quatre selon les mots de l'actuel Secrétaire Général, M. Jean Maïa. Elle est donc aujourd'hui le centre d'attention de la communication du Conseil. En effet, la retransmission des audiences sur le site internet de l'institution est assurée pour chacune des décisions QPC. Des outils spéciaux de communication ont été développés autour de la procédure: le concours George Vedel destinés aux étudiants de Master, la mise en place d'audiences régionales en province... « Les relations avec l'extérieur ont été profondément modifiées en présence d'une juridiction plus exposée. Une démarche communicationnelle plus proactive s'est imposée, ouverte aux professions juridiques et judiciaires et au grand public, adaptée dans ses derniers avatars à la société numérique »<sup>117</sup>.

Cette nouvelle démarche de communication se poursuit avec la création en 2018 d'un service de communication spécifique. Le Conseil constitutionnel se composait auparavant de trois services: le service de documentation, le service juridique, et le service des relations extérieures qui assurait pour partie cette fonction communicationnelle. Le Conseil constitutionnel fonctionnait alors avec une organisation qui comprenait le rattachement auprès du président de l'institution d'une attachée de presse. Mais en 2018, avec l'arrivée de l'actuelle cheffe de service Madame Sylvie Vormus, est créé un service spécifique chargé d'assurer la mission de communication. Dans la

---

<sup>115</sup> M. Disant, La communication du Conseil constitutionnel. Évolution, organisation, méthodes, op. cit. p. 61.

<sup>116</sup> Ibid.

<sup>117</sup> Ibid.

liberté du cadre juridique qui est le sien, la création du service va permettre à la communication du Conseil de passer à une autre dimension<sup>118</sup>.

## Chapitre 2 - L'absence d'encadrement juridique de la démarche communicationnelle

La construction du récit communicationnel du Conseil constitutionnel peut se faire librement. N'ayant été et n'étant toujours pas prévu par les textes auxquels l'institution est soumise, seules certaines contraintes s'imposent aux neuf membres du collège (Section 1). D'autant plus, ces contraintes semblent pouvoir être dépassées, et le sont parfois en vérité. Surtout, les acteurs de la communication au Conseil ne sont limités en rien, la démarche étant entreprise par les services administratifs et non les membres (Section 2).

---

### Section 1 - Des contraintes constitutionnelles imposées aux membres du Conseil:

Le Conseil constitutionnel ne fait pas l'objet d'un encadrement juridique fort. En effet, l'article 61 de la Constitution est très vague sur la mission que doit remplir l'institution: cette dernière doit « se prononcer sur la conformité des lois à la Constitution »<sup>119</sup>. Ce flou juridique autour de l'activité du Conseil se prolonge jusque dans l'encadrement de l'activité communicationnelle du Conseil. Alors que certaines Cours constitutionnelles étrangères peuvent être encadrées dans cette activité par une loi (Cambodge)<sup>120</sup>, par un décret (République Démocratique du Congo)<sup>121</sup>, dans un règlement intérieur ou un acte équivalent (Burkina Faso)<sup>122</sup>, ou encore en Suisse avec le règlement du Tribunal fédéral, aucun texte ne prévoit les modalités de la communication au Conseil constitutionnel<sup>123</sup>. Les services du Conseil sont donc libres dans l'organisation de cette activité, ce qui s'observe d'ailleurs dans l'évolution du fonctionnement; dans la création des outils qui serviront cette communication; ou encore, dans l'absence d'obligation de publication à laquelle le Conseil pourrait être soumis. L'institution, déjà maître des normes

---

<sup>118</sup> J. Maña, comm. cit.

<sup>119</sup> Article 61 de la Constitution du 4 octobre 1958.

<sup>120</sup> M. Disant, L'organisation des Cours constitutionnelles en matière de communication. Synthèse des réponses au questionnaire, in *Les Cours constitutionnelles et les médias*, op. cit.

<sup>121</sup> Ibid.

<sup>122</sup> Ibid.

<sup>123</sup> Ibid.



auxquelles elle se réfère, est également maître de la manière dont elle se raconte. Aucun obstacle n'intervient à l'encontre de son discours, elle peut le dérouler en toute liberté.

Il semble exister tout de même certaines obligations avec lesquelles elle doit fonctionner: le devoir de réserve des membres, et le secret du délibéré des décisions. Mais, ces deux contraintes ne concernent pas directement la communication du Conseil. En effet, le statut des membres est en partie défini par l'ordonnance du 7 novembre 1958, portant loi organique relative au Conseil constitutionnel, et, à titre complémentaire, par le décret n°59-1292 du 13 novembre 1959 relatif à leurs obligations. Celles-ci se définissent principalement par l'obligation de réserve qu'ils sont tenus de respecter, et par le régime strict des incompatibilités qui leur est applicable<sup>124</sup>. L'article premier du décret prévoit en effet que « Les membres du Conseil constitutionnel ont pour obligation générale de s'abstenir de tout ce qui pourrait compromettre l'indépendance et la dignité de leurs fonctions »<sup>125</sup>. Les membres du Conseil sont donc limités dans le contenu de leurs interventions, ils ne peuvent pas aller trop loin dans leurs propos sur le Conseil, et surtout sur les coulisses de ses décisions<sup>126</sup>.

De plus, l'article 3 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, portant loi organique relative au Conseil constitutionnel, précise, à propos des membres, qu'« Ils jurent de bien et fidèlement remplir leurs fonctions, de les exercer en toute impartialité dans le respect de la Constitution et de garder le secret des délibérations et des votes et de ne prendre aucune position publique, de ne donner aucune consultation sur les questions relevant de la compétence du Conseil. »<sup>127</sup> Ces obligations concernent donc les membres, rarement mobilisés pour participer à la communication du Conseil. Quand ils le sont, leur participation est utilisée pour alimenter une image d'accessibilité et de proximité du Conseil aux problématiques de tout un chacun<sup>128</sup>, ce n'est donc pas le contenu de leurs interventions qui est ciblé. Leur mobilisation est intéressante pour le service de communication, dans la mesure où elle permet d'accroître la visibilité du Conseil, il s'agit de « donner à voir »<sup>129</sup>, de « faire voir ». Ainsi, si le contenu de ces interventions est restreint par les textes, le nombre de celles-ci n'est pas

---

<sup>124</sup> Site internet du Conseil constitutionnel, Rubrique « Les membres », « Le statut des membres ».

<sup>125</sup> Article 1, Décret n°59-1292 du 13 novembre 1959.

<sup>126</sup> E. Lemaire, Dans les coulisses du Conseil constitutionnel, *Jus Politicum*, n°7, 2012.

<sup>127</sup> Article 3, Ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958.

<sup>128</sup> C. Bazy-Malaurie, Vidéo, Quand les citoyens saisissent le Conseil Constitutionnel - la QPC, Site du Conseil constitutionnel, Rubrique « QPC »: L'audience publique est un « moyen de faire en sorte que les gens voient en face d'eux les personnes qui vont discuter de l'affaire »; « C'est très important de dire aux gens qu'ils ont un moyen de participer à cette élaboration du cadre législatif qui s'impose à eux. »

<sup>129</sup> M. Disant, La délocalisation du Conseil constitutionnel, *La semaine juridique*, n°6, 11 février 2019, p. 238-239.

limité. D'autant plus, ces contraintes pèsent bien sur les membres et non pas sur les services administratifs du Conseil, qui peuvent donc sans aucun obstacle constitutionnel, légal ou réglementaire, dérouler le discours de l'institution.

---

## Section 2 - L'absence de contrainte effective pour les services du Conseil:

Le secrétaire général nous confirme d'ailleurs: « Les textes organiques créent l'obligation du devoir de réserve et du secret pour les membres. Nous, l'administration du Conseil constitutionnel, dans le droit positif, nous existons à peine. Il y a un décret qui institue le secrétaire général, et, on y trouve pas un mot de communication. La démarche de communication se fait sans textes »<sup>130</sup>. Le service de communication et le secrétaire général ne sont donc soumis à aucune obligation de publication, aucune obligation d'informer. L'obligation de communiquer, cette « exigence démocratique »<sup>131</sup> n'est qu'une exigence auto-infligée, auto-proclamée. Il y a donc une décision qui est prise par les services du Conseil, par le président de l'institution de rentrer dans cette mission, et d'innover en la matière. De surcroît, ils ne sont restreints d'aucune manière dans ce qu'ils peuvent faire en matière de communication. Libres à eux de créer tel ou tel concours, d'organiser tel ou tel événement, le devoir de réserve étant imposé seulement aux membres, et décrit dans des termes flous et imprécis.

D'ailleurs, il peut être intéressant ici de transposer un raisonnement utilisé habituellement pour analyser le pouvoir que l'institution détient. En effet, il est possible d'utiliser la théorie réaliste de l'interprétation, développée en France par Michel Troper: « Tout texte est affecté d'un certain degré d'indétermination et est porteur de plusieurs sens entre lesquels l'organe d'application doit choisir »<sup>132</sup>. L'application d'un texte juridique suppose qu'on en détermine le sens, qu'on l'interprète. Il n'existe pas de texte clair, qui échapperait à toute décision de l'interprète: « Dire que le texte est clair, c'est souligner le fait qu'en l'occurrence, il n'est pas discuté (...) comme il ne fait pas l'objet d'interprétations divergentes et raisonnables, on le considère comme clair »<sup>133</sup>, et « pour établir qu'il est clair, il faut d'abord l'interpréter »<sup>134</sup>. Ainsi, avant que le Conseil ne se prononce, la

---

<sup>130</sup> J. Maïa, comm. cit.

<sup>131</sup> J.-M. Sauvé, La communication publique: une exigence démocratique, intervention cit.

<sup>132</sup> M. Troper, Le problème de l'interprétation et la théorie de la supralégalité constitutionnelle, *Mélanges Eisenmann*, Cujas, 1975, p. 135.

<sup>133</sup> Ch. Perelman, *Logique juridique. Nouvelle rhétorique*, Dalloz, 1976, p.36.

<sup>134</sup> M. Troper, Justice constitutionnelle et démocratie, *R.F.D.C.*, 1990, n°1, p. 35.

Constitution et les textes organiques qui organisent le fonctionnement et l'organisation du Conseil ne sont que des propositions dont la signification normative est encore incertaine. L'interprétation est alors un acte de volonté, et non de connaissance. Appliquée au devoir de réserve imposé aux membres par les textes organiques, la liberté du Conseil apparaît clairement.

En effet, « tout ce qui pourrait compromettre l'indépendance et la dignité de leurs fonctions »<sup>135</sup> n'est qu'un énoncé, sans signification normative. Or, l'interprète du devoir de réserve, et le juge des manquements à celui-ci n'est autre que le Conseil constitutionnel lui-même. Selon l'article 5 du décret précité, « Le Conseil constitutionnel apprécie, le cas échéant, si l'un de ses membres a manqué aux obligations générales et particulières mentionnées aux articles 1er et 2 du présent décret »<sup>136</sup>. En dernier recours, ce sont donc les membres qui décident des contraintes qui leur sont appliquées au nom de ce devoir de réserve. Le Conseil s'impose lui-même les contraintes auxquelles il devra obéir. En matière de communication donc, il est possible de présupposer qu'il est libre dans la définition de ses missions, et dans les limites qu'il s'impose à lui-même. Ainsi, « s'il décidait d'exploiter au mieux les ressources dont il dispose, quelles limites rencontrerait-il? »<sup>137</sup>. La réponse est qu'il n'en rencontrerait évidemment aucune, puisqu'il se jugera lui-même toujours en deçà de la prétendue limite qu'il s'impose.

Le Conseil constitutionnel n'est donc encadré par rien d'autre que lui-même en matière de communication. L'utilisation de cette pratique, à l'origine exclusivement utilisée dans le monde du management, n'est pas neutre. La communication pour le Conseil est un « coup à jouer »<sup>138</sup>, et il juge aujourd'hui qu'il est le meilleur pour ses intentions.

Seules les deux dispositions précitées encadrent juridiquement le fonctionnement du Conseil constitutionnel en matière de communication. Cependant, dans cette matière, ces deux dispositions sont davantage des difficultés, des contraintes plutôt que de véritables obstacles ou cadres à respecter. D'ailleurs, la cheffe du service de communication du Conseil constitutionnel nous a expliqué: « En réalité, c'est une des difficultés de la communication au Conseil, l'institution est incarnée essentiellement par son président, qui lui-même s'exprime très peu, de façon plutôt rare. C'est compliqué en communication quand l'institution rend des décisions qui, avec le secret des

---

<sup>135</sup> Art. préc.

<sup>136</sup> Article 5, Décret n°59-1292 du 13 novembre 1959.

<sup>137</sup> J. Meunier, *Le pouvoir du Conseil constitutionnel. Essai d'analyse stratégique*, L.G.D.J, Bruylant, 1994, p. 30.

<sup>138</sup> Ibid, p. 31.

délibérés, a une faible incarnation, c'est compliqué de faire vivre l'institution »<sup>139</sup>. La communication permet toutefois de pallier ce manque d'incarnation, puisqu'en « rendant visibles, tangibles même, dans les institutions qui les représentent »<sup>140</sup> les valeurs à mettre en avant, la communication espère faire passer le message que les membres du Conseil les incarnent. La visibilité accordée à certains principes ou valeurs suffiraient, dans le domaine de la communication, pour établir que l'institution les respecte. Ces obstacles ne permettent donc pas une présence médiatique importante des membres, qui sont supposément limités dans ce qu'ils disent, mais cette difficulté peut être contournée par l'organisation d'évènements ou d'interventions centrés sur l'institution et son histoire. Nous allons voir d'ailleurs que le service de communication ne manque pas d'originalité pour pallier cette contrainte.

En définitif, le Conseil constitutionnel est libre de ses faits et gestes en matière de communication. Ses services sont libres de créer différents outils, de « faire vivre » l'institution à travers tous les canaux, et également libres de raconter le Conseil comme ils l'entendent. La cheffe du service de communication ajoute tout de même qu'ils sont guidés par certains « principes personnels »<sup>141</sup>. Elle explique « quand on vient travailler ici, et comme pour n'importe quel autre endroit d'ailleurs, on sait quand même les valeurs portés par l'institution, ses missions, on ne va proposer tout et n'importe quoi ». Ainsi, les acteurs de l'institution ne seraient pas uniquement tenus à des contraintes juridiques, tangibles. Ils seraient guidés dans leur mission par des principes, des valeurs auto-déterminées qui serviraient de cadre à ce qu'ils peuvent ou ne peuvent pas faire.

Une autre des contraintes que décide de s'imposer le service de communication et le secrétaire général est « l'esprit des textes qui gouvernent le Conseil constitutionnel »<sup>142</sup>. En effet, le secrétaire général nous explique « Dès lors que les membres et le président sont tenus à un devoir de réserve, et au secret du délibéré, nous ne saurions faire moins ou plus, on ne peut parler à leur place. Notre communication, de ce point de vue, est très encadrée, si ce n'est par les textes qui s'appliquent directement à nous, par l'esprit des textes qui gouvernent le Conseil constitutionnel ». En réalité, cette notion d'« esprit des textes » ne permet pas de voir quelle limite les services du

---

<sup>139</sup> S. Vormus, Cheffe du service de communication du Conseil constitutionnel, Communication personnelle, 11 juillet 2022.

<sup>140</sup> J.-M. Sauvé, Revivifier le modèle républicain: le rôle majeur des agents publics, *Parole Publique*, n°12, Juillet 2016, p. 52.

<sup>141</sup> S. Vormus, comm. cit.

<sup>142</sup> J. Maña, comm. cit.

Conseil s'impose. Pouvant être qualifiée de « notion vide »<sup>143</sup>, elle est utilisée dans un « discours essentialiste »<sup>144</sup>, dans le but de faire naître chez son destinataire l'idée selon laquelle la Constitution dépasse ses interprètes, les principes constitutionnels s'imposant à eux par leur évidence et leur force. « Mais le recours à l'essence, par nature ici introuvable, a pour finalité paradoxale de camoufler l'absence de sens »<sup>145</sup>. Il n'est pas possible objectivement, rationnellement, de savoir ce qui est contraire à l'« esprit de la Constitution ». « L'« esprit » change : celui d'aujourd'hui n'est plus celui de 1962. L'« identité constitutionnelle de la France » est si peu identitaire que le consentement du constituant suffit à la modifier ! »<sup>146</sup> Le Conseil constitutionnel ne communiquait pas, ou peu jusqu'à 1993, l'« esprit des textes » n'a pas depuis été modifié en faveur d'une institutionnalisation de la communication au Conseil, et encore moins, en faveur d'une démarche proactive de celui-ci. La contrainte de l'essence des textes n'en est pas réellement une, le Conseil n'étant pas, au niveau de la politique de communication, contraint par grand chose. Partant de là, l'organisation de sa démarche est libre et peut recouvrir les formes qu'il souhaite lui donner.

### Chapitre 3 - L'organisation hiérarchisée de la communication au Conseil:

Le discours sur lui-même du Conseil constitutionnel se concrétise désormais par le service spécialisé qui a été créé en son sein (Section 1). Sous la responsabilité du secrétaire général qui coordonne son travail ainsi que celui des autres services administratifs du Conseil (Section 1), le service obéit à la volonté du président de l'institution.

---

#### Section 1 - La création du service de communication :

Jusqu'en 2018, le Conseil constitutionnel fonctionnait sans service spécifique attaché à la mission communicationnelle. Sa création procède d'une volonté de pérenniser une démarche qui se veut proactive (§1), et d'organiser une pratique au sein d'un Conseil déjà restreint en termes d'effectifs (§2).

---

<sup>143</sup> J.-M. Denquin, La jurisprudence du Conseil constitutionnel: grandeur ou décadence?, *Jus Politicum*, n°7, 2012, p. 9.

<sup>144</sup> Ibid.

<sup>145</sup> Ibid.

<sup>146</sup> Ibid, à propos de la décision 2066-540 du 27 juillet 2006, considérant 19.

## §1 - La professionnalisation de la démarche communicationnelle:

Cette absence de cadre juridique a également contribué à une évolution de la communication du Conseil en termes d'organisation. En effet, une des missions du secrétariat général du Conseil constitutionnel a toujours été la conduite des relations publiques<sup>147</sup>. Aujourd'hui, sont rattachés à ce secrétariat général six services: le service juridique, le service administratif et financier, le service informatique, le service de documentation, le service des relations extérieures, et le service de communication. En 1993, à l'époque où Olivier Schrameck était le secrétaire général, seuls trois services existaient: le service juridique, le service administratif et financier, et le service de documentation. « Jusqu'alors, la communication du Conseil constitutionnel reposait principalement sur le service des relations extérieures (5 membres et un chef de service), lequel coordonnait les échanges de l'institution avec les médias, sous la responsabilité du Secrétariat général qui, traditionnellement, demeure étroitement impliqué dans chacune des étapes de communication »<sup>148</sup>.

Depuis 2016, et jusqu'à la création du service de communication en 2018 avec l'arrivée de l'actuelle cheffe du service Madame Sylvie Vormus, le Conseil avait fonctionné avec une organisation qui comprenait le rattachement auprès du président du Conseil d'une attachée de presse. Cette solution est assez commune en droit comparé, certains pays choisissent même un membre pour assurer cette fonction (au Liban par exemple)<sup>149</sup>, mais ces solutions n'apparaissent pas opportunes. Le Conseil et surtout son actuel président Laurent Fabius, ont donc choisi d'organiser la pratique communicationnelle autour d'un service spécialisé, situé, et distinct.

Aujourd'hui, deux des six services du Conseil ont une mission communicationnelle. Tout d'abord, le service de communication « veille à l'image et au rayonnement de l'institution »<sup>150</sup>. Pour se faire, « il fait connaître l'activité du Conseil constitutionnel auprès du public à travers la réalisation de divers supports de communication, l'organisation et l'animation de ses outils numériques. Il est également en charge des relations avec la presse »<sup>151</sup>. Le service des relations extérieures est, quant à lui, en charge du « développement et de la coordination des relations internationales », « ainsi que les rapports du Conseil constitutionnel avec le monde universitaire. Il

---

<sup>147</sup> O. Schrameck, Le secrétariat général du Conseil constitutionnel, *RFDA*, 1994, p. 1210.

<sup>148</sup> M. Disant, La communication du Conseil constitutionnel. Évolution, organisation, méthodes, op. cit, p. 64.

<sup>149</sup> Ibid.

<sup>150</sup> Site internet du Conseil constitutionnel.

<sup>151</sup> Ibid.

a la responsabilité des publications du Conseil, notamment de Titre VII, sa revue numérique gratuite publiée semestriellement »<sup>152</sup>.

La principale mission de communication est donc assignée au service du même nom. Le service de communication comprend, selon la cheffe du service, quatre membres et un tiers (une assistante est partagée avec deux des autres services du Conseil). Encore une fois, une réelle évolution au niveau de la communication a été engagée, puisque jusque là, « le personnel associé aux tâches de communication était très diversifié, sans toujours présenter une qualification ou formation de communicant »<sup>153</sup>. En effet, en 2002, la cheffe du service des relations extérieures (service qui était alors responsable de la communication du Conseil) expliquait que: « la première caractéristique tient au fait que le personnel associé aux tâches de communication est à la fois extrêmement diversifié et n'a pas de formation spécifique en matière de communication »<sup>154</sup>. L'activité communicationnelle du Conseil a pris une autre envergure, puisqu'aujourd'hui, les quatre membres du service ont reçu des formations de communication, de journalisme-communication, ou encore des formations dans le monde du numérique<sup>155</sup>. Avant d'entrer au Conseil, ses membres ont déjà exercé une longue activité dans la communication, pas exclusivement dans le secteur public.

La création du service ne constitue donc pas « une contingence cosmétique, cela révèle un engagement fort de l'Institution, habitée par l'idée d'une communication moderne, plus directe et au public élargi »<sup>156</sup>. Le Conseil souhaite, avec cette professionnalisation du service, s'investir pleinement et de manière significative dans un effort de communication. La quête de légitimité et d'autorité doit passer, selon son président, par la communication, et de réelles démarches sont entreprises dans ce sens. Le Conseil emprunte donc au monde de l'entreprise et au secteur privé ces acteurs pour en faire des agents au service de son rayonnement. Il vise ainsi à rationaliser son organisation interne.

---

<sup>152</sup> Ibid.

<sup>153</sup> M. Disant, *La communication du Conseil constitutionnel. Évolution, organisation, méthodes*, op. cit, p. 65.

<sup>154</sup> M. Pauti, *Des expériences élargies à des rencontres avec la presse. L'expérience du Conseil constitutionnel français*, in *Les Cours constitutionnelles face aux enjeux de la communication*, op. cit..

<sup>155</sup> S. Vormus, comm. cit.

<sup>156</sup> M. Disant, *La communication du Conseil constitutionnel, Évolution, organisation et méthodes*, op. cit, p. 65.

## §2 - L'organisation de la démarche communicationnelle:

Le service ne semble pas être organisé selon des critères clairs et précis. La cheffe du service explique que le service est organisé autour de deux missions principales. Elle nous explique: « Le pivot, et la première mission touche au contentieux »<sup>157</sup>. Elle concerne « la mise en ligne des décisions, des saisines, des commentaires, de tout ce qui tourne autour de l'activité contentieuse, qui est le socle, la base »<sup>158</sup>. Cette mission touche davantage donc à la communication dite « décisionnelle », qui consiste à l'évidence à la publication formelle des décisions du Conseil, mission, qui dès l'origine, doit être assurée pour la connaissance des institutions au minimum. Déjà, la diffusion de commentaires constitue un pas en avant du Conseil, qui ne se contente plus de publier le texte des décisions sans le parer d'enluminures.

Mme. Vormus poursuit : « Il y a ensuite toutes les activités et les supports induits dès lors que l'on développe un service de communication, puisque par rapport à d'autres juridictions, celui-ci est plutôt récent. Il essaye de mettre en musique la politique de l'institution, les axes de développement de son président »<sup>159</sup>. Sous la responsabilité du secrétaire général d'abord, puis du président, le service de communication obéit aux directions données par le président du Conseil, maître donc du discours de l'institution sur elle-même. La même métaphore musicale est utilisée dans le documentaire diffusé récemment à propos du Conseil, pour décrire la mission du secrétaire général qui « orchestre »<sup>160</sup> la « symphonie juridique »<sup>161</sup> au Conseil. La « mise en oeuvre » de la volonté du président se veut fluide, lyrique. Jouant ainsi sur le registre émotionnel, la communication permettrait d'enjoliver la réalité.

La communication du Conseil semble donc être organisée autour de ces deux missions: l'une d'abord, tournée vers les décisions, et l'autre, vers la politique de l'institution, sans qu'elles soient clairement distinguées en son sein. Elles opèrent comme des objectifs transversaux qui animent les démarches du service.

Les rares auteurs ayant travaillé sur la communication des juridictions, et sur celle du Conseil, semble effectuer une distinction entre communication « décisionnelle » et communication

---

<sup>157</sup> S. Vormus, comm. cit.

<sup>158</sup> Ibid.

<sup>159</sup> Ibid.

<sup>160</sup> Documentaire, Le Conseil constitutionnel en temps de présidentielle, S. Moati (réal.), Diffusé sur La Chaîne Parlementaire, 10 juin 2022.

<sup>161</sup> Ibid.



« institutionnelle »<sup>162</sup>. La première vise plus directement « les missions remplies par le Conseil constitutionnel, d'une certaine façon, elle est le prolongement communicationnel du principe de l'autorité de la chose jugée »<sup>163</sup>, alors que la seconde « est orientée vers la connaissance du fonctionnement et du rôle de l'institution dans le système juridico-politique »<sup>164</sup>. Cette distinction semble correspondre à peu près à la distinction effectuée par Mme. Vormus entre la mission qui touche essentiellement au contentieux, et la mission qui touche davantage à la « politique de l'institution », sans toutefois y correspondre pleinement.

Interrogée sur cette différence entre la communication dite décisionnelle, et la communication dite institutionnelle, Mme. Vormus répond: « dans une institution, comme dans toute entreprise, il y a ce que l'on appelle l'institutionnel, ou en entreprise, le corporate, et puis après il y a l'activité même de l'institution. Il y a une troisième catégorie: les activités liées aux missions de l'institution pour elle-même la valoriser, le rapport d'activité, le site internet, la Nuit du Droit »<sup>165</sup>. Pour expliquer la communication au Conseil constitutionnel, il faut recourir à l'analogie de l'entreprise. Issus du secteur privé, les communicants rapportent ce qui peut être fait au Conseil à ce qui pourrait être fait dans une entreprise. Il est difficile toutefois de comprendre la distinction qui est faite entre ces trois niveaux de communication et les différentes missions du service, la frontière entre celles-ci semblant poreuse.

D'ailleurs, le Conseil d'État, ayant eu à se prononcer sur l'un des outils de communication du Conseil, n'a pas repris cette distinction, et ne semble pas faire de différences au sein même de l'activité communicationnelle de l'institution. Ainsi, « pour le Conseil d'État, les modalités selon lesquelles le juge apporte un éclairage à ses décisions constituent le prolongement de sa mission. Le Conseil d'État a considéré, par sa décision Moitry, que la « politique de communication » du Conseil constitutionnel n'était pas dissociable des conditions dans lesquelles il exerce les missions qui lui sont confiées par l'article 62 de la Constitution »<sup>166</sup>. La communication du Conseil sur son site internet est donc prise dans son ensemble, le juge administratif préfère ainsi raisonner en termes de « bloc de compétence » et ne cherche pas « à faire la part, au sein du contenu éditorial donné à

---

<sup>162</sup> Voir M. Disant, La communication du Conseil constitutionnel. Évolution, organisation, méthodes, op. cit.; M. Méthivier, Les communiqués de presse du Conseil constitutionnel: objets non identifiés du droit constitutionnel, *RFDA*, n°1, mars 2018, p. 163 et s.

<sup>163</sup> M. Disant, La communication du Conseil constitutionnel. Évolution, organisation, méthodes, op. cit. p. 62.

<sup>164</sup> Ibid.

<sup>165</sup> S. Vormus, comm. cit.

<sup>166</sup> P. Cassia, Le site Internet du Conseil constitutionnel devant le juge administratif : des problèmes de connexion ?, *JCP A* 2006, p. 270.

son site Internet par le Conseil constitutionnel, entre ce qui pourrait être dissociable de l'exercice de ses missions et ce qui ne le serait pas »<sup>167</sup>.

Pour autant, si l'on essaye de distinguer un niveau institutionnel (ou « corporate ») de la communication, il s'agirait alors davantage de vanter les mérites non pas des produits ou des services mais de « l'institution elle-même : sa stratégie, ses performances, ses valeurs, ses engagements »<sup>168</sup>, ce qui explique l'utilisation du Rapport d'activité et de la Nuit du Droit comme illustrations. En effet, ces deux outils permettent au Conseil de mettre en avant le thème de l'État de droit. La promotion de cette thématique permet au Conseil d'afficher son engagement, au moins en apparence. Notion aujourd'hui reconnue par le grand public<sup>169</sup>, le Conseil s'affiche comme un « remède »<sup>170</sup> face à la « crise »<sup>171</sup> que traverse ce concept. Il s'agit alors pour le Conseil d'afficher l'engagement selon lequel il « fera le nécessaire » pour occuper, dans la théorie du village global, la juste place dans le voisinage<sup>172</sup>.

Investi de cette mission de communication, le service doit donc fonctionner en coopération avec les cinq autres services qui forment l'organisation du Conseil, sous la responsabilité d'un secrétaire général qui coordonne cet ensemble.

---

## Section 2 - Un service placé sous la responsabilité du secrétariat général:

Le service, comme l'ensemble des autres services administratifs du Conseil, est sous la responsabilité du secrétaire général. Celui-ci assure le fonctionnement quotidien de l'institution<sup>173</sup>, et il a donc naturellement la charge de coordonner l'ensemble des services<sup>174</sup>. Interrogé sur les relations avec les autres services du Conseil, le secrétaire général répond: « Dans le champ de la communication décisionnelle, il est certain que le service de communication, par la fonction de mise en ligne, intervient comme réceptacle des travaux du collège, mais aussi des autres

---

<sup>167</sup> CE, ass., 25 oct. 2002, n° 235600, Brouant : AJDA 2002, p. 1332, chron. F. Donnat et D. Casas.

<sup>168</sup> O. Aïm, S. Billiet, *Communication*, op. cit., p. 254.

<sup>169</sup> Les communicants s'en félicitent d'ailleurs, au nom de l'intérêt général. P. Zémor, Oui, une démocratie mieux communicante, *Parole Publique*, n°13-14, octobre 2016, p. 55-57.

<sup>170</sup> Entretien avec L. Fabius, *Rapport d'activité du Conseil constitutionnel 2021*, L. Fabius (dir.), Paris, Conseil constitutionnel, septembre 2021, p. 7.

<sup>171</sup> Ibid.

<sup>172</sup> H. M. McLuhan, *La Galaxie Gutenberg, Les civilisations de l'âge oral à l'imprimerie*, Mame, Paris, 1967 ; rééd. coll. « Idées », Gallimard, Paris, 1977.

<sup>173</sup> G. Drago, *Contentieux constitutionnel français*, 2e éd., PUF, 2006, p. 205.

<sup>174</sup> Articles 2 et 4, Décret n°59-1292 du 13 novembre 1959.

services »<sup>175</sup>. Le service de communication joue bien alors la mission assignée à ce genre de services, censés « favoriser l'efficacité globale de l'organisation (...), ils veillent à organiser une cohérence symbolique et d'image entre les composantes opérationnelles »<sup>176</sup>. « Luttant contre la compartimentation »<sup>177</sup>, il assure, lors de la mise en ligne des décisions, la centralisation « d'autres documents: dossier documentaire fournit aux membres, mis au point avec le service de la documentation; un communiqué de presse, que je (le secrétaire général) mets au point sous l'autorité du président du Conseil; un commentaire, travail que nous faisons le service juridique et moi »<sup>178</sup>. L'organisation du Conseil et de ses services est donc présentée comme transversale, les services communiquent entre eux par le biais du secrétaire général. Le service de communication agit donc avec le soutien des autres services: avec le service des relations extérieures pour les activités internationales; le service informatique pour le site internet; ou encore le service de la documentation qui fournit une expertise et un soutien technique, en plus de réaliser une revue de presse hebdomadaire<sup>179</sup>. Il assure ensuite un travail de collection, de sélection des informations afin d'assurer toute la cohérence symbolique de l'institution, regroupée sous le nom de « politique de communication ».

Au delà du travail de collecte, est assuré un travail de mise en forme, d'embellissement des informations. En effet, le secrétaire général explique « qu'en réalité, nous avons la charge d'essayer d'accompagner la publication des décisions pour faire percevoir du mieux possible aux journalistes quelle est la portée véritable des décisions »<sup>180</sup>. Le service de communication assure donc par le biais du secrétaire général une mission de soutien des décisions prises par l'institution. Il permet d'en assurer la cohérence, autour d'une hiérarchie dont il a la maîtrise. Le Conseil garde ainsi la main mise sur le droit qu'il crée.

Au delà du service de communication, une grande partie de cette mission est assurée par le secrétaire général lui-même, en tant que « Voix du Conseil »<sup>181</sup>: « Il n'y a pas de grande révélation, mais grâce à Sylvie, je suis en relation avec les journalistes qui le souhaitent pour leur parler en

---

<sup>175</sup> J. Maïa, comm. cit.

<sup>176</sup> D. Bessières, La communication, outil stratégique: figuration et domination, *Parole Publique*, n°20, juillet 2018, p. 25.

<sup>177</sup> Ibid.

<sup>178</sup> J. Maïa, comm. cit.

<sup>179</sup> M. Disant, La communication du Conseil constitutionnel. Évolution, organisation, méthodes, op. cit., p. 65.

<sup>180</sup> J. Maïa, comm. cit.

<sup>181</sup> A. Ciaudo, Un acteur spécifique du procès constitutionnel: le secrétaire général du Conseil constitutionnel, *RDC*, 2008, n°73, p. 17-26.

« off », pour répondre à leurs questions et pour éviter des méprises sur la portée des décisions »<sup>182</sup>. Le secrétaire général assure bien, à côté du président, une fonction de porte-parole<sup>183</sup> de l'institution. Son rôle, ayant reçu une formation de juriste, est d'expliquer la jurisprudence du Conseil, sa portée et de l'insérer dans une politique institutionnelle plus globale. Le secrétaire général, sous l'autorité du président, est donc responsable du discours de l'institution sur elle-même. Il coordonne celui-ci, en s'alimentant de l'expertise dans la pratique communicationnelle de la cheffe de service. Ainsi, déjà « centre nerveux, intellectuel, juridique et politique du Conseil »<sup>184</sup>, il en est aussi le centre communicationnel, en tant que véritable « homme-orchestre »<sup>185</sup> de sa gestion symbolique.

Au sommet de toute cette organisation se trouve le président. « De tradition, le président du Conseil constitutionnel, et pas seulement Laurent Fabius, est le maître de la communication de son ensemble. Le président peut avoir des échanges avec ses collègues sur ce point, mais c'est lui qui veille à la mise en oeuvre de la stratégie de communication que le Conseil s'assigne. Finalement, nous sommes à ses côtés pour mettre en oeuvre ses grandes orientations. À ce titre, on est vraiment en échanges permanents »<sup>186</sup>. Le véritable maître de la politique de communication du Conseil est le président de l'institution. Le secrétaire général rappelle bien que cela a toujours été le cas, l'institution ayant toujours été centralisée. Et, certes, certains anciens présidents ont laissé leur marque sur celle-ci, mais c'est bien avec Laurent Fabius que s'est développée une « communication active »<sup>187</sup>, omniprésente, faisant entrer le Conseil constitutionnel dans la « justice spectacle »<sup>188</sup>, ou plutôt dans sa « marketisation »<sup>189</sup>. La présidence actuelle est d'ailleurs notablement marquée par « l'empreinte - si ce n'est l'emprise - de Laurent Fabius sur le nouveau Conseil »<sup>190</sup>, notamment en matière de communication.

---

<sup>182</sup> J. Maïa, comm. cit.

<sup>183</sup> Ibid.

<sup>184</sup> D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, 10e ed., Montchrestien, p. 30.

<sup>185</sup> Ibid, p. 31.

<sup>186</sup> J. Maïa, comm. cit.

<sup>187</sup> M. Disant, La délocalisation du Conseil constitutionnel, op. cit., p. 238.

<sup>188</sup> M. Disant, La délocalisation du Conseil constitutionnel, op. cit., p. 239.

<sup>189</sup> P. de Montalivet, La « marketisation » du droit, *Recueil Dalloz*, 2013, p. 2923.

<sup>190</sup> F. Malhière, Le considérant est mort! Vive les décisions du Conseil constitutionnel?, *Gazette du Palais*, n°19, mai 2016, p. 11.

Non prévue par les textes car considérée comme superflue, la démarche communicationnelle est un choix que le Conseil constitutionnel a décidé de faire. Libre de toute contrainte, elle peut prendre la forme que le Conseil décide lui donner. Cette même liberté est ce qui va permettre le déploiement de nombreux outils, au service d'un récit communicationnel commandé par le président de l'institution.

## **Partie II - Les méthodes employées dans la démarche communicationnelle du Conseil constitutionnel:**

Libre de se raconter comme il le souhaite, et de la manière dont il le souhaite, le Conseil expérimente des formes variées de communication. Dans une mission d'accompagnement des décisions, apparemment « d'intérêt général », il s'est attribué de nombreux instruments l'autorisant à penser et à faire travailler sa jurisprudence. Il garde ainsi la main mise sur l'interprétation du droit qu'il crée, pouvant alors en défendre le bien-fondé et l'unité (Section 1). Au delà de cette identité doctrinale qu'il contribue largement à construire, le Conseil fournit un effort conséquent pour donner à voir une institution qui, jusque là, maintenait une réputation de mystère. Entretenant désormais une idée de proximité et d'interactivité, à travers des outils pour le moins atypiques, le Conseil se dote avec la communication de la gestion des symboles attachés à l'institution (Chapitre 2).

## Chapitre 1 - La construction d'une identité doctrinale:

« La communication c'est la répétition »<sup>191</sup> nous explique la cheffe du service de communication du Conseil. Cette formule permet de mieux comprendre l'attribution d'un arsenal d'outils de retour sur le droit par le Conseil constitutionnel. Pouvant ainsi revenir de façon immédiate sur la décision par le communiqué de presse (Section 1), à froid avec le commentaire (Section 2), et dans une phase réflexive sur l'année écoulée avec le rapport d'activité (Section 3), le Conseil se donne la capacité de construire une véritable doctrine organique au service du récit qu'il a entrepris.

---

### Section 1: Le communiqué de presse:

Le communiqué de presse constitue le premier outil dont peut se doter une institution qui prend des décisions, afin de faciliter la réception de celles-ci. Une fois la décision prise, il s'agit pour le Conseil constitutionnel, en livrant un résumé clair, simple, intelligible de permettre, autant au monde du droit qu'au grand public, d'avoir une première information sur la décision. Il permet à l'institution, et aux autres organes qui l'utilisent, de « faire savoir » à leurs destinataires qu'une décision a été prise, dans telle ou telle matière, et dans tel ou tel sens.

En apparence au moins, il s'agit donc de « faire connaître » le fruit du travail de l'institution. Afin d'en faciliter la lecture et le classement, le communiqué de presse essaye de répertorier les décisions du Conseil selon certains mots clés, afin que le lecteur, plutôt que de lire un simple numéro de décision, sache directement quel est l'objet de la décision. À partir de là, se développe une autre pratique visant à résumer la décision du Conseil à son résultat: conformité, conformité partielle, non conformité... Seulement, le Conseil va plus loin, il porte parfois de subtils jugements de valeur sur ses décisions, dans un sens souvent, voire exclusivement, mélioratif. Les communiqués de presse, première information disponible à ses observateurs, permettra de donner une grille de lecture à la décision plus longue, mettant en avant ce que le lecteur doit en penser. Le Conseil aura alors tendance à voir dans cet outil un moyen de « faire comprendre », et surtout de « faire approuver ».

Le communiqué de presse est le premier outil auquel les juridictions - et plus largement toute institution qui souhaite informer sur le produit de son activité - ont recours. Les travaux de l'Association des Cours Constitutionnelles francophones (A.C.C.F) permettent de constater

---

<sup>191</sup> S. Vormus, comm. cit.

d'ailleurs que toutes les cours constitutionnelles de l'association ou presque (une cinquantaine de cours sauf les cours du Burundi, Cap-Vert, Madagascar, Île Maurice, Mozambique, Tchad)<sup>192</sup> utilisent cet outil afin de publier et de communiquer le produit des délibérations des « juges » constitutionnels.

Mais, l'utilisation de cet outil n'a rien d'évident ou de « naturel ». En effet, comme expliqué précédemment, l'outil du communiqué de presse a été utilisé par le Conseil seulement à partir de 1993, sous la présidence de Robert Badinter. Premier élément de cette « nouvelle »<sup>193</sup> stratégie de communication, il permet au Conseil de distribuer lui-même un résumé de ses décisions prises aux journalistes afin que les rédactions les publient telle quelle, attribuant sa confection au secrétaire général (§1). Le même phénomène est observable devant les autres juridictions. On assiste à un développement de leur diffusion sous l'ère nouvelle de l'information. Ainsi, l'objectif est « de livrer une information directe, claire et accessible »<sup>194</sup> sur les décisions qu'il a prises. L'objectif est clair: « il a vocation à être repris en substance ou à donner envie d'en faire article plus complet »<sup>195</sup> (§2).

§1- La confection des communiqués de presse:

« S'agissant des décisions DC - qui sont assorties de communiqués de presse depuis 1997 -, la tendance aujourd'hui, et depuis 2000, est au recours systématique aux communiqués de presse »<sup>196</sup>. La première remarque qui peut donc être faite à propos de l'utilisation de cet outil par le Conseil est la suivante: outil souvent utilisé par les juridictions en matière de communication de leurs décisions, devant le Conseil constitutionnel: « il ne remplit pas de fonction de sélection comme on l'observe devant le Conseil d'État et la Cour de cassation où il s'agit, devant la masse du débit contentieux, de hiérarchiser les décisions rendues »<sup>197</sup>. Logique, le nombre des décisions n'est pas le même. En 2011, année record en matière de décisions rendues, le Conseil constitutionnel a rendu 133 décisions, pendant que le Conseil d'État en rendait 9 801, et la Cour de Cassation 29 867.

---

<sup>192</sup> M. Disant, Les méthodes employées par les cours constitutionnelles en matière de communication. Synthèse des réponses au questionnaire, in *Les Cours constitutionnelles et les médias*, op. cit. 2014.

<sup>193</sup> O. Schrameck, La décision du 13 août 1993: impressions et leçons d'un tonnerre estival, op. cit.

<sup>194</sup> M. Disant, La communication du Conseil constitutionnel. Évolution, organisation, méthodes., op. cit, p. 67.

<sup>195</sup> O. Renaudie, Les communiqués de presse du Conseil d'État: outil de pédagogie ou support de communication, op. cit. p. 293-309.

<sup>196</sup> M. Méthivier, art. cit., à partir de statistiques concernant les communiqués de presse publiés jusqu'au 31 décembre 2016.

<sup>197</sup> M. Disant, La communication du Conseil constitutionnel, Évolution, organisation, méthodes, op. cit., p. 67.



Toutefois, cette activité de sélection, si elle ne se fait pas dans le choix des décisions qui bénéficieront ou pas d'un communiqué de presse, se fait à un autre moment. Ainsi, le même auteur poursuit en se contredisant: « les plus importantes d'entre elles (les décisions) peuvent se trouver distinguées par un communiqué plus nourri, particulièrement mis en lumière sur le site internet de l'institution »<sup>198</sup>. Cette « mise en lumière » indique donc bien une forme de « sélection » reprochée juste avant au Conseil d'État ou à la Cour de Cassation. Cette oeuvre de sélection est donc moins directement visible mais cela ne veut pas dire qu'elle n'existe pas. Nous verrons d'ailleurs plus tard que si la sélection ne se fait pas au moment de la diffusion ou de la non-diffusion des communiqués de presse, elle peut se faire aussi au moment des commentaires, ou du rapport annuel d'activité.

Le recours aux communiqués de presse est donc aujourd'hui systématique pour les décisions rendues par le Conseil. Une certaine catégorie de décisions ne bénéficie toutefois pas de ce traitement. En effet, selon M. Méthivier, « le facteur déterminant de cette appréciation semble être l'intérêt que peut susciter la décision dans la sphère médiatique »<sup>199</sup>. À partir de ce critère, « les décisions LOM et LP<sup>200</sup> ne font pas l'objet d'une communication systématique »<sup>201</sup>. Encore une fois, l'absence de sélection rapporté par M. Disant ne semble donc pas pouvoir être vérifiée dans les faits. Il y a bien sélection par les services du Conseil, en fonction du même critère: l'intérêt médiatique<sup>202</sup>.

Initiés sous la présidence de Robert Badinter, les communiqués de presse étaient au départ préparés par l'entourage du président, qui les validaient avant leur diffusion<sup>203</sup>. Le président gardait ainsi la main mise sur ce que le Conseil racontait à propos du droit qu'il produisait. Aujourd'hui, les communiqués de presse, non signés, sont rédigés par le secrétaire général, « après discussion avec le service juridique »<sup>204</sup>, sous l'autorité du président du Conseil constitutionnel<sup>205</sup>.

---

<sup>198</sup> Ibid, p. 61.

<sup>199</sup> M. Méthivier, art. cit.

<sup>200</sup> Les décisions LOM sont relatives à des compétences outre-mer, les décisions LP à des lois du pays de Nouvelle-Calédonie.

<sup>201</sup> M. Méthivier, art. cit.

<sup>202</sup> O. Renaudie, art. cit. L'auteur indique, à propos des communiqués de presse du Conseil d'État, que la direction de l'information et de la communication de l'institution porte attention aux rédacteurs des communiqués de presse l'intérêt des journalistes pour telle ou telle décision.

<sup>203</sup> M. Disant, La communication du Conseil constitutionnel, Évolution, organisation, méthodes, op. cit, p. 67.

<sup>204</sup> M. Méthivier, art. cit.

<sup>205</sup> J. Maïa, comm. cit.

Il existe cependant des exceptions à cette règle issue de la pratique. La première concerne le communiqué du 23 mars 1999 relatif à la mise en intérim de la présidence du Conseil constitutionnel. Celui-ci a été rédigé et signé par Roland Dumas « afin de souligner le caractère personnel de sa démarche »<sup>206</sup>. Une autre exception concerne le communiqué du 10 mai 2016 relatif à l'évolution de la rédaction des décisions<sup>207</sup>. Celui-ci a été, « cette fois de façon surprenante dès lors qu'il ne saurait s'agir d'une décision personnelle »<sup>208</sup>, signé par le président du Conseil constitutionnel, confirmant ainsi le phénomène de « présidentialisation »<sup>209</sup> de l'institution.

En ce qui concerne les décisions du Conseil, les communiqués de presse sont publiés sans avoir fait l'objet d'une délibération par les membres. Cependant, il est possible d'envisager qu'ils puissent « attirer l'attention sur un point sensible de la décision, nécessitant de faire l'objet d'une mention particulière au sein du communiqué »<sup>210</sup>. Il ne fait pas non plus l'objet d'une validation *a posteriori* par le collègue, alors même que parfois, « sous couvert d'explicitation du message juridictionnel, le communiqué de presse précise voire interprète le sens ou la portée de la décision »<sup>211</sup>, et ressemble à un prolongement de la décision de ce même collègue.

Cette absence de validation est compensée par la précision, sur le site internet, selon laquelle « seuls engagent le Conseil constitutionnel les textes issus d'une délibération »<sup>212</sup>. Mais, cette précision est surtout une façon de se déresponsabiliser, puisque le secrétaire général J.- E. Schoettl précise bien à propos du communiqué de presse: « cette information est le fait du secrétariat général et n'engage pas les membres, même si ceux-ci ont souscrit, de façon générale, à l'existence d'une telle politique de communication »<sup>213</sup>. De surcroît, même si leur rédaction ne dépend pas des membres eux-mêmes, les communiqués de presse visent à reproduire la décision en lui retirant les éléments jugés surabondants.

---

<sup>206</sup> M. Méthivier, art. cit.

<sup>207</sup> Communiqué du Président du 10 mai 2016, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/communiqu%C3%A9/communiqu%C3%A9-du-pr%C3%A9sident-du-10-mai-2016>.

<sup>208</sup> M. Méthivier, art. cit.

<sup>209</sup> F. Malhière, art. cit.

<sup>210</sup> M. Méthivier, art. cit.

<sup>211</sup> Ibid.

<sup>212</sup> Site internet du Conseil constitutionnel, Rubrique « Mentions légales ».

<sup>213</sup> J.- É. Schoettl, art. cit.

## §2- Le contenu des communiqués de presse:

Les communiqués de presse reposent sur la représentation analogique<sup>214</sup>. L'analogie est réalisée « entre le communiqué - l'image - et la décision - l'objet - auquel il se rapporte »<sup>215</sup>. De ce fait, comme il n'en est que la représentation, le communiqué peut adopter un style « moins formel que le discours juridictionnel »<sup>216</sup>. C'est là tout l'intérêt de l'usage d'un tel outil. L'idée est, en quelques lignes ou mots, de retranscrire une décision, une délibération, qui doit pouvoir être lue au travers des mots du communiqué de presse. Il est donc la décision amputée, modifiée, traduite, synthétisée pour être lue rapidement et facilement, afin d'obtenir une idée de ce que le Conseil a décidé. Au delà de cette simple information, l'intention des auteurs est de donner également la portée de la décision et de l'inscrire dans quelque chose de plus global, à savoir, la politique jurisprudentielle de l'institution<sup>217</sup>. Pour parvenir à ces objectifs, une certaine forme du communiqué de presse du Conseil constitutionnel s'est installée. Sans faire « l'objet d'un cahier des charges débattu par la formation de jugement ou les services »<sup>218</sup>, donc encore une fois dans la liberté la plus totale, le communiqué de presse est arrivé à une forme « standardisée »<sup>219</sup>.

Revêtissant la forme d'un « texte court ôtant de la décision tout ce qui n'est pas indispensable à une compréhension rapide »<sup>220</sup>, il évoque dans sa structure une fiche d'arrêt. Il présente donc succinctement, les « éléments de procédure, la ou les disposition(s) en cause et, le cas échéant, leur teneur et les griefs formulés à leur endroit ».<sup>221</sup> Cette sélection de « l'indispensable » est réalisée par le secrétaire général, qui coordonne ce « service après-vente »<sup>222</sup>. Le rôle de celui-ci est donc central dans la pratique de cet outil communicationnel. Ce standard formel ressemble en tout point aux communiqués de presse développés par les autres juridictions, le même constat sur la

---

<sup>214</sup> D. Carzo, *Droit, rhétorique et interaction sociale*, Bruxelles, Bruylant., spéc. p. 151.

<sup>215</sup> M. Méthivier, art. cit.

<sup>216</sup> E. Lemaire, art. cit.

<sup>217</sup> G. Canivet et N. Molfessis, La politique jurisprudentielle, in *La création du droit jurisprudentiel: Mélanges en l'honneur de Jacques Boré*, Paris, Dalloz 2007, p. 79-96.

<sup>218</sup> M. Méthivier, art. cit.

<sup>219</sup> Ibid.

<sup>220</sup> G. Carcassonne, L'intelligibilité des décisions du Conseil constitutionnel, in *La qualité des décisions de justice*, Édition du Conseil de l'Europe., coll. « Cahiers de la CEPEJ », n° 4, p. 145.

<sup>221</sup> M. Méthivier, art. cit.

<sup>222</sup> J. É. Schoettl, art. cit.

forme pouvant être fait à propos des communiqués du Conseil d'État<sup>223</sup> ou encore de la Cour de Cassation<sup>224</sup>.

Sur le plan rédactionnel et linguistique, il est possible de ressentir la volonté du Conseil de dé-complexifier le droit qu'il crée. Le Conseil recherche la bonne réception de ses décisions, et il juge que cet objectif nécessite une adaptation de la décision, considérée comme excessivement formelle et technique. Reposant essentiellement « sur la paraphrase du discours juridique dont ils abandonnent partiellement les codes »<sup>225</sup>, le discours du communiqué de presse « s'y fait plus littéraire grâce à la mobilisation d'un style narratif<sup>226</sup>, de phrases moins compliquées. Cette simplification est renforcée par l'adaptation du registre verbal en recourant à un langage vernaculaire faisant des communiqués de presse des outils de traduction »<sup>227</sup>. À partir du langage juridique « polymorphe et polyphone »<sup>228</sup> comme tout langage spécialisé, le profane retient un sens de la combinaison des signes de l'énoncé. Seulement, « il lit des mots dont il ne comprend pas le sens ou pis, dont il s'imagine comprendre la signification »<sup>229</sup>. Le Conseil tente donc par cette vulgarisation de livrer du mieux possible une information de façon à ce que l'interprétation du non-juriste soit conforme à l'interprétation authentique du juge. Les formules techniques sont donc abandonnées au profit de termes descriptifs et évocateurs. « À titre illustratif, les communiqués de presse attachés aux décisions relatives aux lois intervenant dans les matières techniques, économiques ou fiscales, auxquelles l'opinion publique témoigne une certaine sensibilité, donnent à voir des formules issues du langage courant, telle que « ristourne dégressive »<sup>230</sup>. »<sup>231</sup> Le droit produit par le Conseil est donc vulgarisé, dé-complexifié par son auteur. L'ambition est de retirer à ses décisions leurs technicités. L'interprétation des universitaires, des journalistes, chargés

---

<sup>223</sup> O. Renaudie, art. cit.

<sup>224</sup> P. Deumier, Les communiqués de la Cour de cassation : d'une source d'information à une source d'interprétation, *RTD civ.* 2006, p. 510-517.

<sup>225</sup> M. Méthivier, art. cit.

<sup>226</sup> M. Disant, *L'autorité de la chose interprétée par le Conseil constitutionnel*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », n° 135, 2010, p. 169.

<sup>227</sup> M. Méthivier, art. cit.

<sup>228</sup> J.-C. Gémar, Terminologie, langue et discours juridiques. Sens et signification du langage du droit, *Meta*, 36, n°1 1991, p. 280.

<sup>229</sup> *Ibid*, p. 278.

<sup>230</sup> Le communiqué de presse attaché à Cons. const., 19 déc. 2000, n° 2000-437 DC, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001*, Rec. Cons. const. p. 190, D. 2001. 1766, obs. D. Ribes; Dr. soc. 2001. 270, note X. Prétot; *ibid.* 304, chron. D. Tabuteau; RDSS 2001. 89, obs. P.-Y. Verkindt; RTD civ. 2001. 229, obs. N. Molfessis, traduit ainsi le mécanisme complexe de réduction de la contribution sociale généralisée.

<sup>231</sup> M. Méthivier, art. cit.

d'éclairer leurs destinataires sur les décisions prises par l'institution est abandonnée. Lui est préférée l'interprétation directe de l'auteur de la norme. Les communiqués de presse sont ensuite diffusés en ligne sur le site internet du Conseil et envoyés à une liste de diffusion de 3 000 personnes. En moyenne, les communiqués QPC recensent 1 000 consultations, et près de 3 000 pour les décisions DC.

Première information donnée sur la décision, ils constituent une porte vers un dossier documentaire qui accompagnent les décisions du Conseil. Le juriste est aujourd'hui rompu à cette nouvelle méthode consistant à prendre connaissance d'un ensemble de documents<sup>232</sup>, dont la deuxième étape consiste à la lecture du commentaire.

---

## Section 2: Le commentaire:

Le commentaire est le deuxième outil qui permet au Conseil de revenir sur la décision qu'il a prise. Il permet une réaction en décalage du Conseil, en la personne de son secrétaire général, qui intervient à la fois avant et après la décision. Selon les mots du secrétaire général actuel, « quand on s'autorise à parler, c'est souvent un peu « à froid » en réalité, en se détachant de l'intervention d'une décision à l'instant T (...) Ce qui est frappant, quand des décisions à un fort retentissement apparaissent, dans les heures qui suivent, nous avons un débat sourd, tout le monde commente en des termes divers, et c'est impossible pour une juridiction d'entrer dans ce débat. Donc, il y a une temporalité de la communication qui fait que l'on peut essayer de vérifier que les journalistes ne se sont pas mépris sur la portée de la décision (...) qui permet de prendre du recul et de revenir sur certains points ». Le commentaire est donc le moyen pour le Conseil de revenir sur le droit qu'il a produit, afin de l'explicitier, de s'expliquer une fois que réactions et critiques ont été émises.

Le Conseil constitutionnel se distingue des autres juridictions avec cette rédaction par lui-même de commentaires sur ses propres décisions. Cette affirmation, pourtant évidente pour celles et ceux qui appartiennent au monde du droit, soulève de fortes interrogations, l'habitude ayant « tendu à masquer ce qu'a d'étrange le comportement d'un juge qui livre sa décision avec le mode d'emploi, expose ce qu'il convient de comprendre, éventuellement d'admirer »<sup>233</sup>. Pour reprendre les différentes interrogations soulevées par Olivier Renaudie à propos des communiqués de presse

---

<sup>232</sup> M. Disant, La « doctrine » du juge, entre pédagogie et source du droit, in *La pédagogie au service du droit*, Raimbault et M. Hécquard-Théron (dir.), Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, LGDJ-Lextenso Editions, 2011, p. 125-152.

<sup>233</sup> J.-M. Denquin, La jurisprudence du Conseil constitutionnel: grandeur ou décadence du droit constitutionnel?, op. cit, p. 4.

du Conseil d'État, il est nécessaire de s'interroger sur la nature juridique de ces commentaires (§1), sur leur auteur (§2), et sur les motifs qui conduisent à leur rédaction<sup>234</sup> (§3).

§1: La nature des commentaires:

Les premiers commentaires du Conseil sur ses décisions se trouvaient dans les revues juridiques « où ils étaient ponctuels malgré une tendance à la systématisation »<sup>235</sup>. Cette pratique a débuté sous l'impulsion de Bruno Genevois, qui commentait, dans une chronique annuelle tenue dans l'Annuaire international de justice constitutionnelle, puis dans une revue bimestrielle: la Revue française de droit administratif, les décisions du Conseil. Ses successeurs, Olivier Schrameck et Jean-Éric Schoettl, poursuivirent dans des revues hebdomadaires: l'Actualité juridique du droit administratif, puis quotidienne: Les Petites Affiches. Cependant, Marc Guillaume a mis fin à cette pratique afin de « laisser sa place naturelle à la doctrine »<sup>236</sup>, sur une suggestion du professeur Carcassonne. Pour autant, l'activité de commentaire n'a pas disparu. En effet, dans un « souci constant de mieux faire connaître l'institution [...] dans la diversité concrète de ses activités, de la rendre plus transparente dans son organisation et son fonctionnement »<sup>237</sup>, impulsé sous la volonté du président Roland Dumas, elle s'est même systématisée en 1996, avec la création de la revue officielle du Conseil, les Cahiers du Conseil constitutionnel. Après un changement de nom en 2010 (Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel), la revue officielle s'appelle, depuis septembre 2018, Titre VII. Ces commentaires sont donc désormais publiés sur le site internet de l'institution, simultanément au rendu de la décision. Cette pratique, « particularité du système français qui ne manque jamais d'intriguer les juristes étrangers »<sup>238</sup>, est comparable à la chronique de jurisprudence administrative à l'AJDA tenus par des auditeurs au Conseil d'État<sup>239</sup>, mais s'en distingue par le fait que ces chroniques ne sont pas publiées dans une revue dirigée de manière directe par l'institution à laquelle ils appartiennent.

---

<sup>234</sup> O. Renaudie, art. cit.

<sup>235</sup> M. Charité, Les commentaires autorisés des décisions du Conseil constitutionnel, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n°2, 2015, p.451-464.

<sup>236</sup> M. Guillaume, Guy Carcassonne et le Conseil constitutionnel, Intervention lors du Colloque « Hommage à Guy Carcassonne » au Conseil constitutionnel le 10 avril 2014, disponible sur le site internet du Conseil constitutionnel, p. 6.

<sup>237</sup> R. Dumas, Éditorial, *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 1, 1996 p. 1.

<sup>238</sup> L. Pech, Lois mémorielles et liberté d'expression : de la controverse à l'ambiguïté, *RFDC* 2012, p. 569.

<sup>239</sup> M. Charité, art. cit.

La nature de ces commentaires est difficile à appréhender. En effet, comme le note M. Charité, « en tant que discours d'une juridiction, ils partagent un point commun avec la jurisprudence du Conseil en ce sens que ce sont tous deux des produits de l'institution. »<sup>240</sup> Au même titre que les communiqués de presse, les dossiers documentaires, les résumés des décisions dans le Rapport Annuel, les résumés des décisions dans la revue Titre VII, ou encore les tables analytiques sur le site, ces commentaires s'inscrivent dans ce que X. Magnon appelle les « doctrines de l'institution »<sup>241</sup>. Mais, d'un autre côté, « en tant que discours à propos de ses décisions, ils partagent un point commun avec la doctrine du Conseil en ce sens que tous deux ont pour objet les décisions du Conseil. »<sup>242</sup>. Il semble alors qu'il existe ainsi « des doctrines du Conseil constitutionnel, une « doctrine interne » et une « doctrine externe » »<sup>243</sup>. Ce n'est toutefois pas les membres du Conseil qui ont la maîtrise de la cohérence entre ces doctrines.

## §2 - L'auteur des commentaires:

Ces « auto-commentaires »<sup>244</sup> font partie du « service après-vente des décisions »<sup>245</sup> dont est chargé le secrétaire général du Conseil. Centre « nerveux, intellectuel, juridique et politique du Conseil »<sup>246</sup>, celui-ci bénéficie d'une autorité de fonction induisant que « les arguments du secrétaire général bénéficient toujours d'une autorité particulière »<sup>247</sup>. Il bénéficie, également, comme l'indique encore une fois M. Charité, d'une autorisation à commenter. En effet, il est nommé par le président du Conseil, en vertu de l'article premier du décret n°59-1293 du 13 novembre 1959 relatif à l'organisation du secrétariat général du Conseil Constitutionnel, et révocable par lui aussi. De surcroît, en tant que collègue, les membres autorisent ce commentaire. Comme l'indique l'ancien secrétaire général J.-É. Schoettl, « cette information est le fait du

---

<sup>240</sup> Ibid.

<sup>241</sup> X. Magnon, Que faire des doctrines du Conseil constitutionnel ?, *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 38, 2013, p. 207.

<sup>242</sup> M. Charité, art. cit.

<sup>243</sup> Ibid.

<sup>244</sup> P. Cassia, Le site Internet du Conseil constitutionnel devant le juge administratif : des problèmes de connexion ?, op. cit., p. 270.

<sup>245</sup> J.-É. Schoettl, art. cit.

<sup>246</sup> D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, 10<sup>e</sup> éd., Montchrestien, 2013, p. 81.

<sup>247</sup> Ibid.

secrétariat général et n'engage pas les membres, même si ceux-ci ont souscrit, de façon générale, à l'existence d'une telle politique de communication »<sup>248</sup>.

« En effet, si les commentaires autorisés trouvent leur fondement dans la décision informelle du Président du Conseil constitutionnel autorisant cette pratique, celle-ci est fondée sur l'article 3 du décret n° 59-1293 du 13 novembre 1959 relatif à l'organisation du secrétariat général du Conseil constitutionnel qui dispose que le secrétaire général « établit un compte-rendu sommaire » des travaux du Conseil, lui-même fondé sur l'article 15 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel qui dispose qu'« un décret pris en conseil des ministres, sur proposition du Conseil constitutionnel, détermine l'organisation du secrétariat général », elle-même fondée sur l'article 63 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui dispose qu'« une loi organique détermine les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel », et cætera ... »<sup>249</sup>. Par ce raisonnement, l'auteur parvient à montrer que l'ordre juridique et constitutionnel autorisent bien le secrétaire général à commenter ses décisions, sans toutefois l'y obliger. L'autre versant de ce raisonnement révèle que le contenu de ces commentaires n'est pas encadré, laissant une certaine liberté à leur auteur.

### §3 - Le contenu des commentaires:

Ensuite, pour ce qui est du contenu du commentaire, le commentaire du secrétaire général peut parfois n'être réduit qu'« à la simple paraphrase de la décision »<sup>250</sup>, sans rien ajouter ou enlever à la décision. Mais, ce commentaire, même autorisé, est un texte « décalé »<sup>251</sup> par rapport à la décision. Or, c'est précisément dans ce décalage que réside le « paradoxe du commentaire »<sup>252</sup>, « texte différent de la décision »<sup>253</sup> mais « texte disant l'identité de la décision »<sup>254</sup>. Cet écart entre la décision et le commentaire a pu permettre tout autant l'atténuation que l'intensification des décisions du Conseil. Dans un premier temps, « les commentaires autorisés étaient extrêmement

---

<sup>248</sup> J.-É. Schoettl, art. cit.

<sup>249</sup> M. Charité, art. cit.

<sup>250</sup> X. Prétot, LFSS pour 2011 : présentation générale, *JCP S* 2011, n° 3, p. 14.

<sup>251</sup> Sur cette idée de décalage, voir, s'inspirant de M. Foucault, D. Rousseau, Une décision non-commentée existe-t-elle ou commenter est-ce délirer ?, in *L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur du professeur Michel Troper*, Economica, 2006, p. 901.

<sup>252</sup> Ibid.

<sup>253</sup> Ibid.

<sup>254</sup> Ibid.



succincts et s'apparentaient davantage à une « analyse sommaire »<sup>255</sup> des décisions qu'à de véritables commentaires. Nous nous situons dans « une phase d'atténuation de la décision du Conseil constitutionnel par le commentaire autorisé »<sup>256</sup>. Mais, les commentaires du secrétaire général constituent désormais « de véritables mini-mémoires de procédure et jurisprudence constitutionnelles »<sup>257</sup> qui ont pour objet de fournir « des éléments d'information quant au contexte, au contenu et à la portée des décisions du Conseil constitutionnel »<sup>258</sup>. Nous sommes donc entrés aujourd'hui dans une phase de « densification »<sup>259</sup> de la décision par le commentaire du secrétaire général, de sorte que l'« on peut croiser des « commentaires » qui semblent ajouter à la décision commentée »<sup>260</sup>. Et c'est alors l'autorité du secrétaire général qui joue en la faveur de l'influence du commentaire.

L'immédiateté du communiqué de presse est ainsi doublée par cette réaction « à froid »<sup>261</sup> du secrétaire général. Un autre niveau de réaction a été ajouté récemment, sous l'impulsion du président Laurent Fabius.

---

### Section 3: Le Rapport d'Activité:

Parmi les « doctrines de l'institution »<sup>262</sup> que l'on peut recenser, le rapport d'activité constitue un outil puissant au service du Conseil constitutionnel. Par mimétisme avec les autres juridictions, et plus particulièrement, par mimétisme traditionnel avec le Conseil d'État, le Conseil constitutionnel s'est doté, depuis 2016, d'un rapport annuel sur son activité. Chaque 4 octobre, date de promulgation de la Constitution de la V<sup>ème</sup> République, ce rapport d'activité est publié sur le site internet du Conseil, et une version papier est imprimée.

Le Conseil constitutionnel s'associe, dans ce cadre, avec l'agence de communication Cito, « agence de communication citoyenne »<sup>263</sup>. Cette dernière se présente elle même comme une

---

<sup>255</sup> Jurisprudence, *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 1996, n° 1, p. 11.

<sup>256</sup> M. Charité, art. cit.

<sup>257</sup> Ibid.

<sup>258</sup> O. Schrameck, *Décisions du Conseil constitutionnel*, *AJDA* 1995, p. 517.

<sup>259</sup> C. Thibierge et alii., *La densification normative : Découverte d'un processus*, Mare & Martin, 2014, p. 1204.

<sup>260</sup> D. Baranger, *Sur la manière française de rendre la justice constitutionnelle. Motivations et raisons politiques dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, *Jus Politicum* 2012, n° 7, p. 34.

<sup>261</sup> J. Maïa, comm. cit.

<sup>262</sup> X. Magnon, art. cit.

<sup>263</sup> Site internet de l'agence Cito, Rubrique « Agence ».

agence qui « aime la communication quand elle permet de bousculer les idées reçues, d'interpeller, de mobiliser, d'être au service de l'intérêt général et de grandes causes. CITO conseille ses clients dans leur stratégie et les accompagne dans la réalisation de leurs outils de communication »<sup>264</sup>. La communication est bien présentée comme stratégique, comme devant servir et obéir à une stratégie. Dès lors qu'elle requiert « organisation et calcul »<sup>265</sup>, la réalisation d'outils de communication, tel que le rapport d'activité, peut effectivement servir la stratégie du Conseil, « art de faire concourir la force à atteindre les buts de la politique »<sup>266</sup>. Les outils de communication doivent obéir à une certaine cohérence, définie par les objectifs du Conseil, et donc concourir par les mots, les symboles à atteindre ces objectifs.

Pour se faire, le rapport annuel se structure autour de plusieurs rubriques: un entretien réalisé avec le président du Conseil; la rubrique « nos années rue Montpensier » est consacrée aux témoignages des trois membres prochainement sortant du Conseil; « L'année au conseil » permet de revenir sur les événements qui ont « marqué » l'année de l'institution; les cinquante deux prochaines pages sont ensuite consacrées aux décisions rendues par le Conseil pendant l'année; est intercalée à l'intérieur de cette sélection un espace pour rendre hommage à une décision dont c'est l'anniversaire, accompagnée d'un rapide commentaire de doctrine universitaire; une rubrique est ensuite consacrée au dynamisme du Conseil; et finalement, un thème, cette année « l'État de droit face aux crises » sur lequel interviennent deux personnalités extérieures au Conseil, et même au monde du droit.

Les rapports d'activité, innovation plutôt récente au Conseil (seulement depuis 2018), semblent respecter plus ou moins cette structure. L'entretien avec le Président, également directeur de publication du dit rapport, est un élément commun de tous les rapports publiés jusqu'ici. Les thèmes abordés sont eux aussi récurrents: l'activité internationale de l'institution; les décisions qui ont « marqué » l'année; la juridictionnalisation du Conseil; la question « citoyenne »; l'État de droit. Cet entretien se présente sous la forme de questions posées à l'interrogé, sous la forme des interviews dans les journaux papier. Ainsi mis en scène, les questions semblent surprendre leur interlocuteur, qui paraît répondre à un véritable interrogatoire réalisé par une personne tierce à l'institution. Pourtant, directeur de publication et « maître de la communication dans son ensemble »<sup>267</sup>, les questions qui lui sont posées risquent bien de l'amener sur des thématiques qu'il

---

<sup>264</sup> Ibid.

<sup>265</sup> B. Saint-Serin, *Stratégie et tactique*, Encyclopaedia universalis.

<sup>266</sup> A. Beaufre, *Introduction à la stratégie*, Armand Colin, 1963.

<sup>267</sup> J. Maïa, comm. cit.

a choisi de traiter. La « mise en scène » est un trompe-l'oeil pour le « faire voir » en réaction à des propos et des questions. En réalité, il décide autant des questions qui lui sont posées que des réponses qu'il y apporte.

L'entretien est suivi par le témoignage de trois autres membres du Conseil. Les trois conseillères arrivées à la fin de leur mandat ont, elle, la liberté de s'épancher sur deux à quatre pages sur les sujets qui leur tiennent à coeur, n'ayant pas à subir le même interrogatoire que leur président. Le rapport annuel permet donc à quatre des neuf membres de l'institution de revenir sur l'année passée, sur les décisions prises par le Conseil, et au delà de raconter l'institution, et son histoire. Ces témoignages révèlent toute la dimension « auto-réflexive »<sup>268</sup> du rapport. La production du rapport public donne donc l'occasion au Conseil constitutionnel « d'être l'objet de son propre discours »<sup>269</sup>, à ses membres de penser l'institution et de se penser eux-mêmes. Par ces énoncés constatés, voire même directifs, ils essayent alors de faire advenir l'effet perlocutoire, ils essayent de « faire croire » les lecteurs à leur récit, et même de « faire faire » aux constituants<sup>270</sup>.

Ensuite, une troisième rubrique consacrée à « L'année au conseil » permet au Conseil de « faire voir » certains événements jugés marquants. Est ainsi mis en avant la diffusion d'une émission consacrée à la question « citoyenne », le succès du partenariat avec le Ministère de l'éducation nationale dans le concours « découvrons notre Constitution », « la préparation à la prochaine élection présidentielle »<sup>271</sup>, l'ouverture de la boutique ou encore, la richesse des échanges avec la Cour constitutionnelle fédérale allemande, et plus largement avec les cours constitutionnelles étrangères. La modernité et l'accessibilité du Conseil, rompant avec la tradition du secret, se dévoilent alors dans toute leur splendeur.

Une autre rubrique similaire est placée un peu plus tard dans le rapport public consacrée, elle, au thème: « Le Conseil en mouvement ». Encore une fois, il s'agit là de faire voir l'institution dans tout son dynamisme et sa modernité. Des chiffres sont ainsi mis en avant, montrant l'effectif du Conseil, le nombre de visites sur le site internet ou les réseaux sociaux du Conseil, l'accueil de stagiaires. Le Conseil montre ce qu'il est devenu: moderne et accessible, et tente d'alimenter l'idée de rupture avec un « ancien Conseil » qui se lit tout le long de sa communication. L'institution peut

---

<sup>268</sup> J. Caillousse, Variations autour du rapport public annuel, op. cit, p. 1034.

<sup>269</sup> Ibid.

<sup>270</sup> Deux membres du Conseil constitutionnel (L. Fabius et N. Mastracci) soulignent dans le rapport d'activité la nécessité d'une révision constitutionnelle.

<sup>271</sup> *Rapp. d'act. 2021 cit.*, p. 34.

ainsi jouer sur les deux registres de la dialectique « tradition/modernité »<sup>272</sup>: le Conseil se veut à la fois le « gardien vigilant »<sup>273</sup> d'une tradition juridique et constitutionnelle, et se réclame tout autant de « l'État modernisateur » par cette accessibilité, cette proximité.

Cette rubrique s'achève sur une page consacrée au « développement durable au Conseil » évoquant le potager urbain installé cette année. Devenu « l'un des gestes de communication les plus importants »<sup>274</sup>, l'engagement, « acte de langage »<sup>275</sup> par excellence, a pour but de faire naître de la confiance auprès du public visé. Le Conseil « fait croire » à son engagement en faveur d'une démarche écologique par l'installation d'un potager urbain sur ses toits, tout en acceptant la conformité de lois portant des atteintes constatées à l'environnement<sup>276</sup>. Il y a ici un véritable décalage entre l'engagement affiché dans sa communication, et la protection effective de l'environnement que le Conseil pourrait pourtant assurer, en ayant une interprétation ambitieuse de la Charte de l'Environnement<sup>277</sup>.

Sur le site internet du Conseil Constitutionnel, le rapport annuel est présenté de la façon suivante: « Il retrace les temps forts de l'activité de l'année écoulée, avec une sélection des principales décisions juridictionnelles, une présentation détaillée de l'institution, de ses missions et de son activité internationale »<sup>278</sup>. Le Conseil et ses services, notamment son président, directeur de publication, ainsi que Sylvie Vormus et Florence Bodin, coordinatrices éditoriales, délivrent alors une collection de décisions de l'année écoulée. Ensemble, ils sélectionnent parmi les décisions rendues par le Conseil, celles qu'ils jugent plus importantes que les autres, afin de les mettre en avant dans le rapport. Un choix est donc fait. Il ne s'agit plus alors seulement de « faire savoir », mais de « faire voir » le Conseil à travers ce filtrage des décisions les plus parlantes pour les lecteurs du rapport. Les décisions font l'objet de courts résumés, accompagnés de photos évocatrices du thème de la décision, et embellis par la mise en page épurée du rapport. Le

---

<sup>272</sup> J. Caillosse, Variations autour du rapport public annuel, art. cit.

<sup>273</sup> Ibid.

<sup>274</sup> O. Aïm et S. Billiet, op. cit., p. 98.

<sup>275</sup> Ibid.

<sup>276</sup> Décision n°2022-843 DC, 12 août 2022, C. 10.

<sup>277</sup> Voir M.-A. Cohendet, M. Fleury, Chronique de droit constitutionnel: Sur la Charte de l'Environnement, *Revue juridique de l'environnement*, volume 43, 2018, p. 749 à 768; M.-A. Cohendet, M. Fleury, Chronique d'un rendez-vous manqué..., *Revue juridique de l'environnement*, volume 44, 2019, p. 787-805; ou encore F. Savonitto, Le Conseil constitutionnel et le contentieux climatique, *AJDA* 2022, p. 152.

<sup>278</sup> Site internet du Conseil, Rubrique « Publications ».

« matériau de base »<sup>279</sup> du rapport reste donc la jurisprudence constitutionnelle. Le président et son service de communication reviennent sur ce qu'a créé le Conseil constitutionnel, organe juridictionnel. « Le rapport public refait travailler une jurisprudence dont il dévoile en quelque sorte toute la dimension ou l'arrière-plan politique »<sup>280</sup>. Le Conseil constitutionnel, comme le Conseil d'État, « assure ainsi sa grande cohérence, en tant que producteur d'un grand récit juridique d'État »<sup>281</sup>. Même si la mission consultative du Conseil constitutionnel est moins prononcée, celui-ci cherchant davantage à travers sa communication à se montrer à tout prix comme neutre, le rapport public permet au Conseil d'inscrire « à froid » sa jurisprudence dans le discours qu'il souhaite raconter à propos de lui-même, et à propos de l'État. « À l'écart d'une recherche universitaire qui, pour l'essentiel, l'ignore (...) cette fonction n'est pas pour autant exercée sur le mode confidentiel. Mais elle est portée par le Conseil constitutionnel<sup>282</sup> lui-même qui se charge de sa propre communication »<sup>283</sup>. Par le filtrage et l'analyse qu'il donne de ses propres décisions, embellies par la présentation du rapport, il y a la volonté de s'inscrire dans une politique éditoriale particulière. L'objectif est bien de faire naître chez les lecteurs une certaine représentation du rôle du Conseil, d'orienter ses observateurs par des symboles qui sont utiles à la fabrication de l'identité qu'il se donne.

Et cette volonté s'exprime clairement dans la dernière rubrique du rapport. Finalement, le Conseil choisit un thème « L'État de droit face aux crises » autour duquel il va pouvoir se raconter. Thème cher à son président, qui déroule déjà un récit dans les interventions qu'il donne, dans<sup>284</sup> et en dehors<sup>285</sup> de la communication directe du Conseil, il permet au Conseil de faire circuler une certaine conception de ce que la notion signifie. Faisant intervenir des personnalités extérieures au Conseil, à savoir la philosophe Cynthia Fleury, et le gynécologue prix Nobel de la Paix Denis Mukwege, le Conseil s'octroie en toute liberté la faculté de mettre en avant sa préoccupation pour la notion, aujourd'hui connue du grand public, de l'État de droit. Il s'agit là encore de se « faire voir »

---

<sup>279</sup> J. Caillosse, Variations autour du rapport public annuel, art. cit.

<sup>280</sup> Ibid.

<sup>281</sup> Ibid.

<sup>282</sup> Conseil d'État dans le texte.

<sup>283</sup> Ibid.

<sup>284</sup> L. Fabius, Voeux du Conseil constitutionnel au Président de la République, 6 janvier 2022.

<sup>285</sup> Interview L. Fabius, « Le Conseil constitutionnel doit être une balise dans une société française anxieuse », *Les Echos*, 27 mai 2016.

dans ce récit étatique: en tant qu' « intellectuel organique de l'État »<sup>286</sup>, au titre de son rôle consultatif et de la lecture qu'il donne de l'appareil étatique, le « choix des thèmes » ainsi que « sa manière de les traiter »<sup>287</sup> ne sont pas neutres. Ils ont pour objectif de « faire croire » à une certaine conception de l'État, et à un certain rôle du Conseil au sein de celle-ci.

Ces trois outils, intervenant en amont des décisions mais à des moments différents, permettent ainsi au Conseil de se construire une identité doctrinale. L'objectif est alors d'accompagner les décisions qu'il prend afin d'en assurer une réception concordant avec ses espérances. Le récit communicationnel se lit donc dans ce « service après-vente ». Mais encore, il est désormais poursuivi à travers la gestion symbolique de l'institution.

## Chapitre 2 - La construction d'une identité symbolique de l'institution:

Au delà de l'accompagnement de ses décisions, le Conseil a su déployer toute une panoplie d'outils lui permettant de faire voir la vie de l'institution à travers l'outil du communiqué de presse relatant toutes ses activités (Section 2), l'organisation d'événements autour de l'institution (Section 3), ou même grâce à des outils plus originaux (Section 4). Toute cette communication autour de l'image de l'institution est désormais centralisée à un endroit (Section 1), qui fait le lien entre son activité juridictionnelle, et qui fait office de vitrine sur une activité davantage tournée vers l'extérieur.

---

### Section 1 - Une identité centralisée au moyen du site internet:

Toute cette communication autour des décisions du Conseil, et du droit qu'il crée est aujourd'hui centralisée sur le site internet de l'institution. Véritable « fenêtre »<sup>288</sup>, il draine « toute la politique de communication numérique. Les « tweets » et autres posts sur les réseaux sociaux servent de lien pour guider l'utilisateur vers le site officiel, « que d'aucun estime comme l'un des plus intelligibles et attractifs parmi ceux dont les cours françaises et étrangères se sont progressivement dotées »<sup>289</sup>. Développé en 1997, le Conseil constitutionnel figure parmi les

---

<sup>286</sup> J. Caillosse, Variations autour du rapport public annuel, op. cit.

<sup>287</sup> Ibid.

<sup>288</sup> M. Disant, La communication du Conseil Constitutionnel, Évolution, organisation, méthodes, op. cit, p. 66.

<sup>289</sup> Ibid.

premières cours constitutionnelles à se doter d'un tel outil. Devenu « la pièce maîtresse »<sup>290</sup> de la communication du Conseil, le site Internet officiel permet la diffusion tout à la fois de cette « doctrine » développée par le Conseil à propos de son droit, mais aussi une autre dimension de sa communication, tournée davantage vers la « vie » du Conseil.

Rénové en 2018, le site internet du Conseil a été conçu avec l'aide de deux sociétés parisiennes: DATAGIF et OWS. DATAGIF se présente sur son site internet comme une agence de « Stratégie et de design d'information »<sup>291</sup>. Sur son site très épuré, en noir et blanc, sont énoncées les missions qu'elle remplit: l'accompagnement de médias, d'institutions en s'adaptant à leurs publics et leurs enjeux; l'approche qu'elle a choisie: « proposer des concepts, idées et stratégies qui challengent le brief initial »<sup>292</sup>. La communication apparaît alors pour ce qu'elle est: stratégique. Au delà de la simple transmission formelle, il y a la volonté d'organiser un discours, de le construire, autour d'une cohérence, d'une certaine image et idée que l'institution se fait d'elle-même. Nous pensons ici à la formule employée par Jacques Meunier: « l'apparition et le succès de certaines techniques de lutte armée ont incité les stratèges à investir de nouveaux champs d'analyse »<sup>293</sup>. Réfléchir « d'avance à toutes les éventualités concevables, c'est-à-dire que le joueur commence à jouer avec un plan complet; un plan qui détermine le choix qu'il fera dans chaque situation possible (...) Nous appelons un tel plan une stratégie »<sup>294</sup>. Le site internet de l'institution, vitrine numérique, fait partie d'un ensemble symbolique conçu dans une direction fixée à l'avance. « Internet est un outil formidable de mutualisation de la connaissance. Mais il semble aussi qu'il permette la mutualisation de la croyance »<sup>295</sup>. Cette agence a donc été choisie pour accompagner, par la mise en place du site internet, la stratégie communicationnelle du Conseil. Sur le site de l'agence, les salariés sont présentés souriants dans leur vie de travail, animés par « l'objectif de tout projet: valoriser de l'information pour faire grandir son audience »<sup>296</sup>. L'information devient donc une valeur, une donnée qu'il faut promouvoir, qu'il convient de « mettre en valeur pour obtenir une plus

---

<sup>290</sup> Ibid.

<sup>291</sup> Site internet de l'agence DATAGIF.

<sup>292</sup> Ibid.

<sup>293</sup> J. Meunier, op. cit. p. 13.

<sup>294</sup> J. von Neumann, et O. Morgenstern, *Theory of Games and Economic Behaviour*, New York, 1944.

<sup>295</sup> G. Bronner, Internet comme marché cognitif: peur et croyance, *Parole Publique*, n°17.

<sup>296</sup> Site internet de l'agence DATAGIF.

grande rentabilité ou une plus grande efficacité »<sup>297</sup>. Une définition en matière économique pourrait être « provoquer une hausse de la valeur marchande d'un produit », l'information devient donc un produit. Au delà de la simple publication formelle des décisions du Conseil, les actualités de celui-ci doivent être « mises en valeur, présentées de façon plus avantageuse »<sup>298</sup>.

La conception du site s'éloigne donc d'une conception neutre, il y a bien l'objectif en fond de s'inscrire dans une stratégie, permettant au Conseil d'investir le « marché cognitif »<sup>299</sup> que constitue internet. La mise en place du site ne vise donc pas uniquement à l'information du public, elle vise également à jouer sur les images et représentations de ses visiteurs, dans un objectif d'attractivité, de visibilité, et surtout de séduction. La communication publique n'est donc pas si éloignée d'une communication commerciale, au contraire de ce que proposait Jean-Marc Sauvé<sup>300</sup>. D'ailleurs, cette primauté de l'attractivité sur l'information est aujourd'hui remise en cause par les habitués de l'ancien site du Conseil, pourtant jusque là considéré comme un outil précieux par les praticiens du droit.

La deuxième agence responsable de la conception du site est l'agence OWS, plus secrète. Le site fait intervenir une troisième société: la société AQUA RAY SAS, qui s'occupe exclusivement de l'hébergement du site. En effet, le Conseil constitutionnel ne peut pas s'occuper seul de toutes ces missions, qui sont des missions spécifiques qui requièrent des « gestes techniques »<sup>301</sup> qu'un communicant ne peut réaliser. Le communicant doit donc s'associer à des prestataires extérieurs pour remplir ces missions.

Depuis sa création, on peut observer un « mouvement croissant, continu et irrésistible, d'élargissement des informations qui y sont rendues disponibles, institutionnelles, thématiques et productives »<sup>302</sup>. Sur un fond blanc sobre avec bandeau bleu s'ouvre la page d'accueil du site. Reprenant les actualités les plus récentes, ou importantes du Conseil (Tables analytiques, dernières

---

<sup>297</sup> Définition de « Valoriser » sur le site du Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales, <https://www.cnrtl.fr/definition/valoriser>.

<sup>298</sup> Ibid.

<sup>299</sup> G. Bronner, art. cit.

<sup>300</sup> J.-M. Sauvé, La communication publique: Une exigence démocratique, art. cit. On pense alors à la remarque d'O. Schrameck qui confirme « certains observateurs auront noté que la politique énergique de communication menée aujourd'hui au Conseil d'État procède d'une inspiration assez semblable » (O. Schrameck, La décision du 13 août 1993 : impressions et leçons d'un tonnerre estival, op. cit., p. 45).

<sup>301</sup> Entretien avec un professionnel de la communication.

<sup>302</sup> M. Disant, La communication du Conseil constitutionnel, op. cit., p. 66.



décisions, diffusion du documentaire...), les visiteurs sont orientés dès leur arrivée par la technique du « nudge »<sup>303</sup>, vers ce que le Conseil veut montrer de son activité.

En dessous, plusieurs rubriques sont présentées: les dernières décisions du Conseil, numérotées, labellisées selon le résultat de la décision: « conformité », « non conformité partielle - réserve »... Les vidéos du Conseil et les audiences QPC sont ensuite mises en avant, donnant un aperçu à la fois de la définition de la Constitution ou de la mission du Conseil, et des mises en situation concrètes. Au delà des dernières décisions, les dernières actualités du Conseil sont exposées, donnant à voir l'accessibilité du Conseil: échanges avec les cours constitutionnelles étrangères, événements et concours... Des thématiques particulières sont ensuite présentées, sous la forme de « dossiers »: QPC 2020, prix de thèse, concours Georges Vedel, prix du livre, concours « Découvrons notre Constitution ».

Le site est ensuite réparti entre plusieurs rubriques: « Actualités et événements », donnant à voir les affaires en instance, les publications du Conseil ou encore les événements qu'il organise; « Le Conseil », donnant accès à une présentation générale du Conseil, du statut des membres, les textes applicables, la composition du collège, son organisation, son activité internationale et l'histoire des lieux où il statue; un onglet spécifique « Les décisions » est ensuite consacré à l'activité juridictionnelle du Conseil, regroupant toutes les décisions, rangées par année, et par type, présentant les différentes procédures devant le Conseil; enfin, un onglet est réservé à « La Constitution », permettant de la « découvrir » elle, et son bloc de constitutionnalité, ainsi que son histoire.

Les informations diffusées sur le site se sont nettement élargies depuis son lancement en 1997. On peut désormais y retrouver: des bases de données sur le droit constitutionnel, des dossiers thématiques, « expliquant au lecteur combien le Conseil constitutionnel est protecteur des libertés et disant ce qu'il faut penser de ses décisions »<sup>304</sup>, documentation technique et statistique, l'évolution de la jurisprudence sur tel ou tel aspect contentieux, les archives, des « foires aux questions » axées sur la QPC, la Constitution et la mission de protection de celle-ci par le Conseil, la traduction des décisions. L'énumération n'est pas limitative. Pour les dernières élections présidentielles, le Conseil a lancé un nouveau site dédié qui passait en revue toutes les règles de la campagne électorale. Le site internet se prolonge également sous la forme d'une application pour mobile (conçue par

---

<sup>303</sup> Coup de pouce, ou incitation douce en français, « Notion d'économie comportementale qui consiste à créer un environnement matériel ou psychologique autour des individus de nature à les orienter à leur insu dans leurs choix de vie, et cela dans leur intérêt supposé », définition proposée par J.-P Markus, *Le nudge administratif*, *RFDA* 2022, p.85.

<sup>304</sup> P. Cassia, Une autre manière de dire le droit administratif : le « fichage » des décisions du Conseil d'État au Recueil Lebon, *RFDA* 2011, p. 830.

l'agence tourangelle Code Troopers), et des réseaux sociaux qui dirigent les usagers vers le site internet.

« L'enrichissement de l'offre disponible et le perfectionnement de leur accessibilité (notamment par des moteurs de recherche) sont favorisés par le succès de ce mode de communication »<sup>305</sup>. Les chiffres permettent au Conseil d'être rassuré sur ce succès: plus de 400 000 visites par mois et 13 000 par jour, en 2022<sup>306</sup>. Le Conseil affiche une nette progression dans ce domaine puisque le site internet comptait « 2 500 000 visites et 7 000 000 de pages vues en 2013 (soit près de 7 000 visites par jour pour 20 000 pages) – une progression de plus de 100 % en trois ans, consécutive aussi à l'instauration de la QPC, et qui érige aujourd'hui le site du Conseil constitutionnel français comme l'un des plus visités au sein de ses homologues. Le nombre de visites a dépassé les 4 000 000 sur l'année 2017. On peut les comparer aux 240 000 visiteurs par an sur le site du Tribunal fédéral suisse, ou au 1 000 000 pour la Cour suprême du Canada »<sup>307</sup>.

Et le Conseil et ses services fournissent un effort significatif pour prolonger ce succès: « plus aucune information n'a vocation à échapper à la diffusion sur le web, à l'exception des documents internes relevant de l'instruction et des délibérations couvertes par le secret du délibéré, dernier bastion »<sup>308</sup>, ce qui pousse à affirmer aujourd'hui: « le principe s'est renversé : l'interdiction de publication s'envisage de plus en plus comme une exception. »<sup>309</sup>

---

## Section 2 - Le communiqué de presse, un outil communicationnel au delà des décisions du Conseil:

Le site internet du Conseil permet à l'institution de développer une autre forme de communication. Elle ne concerne toutefois pas ses décisions mais l'institution en elle même. En effet, au delà des communiqués visant à informer sur les décisions du Conseil et à en expliciter le sens, s'est développée une véritable habitude du communiqué de presse. La communication dite « institutionnelle » du Conseil est devenue peut être la principale activité de communication, sous la présidence de Laurent Fabius<sup>310</sup>. Le communiqué de presse est l'occasion pour le Conseil de

---

<sup>305</sup> M. Disant, La communication du Conseil constitutionnel, op. cit., p. 66.

<sup>306</sup> *Rapp. d'act. 2021 cit.*, Conseil constitutionnel, p. 92.

<sup>307</sup> M. Disant, La communication du Conseil constitutionnel, op. cit., p. 66.

<sup>308</sup> Ibid.

<sup>309</sup> Ibid.

<sup>310</sup> M. Méthivier, art. cit.

raconter sa vie, de donner à voir la vie du Conseil, puisque sont relatés les événements auxquels ses membres participent (visite de collège, rencontre avec une cour étrangère...). Ces communiqués permettent au Conseil d'avoir une vitrine, de mettre en avant une certaine idée de l'activité du Conseil et de ses membres, d'insister sur des événements qui lui permettent de raconter son histoire (millième QPC, diffusion d'un documentaire...).

Le communiqué de presse du Conseil constitutionnel « est un outil de faire-savoir qui possède une fonction sociale et dont l'usage revêt une dimension démocratique. Il est aussi, et surtout, un outil de faire-valoir qui possède une fonction légitimante et dont le recours revêt une dimension stratégique »<sup>311</sup>. On comprend mal la « dimension démocratique » qui peut être attachée à une telle prolifération de communiqués de presse (visites de collège, annonce du vainqueur de tel ou tel concours...) et malgré tout l'intérêt qui peut être porté à la chose, il est difficile de motiver ce genre de publication par une utilité « démocratique ». « La communication institutionnelle n'a pas vocation à promouvoir les produits ou les services mais l'institution elle-même : sa stratégie, ses performances, ses valeurs, ses engagements »<sup>312</sup>. La première partie de la formule reste pour autant efficace: il s'agit effectivement d'un puissant outil de « faire-savoir », de faire-voir une certaine image, une certaine idée de ce qu'est le Conseil constitutionnel, de ce que sont ses membres. Et la deuxième partie de la formule semble poursuivre cette réflexion: il s'agit, plus que de faire-savoir, d'outils permettant de « faire-valoir », de « faire croire », utilisés dans une « dimension stratégique ». L'idée derrière cette manière de faire revient, pour les communicants du Conseil, à simplement constater une information, que ce soit l'accueil de membres de cours constitutionnelles étrangères venus s'inspirer du modèle français, constater que la Nuit du droit aura pour thème l'État de droit, pour « faire croire » intentionnellement à l'exemplarité du modèle français, à l'attachement du Conseil pour la notion. Si d'autres cours viennent « s'inspirer », c'est bien parce que le modèle français est reconnu partout à l'étranger. Si le Conseil organise une Nuit du Droit autour de ce thème, c'est qu'il doit être un acteur de premier plan de « l'État de droit ». En réalité, libre de s'octroyer la possibilité d'utiliser ces outils, il le fait, puisque c'est le meilleur coup à jouer pour lui dans la stratégie qu'il s'est donnée<sup>313</sup>.

Fournissant une vitrine au Conseil, renforçant sa visibilité et soignant son image<sup>314</sup>, de tels communiqués de presse permettraient « d'accroître la connaissance par les citoyens, des rouages de

---

<sup>311</sup> Ibid.

<sup>312</sup> O. Aim, S. Billiet, op. cit. p. 254.

<sup>313</sup> J. Meunier, op. cit., p. 31.

<sup>314</sup> F. Balle, *Médias et sociétés*, Paris, LGDJ, 2016, p. 30 ; E. Lemaire, art. cit. .

l'institution et de ses activités »<sup>315</sup>, obéissant alors à la volonté performative d'« ouvrir vers l'extérieur une maison qui avait trop longtemps pratiqué une culture de l'ombre et du secret »<sup>316</sup>. Est alors déroulé le récit autour de l'ouverture du Conseil. Traditionnellement perçu comme fermé, « dans l'ombre », la prolifération des communiqués de presse sur la vie de l'institution contribuerait à modifier cette représentation du Conseil, désormais perçue comme péjorative, ou du moins, comme nuisant à l'efficacité de son action<sup>317</sup>. En parlant de lui, et en dévoilant sa vie, l'institution passe sur le mode de l'ouverture, de « l'interactivité généralisée »<sup>318</sup> qui permet de « faire parler son public à son propos »<sup>319</sup>. Le « nouveau » Conseil se détacherait de l'ancien conseil dans l'ombre, dans le secret, par cette ouverture à la lumière. La présentation de cette « ouverture démocratique » ne doit pas occulter sa dimension stratégique. On retrouve ici les images utilisées par J. Chevallier: le Conseil sort de l'ombre, s'ouvre à la lumière, et réfléchit la lumière que lui prodiguent les citoyens.

La justification d'une telle « transparence » concerne avant tout des questions de légitimité et d'autorité qui seraient « acquises aux termes d'échanges »<sup>320</sup>. Cette volonté rencontre alors la nouvelle démarche en matière de communication: « ce nouveau modèle factitif de la concertation, de l'implication, de l'interactivité, de la sensibilisation et, en un mot, de l'action sur et par les publics »<sup>321</sup>. La poursuite d'une plus grande légitimité, qui passerait par « une reconnaissance et une acceptation de la nécessité et de l'utilité de la justice constitutionnelle par la classe politique et les citoyens »<sup>322</sup>, implique « inévitablement que l'institution leur prête en retour une attention soutenue »<sup>323</sup>. Ce mouvement montre bien que l'institution est « toujours à la recherche de sa pleine reconnaissance par le monde politique »<sup>324</sup> et le grand public. Conscient de la fragilité de sa

---

<sup>315</sup> M. Méthivier, art. cit.

<sup>316</sup> J. Robert, Témoinage, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/le-conseil-constitutionnel/les-membres-du-conseil/les-membres-depuis-1959/temoignages-d-anciens-membres/temoignage.25706.html>, consulté le 6 septembre 2022.

<sup>317</sup> J. Chevallier, Présentation, in *La communication administration-administrés*, op. cit., p. 10.

<sup>318</sup> O. Aïm et S. Billiet, op. cit., p. 111.

<sup>319</sup> Ibid.

<sup>320</sup> S. Kerneis, « Autorité », in *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Presses universitaires de France, 2003, p. 111-116.

<sup>321</sup> O. Aïm et S. Billiet, op. cit., p. 111.

<sup>322</sup> E. Lemaire, art. cit.

<sup>323</sup> M. Fatin-Rouge Stéfanini, Les qualités d'une Cour constitutionnelle : retour sur la dénomination du Conseil constitutionnel et la contestation de son caractère juridictionnel en comparaison avec le cas de la Belgique, in *Actes du VIII<sup>e</sup> congrès français de droit constitutionnel*, 16-18 juin 2011, Nancy, 2011, p. 16.

<sup>324</sup> D. Schnapper, *Une sociologue au Conseil constitutionnel*, Paris, Gallimard, coll. « NRF essais », 2010, p. 240.

légitimité, le Conseil s'investit pleinement dans cette politique visant à donner à voir la vie de l'institution. La volonté est alors de mettre en valeur une identité, « qu'il contribue par ailleurs à construire »<sup>325</sup>. Utilisé comme une technique de communication de masse<sup>326</sup> visant à emporter l'adhésion du plus grand nombre, le communiqué de presse s'apparente à un outil de persuasion<sup>327</sup>, « un puissant levier d'affirmation et de renforcement de la crédibilité, et partant, de l'autorité et de la légitimité, de son émetteur institutionnel »<sup>328</sup>. Toutefois, il faut garder à l'esprit que cette démarche reste, comme l'ensemble de la communication publique, « à sens unique »<sup>329</sup>, le Conseil gardant le monopole de la parole. Il peut utiliser, quand il en ressent le besoin, des « moyens d'action communicationnels institutionnels »<sup>330</sup>. Elle a alors un caractère purement performatif, le Conseil essaye par la description, par le « faire voir », d'agir sur les représentations mentales qui entourent l'institution. Faisant croire à cette interactivité, il essaye d'obtenir l'adhésion du public. Pour alimenter ce sentiment d'interactivité, le Conseil peut compter sur une « série de moyens destinés à assurer la publicité du Conseil constitutionnel »<sup>331</sup>.

---

### Section 3 - Les événements organisés autour de l'institution:

Sur le modèle du prix de thèse (§1), le Conseil a créé d'autres événements qui permettent à l'institution de rayonner, et de diffuser son récit communicationnel (§2).

#### §1 - Le prix de thèse:

Le Conseil constitutionnel organise depuis 1997 un « prix de thèse », récompensant les « travaux universitaires relatifs à la justice constitutionnelle par l'attribution d'une subvention à la

---

<sup>325</sup> M. Méthivier, art. cit.

<sup>326</sup> P. Zémor, op. cit, p. 42.

<sup>327</sup> F. Balle, *Médias et sociétés*, op. cit. L'auteur définit la persuasion comme « une science permettant la légitimité à laquelle aucun organe ne peut renoncer », p. 766-772.

<sup>328</sup> M. Méthivier, art. cit.

<sup>329</sup> D. Bessières, La définition de la communication publique: des enjeux disciplinaires aux changements de paradigmes organisationnels, op. cit., p. 15.

<sup>330</sup> Ibid.

<sup>331</sup> L. Fontaine, Bilan et réflexions sur une éthique de la justice constitutionnelle à la lumière de ce qu'en font et de ce qu'en disent ses acteurs. Que doit-on attendre d'une réforme - nécessaire - du Conseil constitutionnel, in *Le Conseil constitutionnel à l'épreuve de la déontologie et de la transparence*, E. Lemaire, T. Perroud (dir.), Éditions de l'IFDJ, mai 2022, p. 151-197.

publication »<sup>332</sup> de la thèse primée. Le Conseil n'est pas la seule institution à s'être dotée d'un prix de thèse. Aujourd'hui, la plupart des institutions publiques en décerne un (Conseil d'État, Cour de Cassation, Cour des Comptes, Ministère de la Justice...) Les services du Conseil sont assez fiers d'avoir été parmi les précurseurs de cette initiative. Le Conseil Constitutionnel a montré très tôt « un souci de relation avec la doctrine »<sup>333</sup>. « Cela reste la préoccupation première, permettre au Conseil de se nourrir des travaux universitaires les plus avancés, et puis aider les jeunes universitaires à s'intéresser au Conseil. »

Composé de membres du Conseil et du secrétaire général, un jury « se réunit chaque année sous la présidence du Président du Conseil, afin d'étudier les thèses soumises. »<sup>334</sup>. La délibération de celui-ci se base sur le « critère de l'utilité dans le cadre du contrôle de constitutionnalité effectif incombant au Conseil constitutionnel qui est retenu par le jury »<sup>335</sup>.

Il est facile de reconnaître les bénéfices de ce genre d'évènement. Dans un premier temps, par son prestige institutionnel, il permet au Conseil de faire en sorte que la doctrine de demain s'intéresse à lui, et en retour, accroît sa légitimité. Cette « communication-contact »<sup>336</sup>, si elle paraît désintéressée, permet à l'institution de gagner en visibilité, en sérieux, de « faire parler »<sup>337</sup> d'elle. Ensuite, il permet également au Conseil de sélectionner les travaux qui seront mis en lumière, et donc de mettre en avant une certaine idée de ce qu'est le Conseil constitutionnel. Jugées plus sérieuses, les thèses ayant reçu ce label seront mises en avant dans les librairies juridiques, utilisant un autre outil de communication: le « nudge »<sup>338</sup>, coup de pouce ou encore incitation douce en français. Les thèses sélectionnées seront alors mises en avant pour leur sérieux, pour le prestige du label qui y est apposé.

Le règlement précise d'ailleurs que « Afin de ne statuer définitivement que sur trois ouvrages au plus, une présélection non motivée sera opérée par le secrétariat général du Conseil constitutionnel. » Le secrétaire général, qui a la maîtrise de la communication et du récit du Conseil sur lui-même, est donc chargé de cette présélection. Consacré aux futurs universitaires, le Conseil a souhaité étendre l'expérience du prix de thèse à d'autres cibles, en s'adaptant aux cibles visées.

---

<sup>332</sup> Site internet du Conseil constitutionnel, Rubrique « Évènements ».

<sup>333</sup> J. Maïa, comm. cit.

<sup>334</sup> Ibid.

<sup>335</sup> Ibid.

<sup>336</sup> J.-M. Adam et M. Bonhomme, *L'argumentation publicitaire*, Armand Colin, coll. « I. COM », 2012, p. 42.

<sup>337</sup> Ibid.

<sup>338</sup> Cf. la définition donnée en note de bas de page n°109.

## §2: Les concours:

L'organisation du prix de thèse a donné des idées aux communicants du Conseil, qui ont développé dans la même direction, deux concours visant deux publics différents. Le premier à voir le jour est le concours Georges Vedel en 2011, adressé à des étudiants de Master II. Indexé sur la QPC, il vise à « faire connaître ce qu'elle est »<sup>339</sup>. Le deuxième concours a été créé en 2016 sous la présidence de Laurent Fabius. Nommé « Découvrons notre Constitution », il a pour objectif de faire participer des élèves du « CM1 au lycée »<sup>340</sup>.

Ce genre d'événements répond à la nouvelle exigence d'« une communication plus relationnelle qu'instrumentale, moins produite que vécue, ressentie, expérimentée »<sup>341</sup>. Le but n'est plus seulement d'« imposer le point de vue unique de l'émetteur »<sup>342</sup>. « S'agissant de la propagation des idées, une des méthodes les plus efficaces consiste à se servir de la structure de groupe de la société moderne »<sup>343</sup>. En effet, ciblant différents publics, à travers le concours G. Vedel pour les étudiants en droit, ou encore « Découvrons notre constitution » pour les enfants et adolescents, il entend jouer sur les ressorts de la psychologie collective afin de servir ses intérêts.

En organisant ces différents concours, le Conseil apparaît non pas dans une démarche proactive de maîtrise du récit qui est fait sur lui, mais il joue sur le prestige de l'institution qui va animer les participants, sur le modèle des Journées européennes du Patrimoine par exemple. Les enseignants ou directeurs d'école participent volontiers à ce genre de concours qui les aide dans leur mission éducative<sup>344</sup>. Les directeurs de Master ou d'associations d'étudiants y ont aussi leur intérêt pour mettre en avant le prestige de leur formation en cas de récompense. Enfin, l'intérêt personnel des participants est vivement sollicité, de façon évidente. Plusieurs ressorts psychologiques sont ainsi visés: la stimulation intellectuelle, le goût de la compétition, la sociabilité, la volonté d'afficher son travail, la mise en avant du prestige de l'institution, de ses locaux et de ses membres.

Le Conseil apparaît, quant à lui, désintéressé par ce genre d'événements. Il ne fait que « récompenser »<sup>345</sup>, il n'a prétendument rien à y gagner. Le seul but serait de stimuler les futurs

---

<sup>339</sup> J. Maïa, *comm. cit.*

<sup>340</sup> Site internet du Conseil constitutionnel.

<sup>341</sup> O. Aim, S. Billiet, *op. cit.*, p. 272.

<sup>342</sup> *Ibid.*

<sup>343</sup> E. Bernays, *op. cit.*, p. 67.

<sup>344</sup> *Ibid.*, p. 68.

<sup>345</sup> Site internet du Conseil constitutionnel.

juristes, de soutenir l'effort intellectuel et pédagogique. Mais, on comprend bien aussi l'intérêt qu'il peut en tirer: les étudiants du concours Georges Vedel sont désormais des experts du fonctionnement de la procédure complexe de la QPC, et sont convaincus du rôle que le Conseil peut jouer à travers cette procédure. Les adolescents et enfants ont été nourri par le récit du Conseil pendant toutes les séances de préparation du concours, le Conseil les dirigeant vers leur site pour trouver le support de leurs présentations. Au delà de ces nouveaux événements permettant la circulation de son récit, le Conseil constitutionnel fait preuve d'innovation pour diffuser son discours sur lui-même.

---

#### Section 4: Les originalités communicationnelles du Conseil

Bien loin d'un objectif simple de transmission de ses décisions, le Conseil vise désormais plus loin, essayant de faire naître par sa mise en scène (§1) une certaine image du Conseil rompant avec la figure de « sages ». L'institution se livre alors à la construction d'une véritable image de marque commerciale (§2), qui peut compter sur sa relation privilégiée avec des relais médiatiques pour diffuser son discours sans trop de contradictions (§3).

##### §1 - Les audiences « hors les murs »:

Avec la QPC s'est développé encore un autre instrument de communication: les audiences publiques en région, ou audiences « hors les murs » pour employer l'expression utilisée dans la communication du Conseil. Pour cette occasion, le Conseil constitutionnel se déplace en région, afin de tenir une audience QPC dans une juridiction. Aucune obligation pour le Conseil de réaliser une telle action, « cette délocalisation est tout bonnement hors du droit »<sup>346</sup>. La seule obligation réside dans la retransmission audiovisuelle direct de l'audience dans une salle ouverte au public dans l'enceinte du Conseil constitutionnel<sup>347</sup>.

La première audience a eu lieu à Metz, le 12 février 2019. « Presque trois mois jour pour jour après l'expérience messine, c'est à Nantes que siégeaient les neuf « Sages » avant de se rendre à Pau en novembre »<sup>348</sup>. Le 4 mars 2020, le Conseil constitutionnel a siégé cette fois dans les locaux de la Cour administrative d'appel de Lyon. Obéissant à la « volonté du Président Laurent Fabius de

---

<sup>346</sup> M. Disant, La délocalisation du Conseil constitutionnel, op. cit., p. 238.

<sup>347</sup> Article 8 du Règlement de procédure applicable à la QPC.

<sup>348</sup> Site internet du Conseil constitutionnel.



faire mieux connaître le Conseil et ces « questions citoyennes » que sont les questions prioritaires de constitutionnalité »<sup>349</sup>, ces audiences collégiales en région sont une illustration parmi d'autres de la nouvelle dimension de la communication au Conseil. Dix jours après l'audience, date du rendu des décisions, le Président retourne dans la ville « afin de rencontrer les étudiants en droit, leur commenter la décision prise et échanger avec eux »<sup>350</sup>. Le président peut ainsi faire circuler le « vrai » sens de la décision auprès des étudiants, et faire un peu de « lobbying » pour la « question citoyenne ». Reconnue comme une « action de promotion certes, un gadget de la justice spectacle peut-être »<sup>351</sup>, ces audiences ont pour but de « faire connaître » davantage la procédure de la QPC auprès du public, et dans une démarche de « consolidation de la place du Conseil constitutionnel dans la culture judiciaire française »<sup>352</sup>. Le Conseil souhaite se faire « sa place », et il juge que la meilleure manière de le faire est de se montrer, de se donner à voir, car « l'ouverture est la meilleure façon de se faire accepter par ses voisins – et peut-être même de se faire préférer »<sup>353</sup>. « Faire voir » le Conseil et ses membres, les avoir « en face »<sup>354</sup>, est un moyen de « faire parler » de lui, et de se faire accepter.

« On peut y voir, en ce sens, la volonté de désacraliser l'image d'une assemblée de « sages » »<sup>355</sup>. Les services de communication comptent sur la mise en scène de l'audience, et jouent sur la dimension cérémoniale et symbolique du procès pour faire effet sur le public. Cependant, « il faut aussi être conscient que, selon ses modalités et usages, cette pratique pourrait avoir pour effet de troubler l'identité du contrôle de constitutionnalité exercé en QPC, dont le caractère objectif a été un point d'équilibre constant et structurant »<sup>356</sup>. En effet, un des aspects de cette communication dite « relationnelle »<sup>357</sup> est qu'elle a vocation à être pérennisée. Le Conseil se déplace en régions afin de se montrer au public, espérant fonder une nouvelle relation de proximité avec lui. Relation de proximité qui se prolonge désormais dans une boutique souvenirs, véritable innovation de la communication publique comme exigence démocratique.

---

<sup>349</sup> Ibid.

<sup>350</sup> Ibid.

<sup>351</sup> M. Disant, La délocalisation du Conseil constitutionnel, op. cit. p. 239.

<sup>352</sup> Ibid.

<sup>353</sup> O. Aïm, S. Billiet, op. cit., p. 273.

<sup>354</sup> C. Bazy-Malaurie, Vidéo, Quand les citoyens saisissent le Conseil constitutionnel - la QPC, Site internet du Conseil constitutionnel, Rubrique « QPC », à propos de la rencontre entre les juges et le public pendant les audiences.

<sup>355</sup> M. Disant, La délocalisation du Conseil constitutionnel, op. cit., p. 238.

<sup>356</sup> Ibid.

<sup>357</sup> O. Aïm, S. Billiet, op. cit., p. 224.

## §2 - La boutique:

Le Conseil constitutionnel fait preuve d'audace en matière de communication. Le secrétaire général actuel le relève d'ailleurs volontiers, admettant: « On pourra même dire que dans la forme, la communication a un tour non pas disruptif, mais assez innovant, voire audacieux, original pour une institution comme celle-ci »<sup>358</sup>. La boutique du Conseil constitutionnel a été ainsi ouverte le 15 décembre 2020. Située dans la cour d'honneur du Palais Royal, sa création « s'inscrit dans le cadre de la politique d'ouverture menée par le Conseil constitutionnel, selon le souhait de son Président Laurent Fabius, afin de mieux faire connaître à l'ensemble des citoyens tant la place de la Constitution dans la vie démocratique que son propre rôle »<sup>359</sup>. Il est possible d'y retrouver des carnets avec le logo du Conseil, avec des images autour de la QPC, des stylos arborant les couleurs du Conseil, un parapluie avec l'inscription « principe de précaution », des chaussettes avec l'inscription « liberté d'aller et de venir » etc. Là encore, la justification avancée ne semble pas recouper l'intérêt réel du Conseil pour la chose. La boutique est avant tout un moyen pour le Conseil d'accroître sa notoriété, la création d'un point de vente étant principalement tournée vers la promotion de son image<sup>360</sup>, et de l'identité qu'il a contribué à créer. Conçue comme une vitrine de l'institution, la boutique implique une politique éditoriale afin de concevoir des objets, vecteurs d'images pour le Conseil constitutionnel<sup>361</sup>. Cette politique a été confiée à « l'artiste du produit dérivé »<sup>362</sup> Pascale Brun d'Arre, qui a créé « une ligne de produits tricolores, ponctués de clins d'œil à la Constitution. Des objets 100 % fabriqués en France constituent cette ligne exclusive »<sup>363</sup>. Outil de communication innovant si il en est un, le Conseil sait aussi s'appuyer sur des outils classiques, destinés normalement à informer sans parti pris, l'innovation consistant alors à garder une certaine maîtrise sur le récit délivré.

---

<sup>358</sup> J. Maïa, Comm. cit.

<sup>359</sup> Site internet du Conseil.

<sup>360</sup> H. Tread-Célerot, La boutique de musée, un outil de communication, *documentation de l'OCIM*, 2016, [doc.ocim.fr](http://doc.ocim.fr).

<sup>361</sup> Ibid.

<sup>362</sup> Site internet du Conseil constitutionnel.

<sup>363</sup> Ibid.

### §3 - Le documentaire:

Pendant la préparation de ce mémoire, un documentaire intitulé « Le Conseil constitutionnel en temps de présidentielle » a été diffusé sur la chaîne parlementaire (LCP) le 2 juin 2022. Réalisé par Serge Moati et par Nicolas Combalbert, le Conseil et ses services y ont vivement participé. En effet, le secrétaire général reconnaît ne pas en avoir la « paternité », mais que ses services et lui ont été « assez mobilisés pour accueillir le réalisateur »<sup>364</sup>. Contrairement à ce que pourrait laisser penser le titre, le documentaire ne revient pas exclusivement sur le fonctionnement du Conseil pendant les élections, mais il retrace aussi une certaine histoire du Conseil, une certaine vision de la Constitution, du rôle du juge constitutionnel.

Le documentaire fait intervenir des membres du Conseil constitutionnel, le président actuel du Conseil, son secrétaire général, et des anciens membres du Conseil, tous rompus aux mêmes représentations de ce qu'est effectivement le Conseil constitutionnel. Seuls quelques intervenants extérieurs sont mobilisés: une seule professeur de droit; une avocate; des étudiants de Master II donnant leur réaction suite à une audience « hors les murs »; Cynthia Fleury, et Denis Mukwege, tous deux intervenants pendant la Nuit du Droit pour aborder le thème de « l'État de Droit ».

La professeure de droit livre alors un « retour sur le droit » extérieur au Conseil. Cette extériorité sera toutefois compensée par l'intériorisation du récit classique autour du Conseil. Plaidant pour la capacité du Conseil à s'extirper de la conflictualité politique par des raisonnements juridiques, constitutionnels, et protégeant le rôle de « gardien des droits et des libertés » du Conseil, on peut regretter le manque d'opposition au récit communicationnel du Conseil. Pour une institution se revendiquant comme neutre, le choix des intervenants ne permet pas de défendre une telle position. La très courte intervention d'une avocate, qui défend les mérites de la question « citoyenne » ne contredit d'ailleurs pas ce constat.

---

<sup>364</sup>J. Maïa, comm. cit, 11 juillet 2022.

### Partie III: La « mise en scène » communicationnelle du Conseil constitutionnel

En admettant que la Constitution a une portée normative, « la sécurité juridique permet de supposer que la norme constitutionnelle confère aux pouvoirs publics des compétences minimales dont la signification est clairement établie »<sup>365</sup>. En effet, le Conseil est chargé de « se prononcer »<sup>366</sup> sur la conformité des lois qui lui sont soumises à la Constitution. Mais, la norme constitutionnelle n'en dit pas plus sur la nature de cette mission. « Il n'est nulle part qualifié de juridiction, ses membres ne sont pas dits « juges » mais « membres » seulement, sa fonction n'est pas précisée en tant que fonction juridictionnelle. Rien dans le texte ne va dans ce sens. Rien non plus ne va dans le sens contraire »<sup>367</sup>. En suivant les raisonnements développés par les adeptes de la théorie réaliste de l'interprétation, cette formule vague sur la mission du Conseil constitutionnel comporte « plusieurs sens entre lesquels l'organe d'application doit choisir et c'est dans ce choix que consiste l'interprétation »<sup>368</sup>. Ainsi, cet article, cadre juridique du contrôle du Conseil, n'a pas de signification objective, son application suppose que l'on en détermine le sens, qu'on l'interprète. Or, « l'habilitation à faire application de la Constitution donne au Conseil constitutionnel la qualité d'interprète authentique »<sup>369</sup>. Le sens que le Conseil aura déterminé par son application, sera donc le sens authentique, le sens véritable. Ainsi, il semble que « la signification de cette disposition constitutionnelle correspond nécessairement à ce que veut lui faire dire le Conseil »<sup>370</sup>. Dès lors, il est en position de décider de la manière dont il va exercer cette mission, quelles seront ses limites, quelle sera son étendue etc. Il peut donc développer tout un lot de représentations autour de sa mission, il peut par son discours construire un « montage de fiction »<sup>371</sup> dont il sera l'objet. Sa mission peut devenir un « contrôle », les travaux de l'institution peuvent être qualifiés de « décisions », et peuvent même prendre le qualificatif de « juridictionnelles ».

Au delà de la liberté que lui assure le texte constitutionnel dans la manière d'appréhender son propre contrôle, le discours du Conseil à propos de lui-même n'est encadré ni dans un sens ni dans l'autre. Comme nous le confirme le secrétaire général actuel de l'institution, « la démarche de

---

<sup>365</sup> P. Blacher, *Le Conseil constitutionnel en fait-il trop?*, *Pouvoirs*, n°105, 2003, p. 17-28.

<sup>366</sup> Article 61 de la Constitution du 4 octobre 1958.

<sup>367</sup> O. Jouanjan, *Modèles et représentations de la justice constitutionnelle en France: un bilan critique*, *Jus Politicum*, n°2, 2009.

<sup>368</sup> M. Troper, *Le problème de l'interprétation et la théorie de la supralégalité constitutionnelle*, op. cit., p. 135.

<sup>369</sup> J. Meunier, op. cit., p. 27.

<sup>370</sup> P. Blachère, art. cit.

<sup>371</sup> Entretien avec P. Legendre, *Ce que nous appelons le droit*, déjà cit.

communication se fait sans textes »<sup>372</sup>. Partant de là, « la liberté du juge constitutionnelle simplement pour nous un présupposé méthodologique, utile pour conduire l'analyse de son pouvoir: s'il décidait d'exploiter au mieux les ressources dont il dispose, quelles limites rencontrerait-il? Si le type de discours par lequel il justifie ses décisions est producteur de contraintes, pouvait-il faire un autre choix, moins contraignant? Si cette contrainte n'existait pas, aurait-il intérêt à la faire surgir? »<sup>373</sup>. Libre d'interpréter sa mission comme il l'entend, il est également libre de la raconter comme il le souhaite, il est également libre de ne pas le faire. S'appuyant ainsi sur les mots du droit, sur les représentations et symboles qu'il induit, le Conseil a pu nourrir délibérément un discours autour de sa neutralité, de son objectivité, de sa « sagesse ».

Ainsi libre, le Conseil a pu se doter d'un puissant outil de légitimation: la communication. Prétendument « démocratique », il s'est servi de cet outil, effectivement stratégique, pour assouvir sa quête de légitimité (Chapitre 1). Employant ses méthodes au service d'une « juridictionnalisation », il a permis à un discours autour de sa neutralité d'éclorre (Chapitre 2). Cette distanciation du politique par le juridique trouve aujourd'hui son expression dans la formule « gardien des libertés » (Chapitre 3), désormais entendue comme son ultime mission. Symbole de sa capacité à s'élever au delà d'un débat politique impur, la confrontation entre ce récit et la réalité démontre plutôt une certaine « schizophrénie » institutionnelle entre le « faire croire » communicationnel et le « faire » (Chapitre 4).

---

<sup>372</sup> J. Maïa, Communication personnelle, 11 juillet 2022.

<sup>373</sup> J. Meunier, op. cit., p. 30.

## Chapitre 1 - La ressource communicationnelle au service d'une stratégie de légitimation

Malgré la revendication « démocratique » prêtée à la communication, celle-ci est historiquement liée au monde de l'entreprise, à l'idée d'évaluation et donc de performance. Elle est donc avant tout stratégique, et vise à une gestion efficace des institutions qui en usent (Section 1). Dans cette optique, l'absence de définition constitutionnelle de la mission du Conseil lui a permis de nourrir un débat et un discours aux enjeux doublement stratégiques (Section 2).

---

### Section 1 - La communication prétendument « démocratique », effectivement « stratégique »:

Tout se passe comme si « la communication (était) devenue l'un des symboles les plus forts de la modernité »<sup>374</sup>. Tour à tour définie comme une « exigence démocratique »<sup>375</sup>, une « ouverture démocratique »<sup>376</sup>, permettant d'améliorer le « débat démocratique »<sup>377</sup>, ces qualificatifs nettement mélioratifs de la communication tendent à masquer sa raison d'être stratégique. En effet, la communication publique serait démocratique au motif qu'elle « accompagne l'application d'une règle, le déroulement d'une procédure, l'élaboration d'une décision »<sup>378</sup> provenant d'institutions publiques relevant de « dispositions constitutionnelles, légales et réglementaires propres à un État de droit »<sup>379</sup>. La singularité de la communication publique résiderait dans son objet, sa spécificité relevant d'une dimension organique, selon « le critère juridique du secteur public (son statut) et/ou sa nature non concurrentielle (son comportement) »<sup>380</sup>.

De cette spécificité elle trouverait sa légitimité démocratique. « Communication administrative de service et d'intérêt général »<sup>381</sup>, elle se distinguerait « de la communication politique ou de celle à vocation commerciale »<sup>382</sup>. L'objet de la communication et l'éthique des

---

<sup>374</sup> D. Wolton, La communication, un enjeu spécifique et politique majeur du XXIème siècle, in *L'année sociologique*, PUF, Vol. 51, 2001, p. 309-326.

<sup>375</sup> J.-M. Sauvé, art. cit; L. Fabius, *Rapp. d'act. 2016 cit.*, p. 5.

<sup>376</sup> M.-M. Mborantsuo, Avant-Propos, in *Les Cours constitutionnelles face aux enjeux de la communication*, Paris, coll. « Bulletin A.C.C.F », n°4, 2004, p. 17-20.

<sup>377</sup> J. -É. Schoettl, Synthèse des réponses apportées au questionnaire sur la mise en place d'un observatoire de l'activité des Cours constitutionnelles, in *Les Cours constitutionnelles face aux enjeux de la communication*, op. cit.

<sup>378</sup> P. Zémor, *La communication publique*, op. cit., p. 5.

<sup>379</sup> Ibid.

<sup>380</sup> D. Bessières, La définition de la communication publique: des enjeux disciplinaires aux changements de paradigmes organisationnels, op. cit., p.18.

<sup>381</sup> O. Aïm et S. Billiet, op. cit., p. 224-245.

<sup>382</sup> J. -M. Sauvé, art. cit.

professionnels de la communication publique permettraient alors de dépasser les mondes impurs du commerce et de la politique. Ne cherchant « ni à plébisciter, ni à séduire »<sup>383</sup>, la pratique communicationnelle des institutions publiques n'obéirait qu'à la volonté neutre et objective d'information du public. D'autant plus qu'un discours autour de la « nécessité »<sup>384</sup> s'est développé. La communication serait un « impératif »<sup>385</sup> auquel les institutions publiques, et le Conseil ne pourrait échapper. Le « mythe de la nature des choses »<sup>386</sup> est alors activé, offrant ainsi au « une sorte d'ultime raison, celle de l'implacable nécessité »<sup>387</sup>.

En réalité, la singularité de la communication publique se trouve essentiellement, voire même exclusivement, dans la qualité de ses utilisateurs: les institutions publiques. La frontière avec les autres types de communication (commerciale et politique...) n'est pas si évidente que cela, ses méthodes, ses finalités ne s'en distinguent pas réellement. « La définition de cette communication (publique) est à relier à un processus d'institutionnalisation, en tant que support de confortement d'un secteur professionnel et d'un champ universitaire constitutif d'une discipline »<sup>388</sup>. Cette mise en valeur de la communication publique, conçue comme « démocratique », comme un « impératif de gestion publique »<sup>389</sup> ou comme un « moyen de renforcement du lien social »<sup>390</sup>, « est à la fois un facteur de légitimation pour ses acteurs directs (communicants) mais également pour ses analystes théoriques »<sup>391</sup>.

En effet, la communication publique serait nécessaire car elle apporterait une « réponse à des besoins d'information présumés des usagers en donnant à voir »<sup>392</sup> le fonctionnement des institutions et les rouages de celles-ci. Mais cette demande ne semble pas pouvoir être démontrée. Elle est avant tout un argument factice et légitimant, « le besoin de communication organisationnelle ressort plutôt d'un souci de légitimation institutionnelle et politique ou de gestion

---

<sup>383</sup> Ibid.

<sup>384</sup> M. Disant, Synthèse des réponses au questionnaire. in *Les enjeux des relations entre les cours constitutionnelles et les médias*, op. cit.

<sup>385</sup> J.-M Sauvé, art. cit.

<sup>386</sup> J. Caillosse, Chapitre 5. Le droit de l'administration entre droit public et droit privé, in *La constitution imaginaire de l'administration*, op. cit, p. 242.

<sup>387</sup> Ibid.

<sup>388</sup> D. Bessières, art. cit., p. 16.

<sup>389</sup> J. -M. Sauvé, art. cit.

<sup>390</sup> Ibid.

<sup>391</sup> D. Bessières, art. cit, p. 16.

<sup>392</sup> C. Le Bart, La légitimation des politiques publiques : l'exemple de la communication externe à Fougères. *Revue Politique et Management Public*, vol. 12, n  1, mars 1994, p. 151-171.

et de contrôle symbolique de l'organisation »<sup>393</sup>. L'initiative lancée en 1993 pour l'institutionnalisation d'une politique de communication du Conseil répond d'ailleurs davantage à ce besoin là, qu'à une hypothétique demande du public. L'auteur distingue entre « souci de légitimation institutionnelle et politique » et souci de « gestion et contrôle symbolique ». Pour autant, il semble que, pour le Conseil, ces deux soucis coexistent et cohabitent à l'intérieur de sa politique de communication.

Le résultat de ces questions théoriques autour de la définition de la communication publique laisse voir qu'elle est finalement « hybride »<sup>394</sup>. À la fois « politique », « publique », et même « commerciale » (ouverture de la boutique du Conseil constitutionnel en 2020), en définitif, « il s'agit pour les institutions de se faire connaître (identification) et reconnaître (légitimation) »<sup>395</sup>. Les institutions publiques tentent de jouer sur les représentations mentales qui entourent leur action afin d'obtenir en retour légitimité et maîtrise symbolique.

Au delà, ce choix stratégique va plus loin: « la communication devient une variable managériale, perçue comme un facteur direct de productivité organisationnelle »<sup>396</sup>. Véritable composante de l' « idéologie managériale »<sup>397</sup>, la communication des institutions publiques rentre aujourd'hui, par les mots du droit, du monde de l'entreprise dans le monde juridique. Les qualificatifs issus des « catégories du langage juridique »<sup>398</sup> jouent le rôle d'« échangeur » social, entre ces deux mondes. L'institution publique tend désormais « à rechercher un renouvellement de sa légitimité en permanence, en favorisant un consensus des usagers sur les fins et les résultats au moyen de la communication »<sup>399</sup>. Les institutions étatiques se transforment en même temps que l'État, devenu « séducteur »<sup>400</sup>. La frontière, évoquée par l'ancien vice président du Conseil d'État s'effrite et tombe. Le Conseil constitutionnel communicant obéit lui aussi à la nouvelle gestion publique, qui « se manifeste par l'introduction d'instruments de gestion du privé opérant une transformation vers une organisation entrepreneuriale tournée vers la performance (*output*) et non plus sur les ressources (*intrans*), recherchant efficience et efficacité ». « Performance » et

---

<sup>393</sup> D. Bessières, art. cit, p. 19.

<sup>394</sup> Ibid, p. 21.

<sup>395</sup> Ibid.

<sup>396</sup> Ibid, p. 24.

<sup>397</sup> J. Caillosse, *La constitution imaginaire de l'administration*, op. cit., p. 247.

<sup>398</sup> Ibid.

<sup>399</sup> D. Bessières, art. cit, p. 25.

<sup>400</sup> J. Caillosse, *La constitution imaginaire de l'administration*, op. cit, p. 251.



« efficacité » sont donc aujourd’hui à lier avec les institutions publiques en tant que nouvelles valeurs étatiques<sup>401</sup>.

La démarche communicationnelle du Conseil, ayant par définition pour objectif de jouer sur les représentations entourant son action, ne peut être justifiée par une dimension prétendument démocratique. Inévitablement stratégique, elle obéit à un souci de légitimation de l’institution, loin d’une simple préoccupation d’information. Au Conseil, cette dimension stratégique s’est concrétisée autour de la question sur sa nature.

---

## Section 2: La nature du Conseil, enjeu doublement stratégique

La Constitution a institué le Conseil sans pour autant définir clairement sa mission, et encore moins sa nature. À la fois interprète authentique de la disposition qui cerne justement son action, et gestionnaire symbolique de celle-ci, il peut dès lors construire librement « l’objet scientifique Conseil constitutionnel »<sup>402</sup>. On peut reprendre ici l’affirmation de Jacques Meunier, dans son ouvrage *Le pouvoir du Conseil Constitutionnel. Essai d’analyse stratégique*, selon laquelle: « Qu’il soit clair, d’abord, qu’on entend nullement réactiver la querelle de la nature de l’institution »<sup>403</sup>. En effet, il ne nous paraît pas opportun ici (ou ailleurs) de poser la question dans ces termes, tant elle semble réglée pour l’organe lui-même<sup>404</sup>, et pour les auteurs<sup>405</sup>. De plus, le débat ne nous semble pas se situer à cet endroit, la question n’étant pas « de savoir ce qu’une autorité doit faire ou ce qu’il lui est permis de faire »<sup>406</sup>, selon la qualification qui lui sera accolée, « mais ce qu’il lui sera possible de faire »<sup>407</sup>. Il s’agira pour nous d’étudier comment le Conseil choisit de représenter ce pouvoir, comment il décide de le mettre en scène.

L’absence de précision sur son rôle et sur la nature de sa mission a donné naissance à un débat bien connu des juristes sur sa nature. La liberté du Conseil a fait naître deux choix entre

---

<sup>401</sup> J.-M. Sauvé, *Revivifier le modèle républicain: le rôle majeur des agents publics*, op. cit., p. 52.

<sup>402</sup> O. Jouanjan, art. cit.

<sup>403</sup> J. Meunier, op. cit., p. 18.

<sup>404</sup> Site du Conseil constitutionnel, Rubrique « Présentation générale »; L. Fabius, *Rapp. d’act. 2021 cit.*, p. 9; C. Bazy-Malaurie, *Rapp. d’act. 2021 cit.*, p. 18, Documentaire LCP; ; la formule selon laquelle le Conseil constitutionnel « juge » dans les communiqués de presse; la présentation de ces décisions comme « juridictionnelles ».

<sup>405</sup> X. Magnon, *La révolution continue: le Conseil constitutionnel est une juridiction... au sens de l’article 267 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne*, *RFDC*, 2013, n°96, p. 917-940.

<sup>406</sup> M. Troper, *La Constitution et ses représentations sous la V<sup>ème</sup> République*, *Pouvoirs*, n°4, 1978, p. 68.

<sup>407</sup> Ibid.

lesquelles il a fallu trancher. Le choix, au delà de l'étiquette à coller sur l'institution, portait également, et surtout, sur les deux représentations qui émanent de chacune des qualifications: « juge, il disposerait d'un pouvoir limité puisqu'il devrait appliquer la Constitution à des situations qu'elle régleme; organe politique, il devrait certes, comme les autres organes, respecter la Constitution, mais il pourrait exprimer une philosophie politique et préserver une certaine conception de l'organisation constitutionnelle »<sup>408</sup>.

Il est déjà clair que les deux qualifications emportent des conséquences sur ce que serait symboliquement le Conseil constitutionnel, si il se qualifiait d'une façon ou d'une autre, mais également une certaine image de ce que serait le travail de ses commentateurs. Dès lors, la qualification du Conseil constitutionnel est un débat purement doctrinal dont les enjeux sont stratégiques tout à la fois pour le Conseil lui-même et pour ceux qui l'animent. La « revendication de juridiction »<sup>409</sup>, selon une formule de B. François, sert à la fois l'objet du débat mais aussi ses acteurs.

En effet, comme le démontre l'auteur en prenant appui sur la doctrine, le Conseil va utiliser le « modèle de juridicité disponible »<sup>410</sup>, à savoir le modèle du juge administratif, pour isoler l'objet Conseil constitutionnel, et construire à partir de celui ci « un savoir abstrait pur dégagé des contingences, pouvant produire de la cohérence et de l'universel »<sup>411</sup>. Écartant ainsi les profanes de ce « droit savant »<sup>412</sup>, le caractère prétorien du droit constitutionnel permet d'isoler une catégorie de professionnels, selon l'idée véhiculée par la doctrine elle-même selon laquelle « le droit jurisprudentiel n'est réellement connaissable que par les juristes »<sup>413</sup>. « En produisant du juridique à partir du juridictionnel »<sup>414</sup>, les membres du Conseil s'émancipent du texte de la Constitution, et rentrent alors dans « un travail de codification continué permettant que chaque transformation du droit appliqué se transmette au droit savant par un investissement supplémentaire dans l'abstraction et la juridicité »<sup>415</sup>.

---

<sup>408</sup> J. Meunier, op. cit., p. 18.

<sup>409</sup> B. François. Une revendication de juridiction. Compétence et justice dans le droit constitutionnel de la Vème République, *Politix*, Persée, Université de Lyon, CNRS et ENS de Lyon, 1990, p. 92-109.

<sup>410</sup> Ibid, p. 98

<sup>411</sup> Ibid, p. 93.

<sup>412</sup> Ibid, p. 105.

<sup>413</sup> G. Vedel, Le droit administratif peut-il être indéfiniment jurisprudentiel?, *Études et documents du Conseil d'État*, 1979/1980, p. 35-38.

<sup>414</sup> B. François, art. cit., p. 105.

<sup>415</sup> Ibid.

Dans le même temps, est gommé le pouvoir des « juges » constitutionnels. Se présentant comme de simples lecteurs de la Constitution, de laquelle ils déduisent des principes qui en auront la valeur, ils laissent, du moins au départ, la doctrine extraire de leurs décisions ce droit savant, préservant ainsi « la clôture avec le monde des profanes et la hiérarchie au sein des producteurs du droit »<sup>416</sup>.

Le droit constitutionnel, transformé « par une définition juridictionnelle de sa juridicité (...) contribue à instaurer et à durcir la double coupure entre profanes et professionnels de l'interprétation d'une part, entre droit et politique d'autre part »<sup>417</sup>. Le pouvoir édifiant de la doctrine apparaît alors dans toute sa splendeur. Le caractère juridictionnel de la production du Conseil permet ainsi « l'investissement dans le politique de ceux-là même qui avec le bénéfice de extériorité et sous couvert de la maîtrise technique des instruments d'entendement des règles du jeu politique (qu'ils tentent de redéfinir) contribuent à en transformer, de façon plus ou moins libre et consciente, certaines des représentations légitimes »<sup>418</sup>.

Le discours de la « juridictionnalisation » permet au Conseil d'attirer à lui les représentations, les métaphores neutralisantes qui entourent la figure du juge, et qui entourent plus largement le droit, tout en permettant à ses commentateurs de s'approprier l'arrière plan politique du matériau juridictionnel.

## Chapitre 2 - La revendication de la neutralité par le droit:

S'attirant à lui les habits de la juridicité (Section 1), le Conseil tente par son récit de faire voir toute la rationalité et l'objectivité de son oeuvre. La communication lui offre ainsi un terrain sur lequel dérouler une rhétorique centrée sur sa production et sur lui-même, lui donnant la possibilité de faire croire à une certaine idée de la neutralité (Section 2). Concentré sur l'opposition entre juridique et politique, il parvient, à travers tout un univers de représentations, à développer certaines thématiques mélioratives pour légitimer son action (Section 3).

---

<sup>416</sup> Ibid.

<sup>417</sup> Ibid.

<sup>418</sup> Ibid.

---

## Section 1: L'habillage juridique de la production du Conseil, un choix opportun:

Déroulant ainsi son discours stratégique, le Conseil va s'entourer des apparats du juge pour en revendiquer la neutralité. Jouant sur les représentations accolées à la figure de celui-ci, il va évacuer, en retour, les symboles qu'induiraient la qualification d'institution politique. L'étiquette de « juge » octroie un lot de signifiants à celui qui est qualifié comme tel. « Recourir au juge, c'est choisir la résolution pacifique des litiges. C'est renoncer à les trancher par la force, accepter de se soumettre à un tiers arbitre et imposer la même attitude à l'adversaire. Et c'est précisément parce que ce tiers n'a pas lui-même d'intérêt dans la dispute, qu'il est sollicité pour l'apaiser »<sup>419</sup>. Le juge serait alors ce tiers arbitre qui, se référant à un texte, peut objectivement résoudre le conflit entre deux parties, qui ne parviennent pas à le résoudre seules, car trop dans la subjectivité. Partant de cette idée, le « juge se borne à faire application d'un droit déjà là dont il assure en quelque sorte la réactivation »<sup>420</sup>, le tiers désintéressé « dévoile un droit préexistant »<sup>421</sup>, qu'il « ne fait que rendre explicite »<sup>422</sup>. Mais, cette représentation du juge, qui « loin d'être le créateur du droit dont il fait application » n'en serait que « le lecteur »<sup>423</sup>, ne tient pas face la théorie réaliste de l'interprétation<sup>424</sup>.

Cette « stratégie d'euphémisation du politique »<sup>425</sup> contient son lot de présupposés sur le droit et sur le juge, qu'il est bon d'analyser. Énoncer le Conseil comme un organe juridictionnel, sur le terrain locutoire, peut paraître désintéressé. Mais en réalité, ce qui apparaît comme constatif au stade illocutoire, révèle une intention de « faire croire » en la neutralité de l'organe « au delà des espaces polarisés du politique »<sup>426</sup>, en jouant sur l'imaginaire qui est attaché au droit. Ainsi, « on prête donc au droit cette peu banale vertu d'arrêter le politique, comme si grâce au premier il devenait possible de se soustraire au second »<sup>427</sup>. Les mots du droit serviraient par leur technicité à

---

<sup>419</sup> J. Meunier, op. cit., p. 20.

<sup>420</sup> J. Caillosse, Le traitement doctrinal de la jurisprudence administrative: l'euphémisation du politique, in *Les grands arrêts politiques de la jurisprudence administrative*, T. Perroud, J. Caillosse, J. Chevallier, D. Lochak (dir.), LGDJ-Lextenso, 2019, p. 21.

<sup>421</sup> Ibid.

<sup>422</sup> Ibid.

<sup>423</sup> Ibid.

<sup>424</sup> M. Troper, Justice constitutionnelle et démocratie, *RFDC*, n° 1, 1990, p. 31.

<sup>425</sup> J. Caillosse, Le traitement doctrinal de la jurisprudence administrative: l'euphémisation du politique, p. 20.

<sup>426</sup> Ibid, p. 24.

<sup>427</sup> Ibid, p. 20.

en éloigner toute la « charge » politique. Les catégories, les concepts, les notions, la « mise en scène »<sup>428</sup> que nécessite la mise en forme juridique du politique, suffiraient à la transformer en matériel objectif, neutre, apolitique. Ainsi, les censures par le Conseil tour à tour des lois de privatisation et de nationalisation seraient la preuve de sa neutralité<sup>429</sup>, et de la capacité de ses membres à ne réfléchir qu'à partir d'arguments juridiques. « Tenant leur légitimité de cette posture »<sup>430</sup>, ils parviendraient à mettre à distance le domaine du subjectif, à éviter toute considération politique. Leur formation, leurs méthodes, leur raisonnement toucheraient alors exclusivement à la logique, ils seraient des automates qui, face à un texte, à une situation, sauraient déduire directement et logiquement si l'objet de leur contrôle est conforme ou non à la norme de référence. Le syllogisme judiciaire est ainsi présenté comme une formule mathématique, permettant de « redessiner le monde à partir des plans inédits de la Raison »<sup>431</sup>. Le monde du droit permettrait de sortir du monde subjectif de la décision politique, par ces méthodes déductives et objectives.

En réalité, cette « opposition du politique et du juridictionnel, admise sans discussion par les deux camps, est stérile »<sup>432</sup>. En effet, « elle prétend enfermer le Conseil constitutionnel dans une dichotomie abusive: tout se passe comme si la qualification opérée par le juriste déterminait le rôle de l'organe dans le système politique. Elle empêche toute recherche sur le pouvoir qu'il détient »<sup>433</sup>. D'autant plus que l'on sait que cette qualification opérée par le juriste légitime tout autant l'organe qualifié, que « l'expert » qualifiant.

Or, en calquant le droit constitutionnel sur le droit administratif, le Conseil et la doctrine sont bien obligés de constater que le droit constitutionnel est un droit jurisprudentiel. Partant de là, le Conseil constitutionnel crée bien du droit. Et au même titre que pour le Conseil d'État, « on voit mal comment pareille fonction pourrait ne pas être politique! »<sup>434</sup>. Seulement, le « travail incessant d'euphémisation, sinon d'occultation pure et simple » aboutit aujourd'hui à douter du caractère politique du droit produit par le Conseil constitutionnel « comme si il y avait dans la reconnaissance

---

<sup>428</sup> J. Caillosse, *Les « mises en scènes » juridiques de la décentralisation*, op. cit.

<sup>429</sup> Documentaire LCP.

<sup>430</sup> J. Caillosse, *Le traitement doctrinal de la jurisprudence administrative: l'euphémisation du politique*, op. cit., p. 20.

<sup>431</sup> J. Caillosse, C.-A. Morand, *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, coll. « Droit et Société », 1999, in *Droit et société*, n°42-43, 1999. *Justice et Politique* (II) p. 512.

<sup>432</sup> J. Meunier, op. cit., p. 19.

<sup>433</sup> Ibid.

<sup>434</sup> J. Caillosse, *Le traitement doctrinal de la jurisprudence administrative: l'euphémisation du politique*, op. cit., p. 20.

des propriétés politiques de la jurisprudence une sorte de dévoiement du regard »<sup>435</sup>. En effet, tout un récit s'est construit autour de la neutralité du droit, au point que l'on puisse parler d'une « grammaire du neutre »<sup>436</sup>. Les juges se transforment volontiers, on l'a vu, en commentateurs du droit qu'ils produisent. Dans ces outils de communication à propos de leur droit, est développée toute une rhétorique présentant la décision du juge comme « l'exécution de volontés plus élevées »<sup>437</sup>. Sont ainsi bien connus des étudiants de droit les expressions selon lesquelles le juge « déduit »<sup>438</sup>, le juge « dégage »<sup>439</sup>, le juge « découvre »<sup>440</sup>, le juge « révèle »<sup>441</sup>.

En réalité, « puisque l'organe de contrôle de constitutionnalité est maître de ses choix sur toutes les questions de sa compétence et dans tous les aspects de ses décisions, ses membres peuvent peser n'importe quelle raison de préférer une solution à une autre. Si elle est déterminante, il sera toujours possible, une fois la décision arrêtée de procéder à un habillage approprié, c'est-à-dire de la faire apparaître comme logiquement déduite des dispositions constitutionnelles »<sup>442</sup>. En effet, la seule limite à sa compétence réside dans la formule de l'article 61. Maître de la signification de cette disposition, et maître de la signification des autres dispositions constitutionnelles, le Conseil peut trouver dans la Constitution la justification dont il a besoin: ainsi, « quel que soit le dispositif adopté, la Constitution peut servir à le justifier »<sup>443</sup>. le Conseil est en réalité libre de débattre et de trouver la solution à mettre en avant, il faudra ensuite aux membres trouver dans la Constitution les arguments nécessaires au raisonnement prétendument tenu. Un ancien membre du Conseil, interrogé par J. Meunier reproduisant les analyses réalistes de la décision juridictionnelle admet implicitement qu'« il ouvre ainsi la porte à toutes sortes de considérations d'opportunité, mais ne propose nullement de renoncer à donner aux décisions leur forme juridictionnelle »<sup>444</sup>. Est confirmée ici l'idée selon laquelle le Conseil constitutionnel met en « forme juridictionnelle » ses décisions, leur « communication » formelle par leur publication est

---

<sup>435</sup> Ibid, p. 21.

<sup>436</sup> Ibid.

<sup>437</sup> M. Troper, L'idéologie juridique, in *Analyse de l'idéologie*, G. Duprat (dir.), Galilée, 1980, p. 221 et s.

<sup>438</sup> Communiqué de presse de la décision n°2022-841 DC, 13 août 2022.

<sup>439</sup> M. Heitzmann-Patin, Les normes de concrétisation des exigences constitutionnelles, *Titre VII*, n°8, avril 2022.

<sup>440</sup> C.-É. Sénac, Y-a-t-il encore de la place pour la découverte de nouveaux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République?, *Titre VII*, n°8, avril 2022.

<sup>441</sup> M. Heitzmann-Patin, art. préc.

<sup>442</sup> J. Meunier, op. cit., p. 128.

<sup>443</sup> Ibid, p. 129.

<sup>444</sup> Ibid.

donc bel et bien déjà le produit d'un emballage, d'un habillage. Pour parer les arguments des membres du Conseil de neutralité, sont utilisés les formes, les mots, les expressions juridiques, puisque c'est cet emballage qui sera le mieux vu, qui sera le mieux appréhendé au titre de la politique institutionnelle du Conseil, et de l'image attribuée aujourd'hui au matériau juridique. Le Conseil peut ainsi développer une « doctrine »<sup>445</sup> déroulant cette argumentation autour de l'objectivité. Il sait désormais que ce discours sera prolongé chez la doctrine universitaire: « Au bout du compte, tout finit par se tenir. La doctrine organique (...) et la doctrine universitaire s'accordent largement pour penser ensemble, et dans des termes analogues, une jurisprudence constitutionnelle (et non pas administrative dans le texte) qu'il s'agit de regarder et de donner à voir dans les catégories mêmes d'un discours juridique clos sur lui-même »<sup>446</sup>.

Toute la science juridique tiendrait justement dans cette façon de voir les choses. Les juristes doivent s'en tenir à ce discours, et à cette démarche. « Sortir de cette pratique de lecture, ce serait donc tout à la fois s'aventurer en dehors de l'espace assigné à la juridicité et franchir les limites nécessaires de l'objectivité scientifique »<sup>447</sup>. Or, « la raison régulatrice du droit dépend aussi de son aptitude à faire croire à l'existence d'un neutre »<sup>448</sup>. Les appareils de la déduction et du syllogisme judiciaire, nourrissant le faire croire qui lie « juridicité et objectivité »<sup>449</sup> est la meilleure stratégie pour le Conseil, il faut donc nourrir cette représentation.

---

## Section 2: La rhétorique de l'autoréférence, instrument au service d'une cohérence neutralisante

Une façon pour le Conseil de convaincre de sa qualité de juge consiste à faire voir toute la rationalité de ses décisions. Se citant lui-même, il peut dès lors arguer d'une certaine continuité, toujours dans l'idée selon laquelle il ne serait que le lecteur d'un droit qui s'imposerait à lui. Ainsi, afin de diffuser cette rhétorique neutralisante, le Conseil constitutionnel s'est doté, comme nous l'avons vu de trois outils lui permettant de revenir directement sur sa propre production. Faisant circuler un « discours juridique clos sur lui-même »<sup>450</sup>, le communiqué de presse et le commentaire

---

<sup>445</sup> X. Magnon, art. cit.

<sup>446</sup> J. Caillosse, Le traitement doctrinal de la jurisprudence administrative: l'euphémisation du politique, op. cit., p. 22.

<sup>447</sup> Ibid.

<sup>448</sup> Ibid, p. 24.

<sup>449</sup> Ibid, p. 22

<sup>450</sup> Ibid.

notamment permettent au Conseil d'insister sur cet argument, alimentant le discours autour de sa « juridictionnalisation ».

Ces deux instruments lui permettent de revenir sur un « droit qu'il a lui-même posé »<sup>451</sup>, à travers un récit marqué par la juridicité. Le commentaire notamment permet au secrétaire général d'effectuer un retour sur les textes applicables par le Conseil constitutionnel. En tant que complément des visas, il permet alors de donner à voir la « nette diversification des éléments retenus par le juge constitutionnel »<sup>452</sup>, notamment des éléments jurisprudentiels. Le commentaire agit alors comme un « instrument de systématisation fort utile »<sup>453</sup> permettant d'« exagérer la cohérence jurisprudentielle du Conseil, cohérence dont il convient par ailleurs de souligner l'exemplarité »<sup>454</sup>. Ainsi, dans les commentaires autorisés de deux décisions où « le Conseil constitutionnel a clairement entendu renouer (...) avec des solutions traditionnelles qu'il avait lui-même semblé un temps vouloir remettre en cause »<sup>455</sup>, le secrétaire général, en les qualifiant respectivement d'« exception jurisprudentielle »<sup>456</sup> et de « décision d'espèce »<sup>457</sup>, fait état d'« une parfaite continuité jurisprudentielle, quitte pour en convaincre à ramener les inflexions passées à de simples décisions isolées »<sup>458</sup>.

Et ce discours est également relayé dans les communiqués de presse et le rapport d'activité, à la manière des juridictions de l'ordre judiciaire qui profite des communiqués pour « révéler la lignée jurisprudentielle hors le texte »<sup>459</sup>. Cette tendance abusive à faire croire à la cohérence jurisprudentielle du droit posé par le Conseil, même si bien présente chez les membres du Conseil<sup>460</sup>, montre bien son intérêt dans la diffusion du discours autour de sa juridictionnalisation.

---

<sup>451</sup> O. Renaudie, art. cit.

<sup>452</sup> A. Vidal-Naquet, Les visas dans les décisions du Conseil constitutionnel, *RFDC* 2006, p. 536.

<sup>453</sup> M. Charité, art. cit.

<sup>454</sup> Ibid.

<sup>455</sup> J. Bénetti, «Exception jurisprudentielle» et «décision d'espèce» ou comment (re)virer de direction sans le dire, *Constitutions* 2012, p. 267.

<sup>456</sup> Comm. de Cons. const. 2011-646 DC, 9 février 2012, p. 8.

<sup>457</sup> Comm. de Cons. const. 2012-649 DC, 15 mars 2012, p. 4.

<sup>458</sup> J. Bénetti, op. cit., p. 267.

<sup>459</sup> P. Deumier, Création du droit et rédaction des arrêts par la Cour de cassation, in *La création du droit par le juge*, coll. « Archives de philosophie du droit », Dalloz, vol. 50, 2006, p. 49, spéc. p. 67.

<sup>460</sup> E. Lemaire, art. cit.



« Le refus de se sentir lié par les appréciations déjà portées conduisant à contester sa qualité de juge »<sup>461</sup>, il est utile pour lui de faire voir toute l'homogénéité de sa production.

Pour autant, lorsqu'il interprète, le Conseil donne un sens aux dispositions qu'il applique, il produit la règle constitutionnelle. « En d'autres termes, en même temps qu'il exerce sa liberté, il la détruit »<sup>462</sup>. C'est encore lui qui décide de se lier par l'interprétation, il peut donc se laisser une certaine marge d'appréciation. Cependant, « cette solution est indépendante de l'étiquette qui lui est attribuée ou de la manière dont il se perçoit lui-même »<sup>463</sup>. En effet, « compte tenu de ses compétences et des conditions de leur exercice, la relative stabilité de sa jurisprudence est pour lui le meilleur coup à jouer »<sup>464</sup>. La perception qu'il essaye de faire naître sur lui-même n'impose pas que d'une décision à l'autre il agisse dans la liberté qui est la sienne, et qu'il se détache de ce qu'il a lui-même fixé. Ainsi, « quand bien même il serait libre de n'en pas tenir compte, c'est encore cela qu'il aurait intérêt à faire; c'est en s'imposant de respecter ses propres interprétations de la Constitution qu'il utilise au mieux sa liberté »<sup>465</sup>. La qualification de juge est celle qu'il a aujourd'hui choisie, car c'est la meilleure stratégie pour accroître sa légitimité et son autorité.

Au delà de sa propre jurisprudence, le Conseil parvient à inscrire son discours de continuité dans un récit global. Invoquant des solutions issues de la jurisprudence comparée (Cour de Cassation, Conseil d'État, Cours constitutionnelles étrangères, CJUE, CEDH) dans ses commentaires, il parvient à « faire voir » toute « la circularité<sup>466</sup> du droit jurisprudentiel mais également « l'importance des travaux parlementaires ou encore des travaux doctrinaux dans l'office du Conseil »<sup>467</sup>. Les solutions du Conseil apparaissent alors aux lecteurs comme s'inscrivant dans un univers juridique, cohérent, riche et donc neutre. Plus largement, ce récit nourrit un discours étatique et européen concentré sur la démocratie, les droits de l'Homme et l'État de Droit. Les échanges internationaux du Conseil, qualifiés improprement de « dialogue des juges »<sup>468</sup>, et leur richesse, symboliseraient alors l'apogée de ce récit, puisque la Conférence des Cours

---

<sup>461</sup> J. Meunier, op. cit., p. 31.

<sup>462</sup> Ibid.

<sup>463</sup> J. Meunier, op. cit. p. 31.

<sup>464</sup> Ibid.

<sup>465</sup> Ibid.

<sup>466</sup> A. Le Quinio, *Recherche sur la circulation des solutions juridiques : le recours au droit comparé par les juridictions constitutionnelles*, LGDJ, 2011, p. 522.

<sup>467</sup> M. Charité, art. cit.

<sup>468</sup> La notion développée par B. Genevois est ici utilisée pour sa force évocatrice, puisqu'il s'agit ici non pas d'un « dialogue » institutionnalisé, mais seulement de juges qui discutent entre eux.

constitutionnelles européennes « prend en outre des mesures visant à renforcer l'indépendance des cours constitutionnelles comme élément indispensable à la garantie et à la mise en œuvre de la démocratie et de l'État de droit, en mettant notamment l'accent sur la protection des droits de l'homme »<sup>469</sup>. S'inscrivant ainsi dans un projet constitutionnel global, le Conseil alimente ce récit par des thématiques évocatrices et mélioratives.

---

### Section 3: La méthodologie juridictionnelle, ou l'illusion de la neutralité

À partir de cette image, le Conseil a su développer tout un récit dans le sens d'une objectivité attachée à sa nature juridictionnelle. Prenant exemple sur le « self-restraint »<sup>470</sup> de la Cour Suprême des États-Unis, le Conseil se sert de ce concept neutralisant et mélioratif de l'auto-limitation pour afficher une distanciation avec le monde politique (§1). Poursuivant dans cette revendication de la neutralité, le Conseil se félicite de sa qualité de conciliateur (§2), permettant encore une fois de le soustraire des considérations impures de la politique.

#### §1 - L'auto-limitation, un discours mélioratif avant tout :

La « doctrine organique » du Conseil a pu s'appuyer sur la doctrine universitaire pour développer des thèmes permettant la gestion symbolique de son action. Il a ainsi su construire, à partir de ce récit classique autour de la juridicité, une métaphore neutralisante qui, grâce à la doctrine, a gagné en puissance. En effet, depuis sa décision IVG du 15 janvier 1975, il répète la formule bien connue désormais: « l'article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement »<sup>471</sup>. On retrouve ici la « dichotomie abusive » évoquée plus haut. Le Parlement dispose d'une marge d'appréciation, l'autorisant à traiter des affaires politiques, tandis le Conseil est dans une situation neutre, d'application pure et simple de la Constitution, hors de la « conflictualité politique »<sup>472</sup>. Et, le Conseil ajoute dans la deuxième partie de la formule: « mais lui donne seulement compétence

---

<sup>469</sup> Site internet du Conseil constitutionnel, rubrique « Activités internationales ».

<sup>470</sup> L. Pech, Le remède au gouvernement des juges: le judicial self-restraint, in *Gouvernement des juges et démocratie*, S. Brondel, N. Foulquier, L. Heuschling (dir.), Paris, Éditions de la Sorbonne, coll. « Science politique », 2001, p. 63-113.

<sup>471</sup> Décision DC n°74-54, 15 janvier 1975, C. 1.

<sup>472</sup> J. Caillosse, Le traitement doctrinal de la jurisprudence administrative: l'euphémisation du politique, p. cit., p. 23.

pour se prononcer sur la conformité à la Constitution des lois déferées à son examen »<sup>473</sup>. Il faudrait alors opposer le pouvoir très large et subjectif du Parlement, au pouvoir prétendument restreint du Conseil, qui applique un texte, la Constitution, à un autre texte, la loi déferée à son examen. Le mot « seulement » sous-entend une compétence théoriquement limitée du Conseil et, est ainsi censé rassurer les destinataires de ses décisions. Utilisée désormais comme un slogan communicationnel<sup>474</sup>, s'est développé à partir de cette affirmation le discours selon lequel le Conseil constitutionnel serait capable de s'auto-limiter. La Constitution ne paraît finalement pas être une contrainte suffisante. Le Conseil, dans sa grande sagesse et mesure, sait s'élever au dessus de toute considération, et restreindre lui-même ses compétences. Conçue comme un remède à l'accusation de « gouvernement des juges », cette capacité à s'auto-limiter relève en réalité du domaine du discours. Car, si le Conseil limite en apparence son contrôle, la formule « se prononcer sur la conformité » lui laisse en réalité la possibilité de se donner les moyens d'étendre cette compétence selon les circonstances et ses intérêts. Ainsi, comme l'indique Jean Marie Denquin, il tend à « concéder verbalement l'existence de limites à sa liberté de décision tout en restant maître de la fixation de ces limites »<sup>475</sup>. En effet, l'articulation de sa jurisprudence IVG et l'expression selon laquelle la loi « n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution »<sup>476</sup> lui permet de s'octroyer lui-même sa propre marge d'appréciation. Dans cette « rhétorique de l'auto-référence »<sup>477</sup> faisant briller la cohérence de sa ligne jurisprudentielle, « il peut donc invoquer le second argument quand il a décidé de censurer un texte et le premier quand il a décidé l'inverse »<sup>478</sup>.

Encore une fois, la liberté du Conseil lui permet d'être maître de la manière dont il contrôle les lois, de la manière dont il applique la Constitution, mais également de la manière dont il présente ce contrôle. Or, on peut regretter aujourd'hui que l'affirmation selon laquelle il n'a pas « un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement » soit devenue une formule fourre-tout, voire un slogan publicitaire que les membres du Conseil utilisent dès qu'ils en ont l'occasion, notamment leur président. La formule est ainsi utilisée dès que le Conseil doit se

---

<sup>473</sup> Ibid.

<sup>474</sup> Entretien L. Fabius, *Rapp. d'act. 2021 cit.*, p. 6.

<sup>475</sup> J. -M. Denquin, *La jurisprudence du Conseil constitutionnel: grandeur ou décadence du droit constitutionnel*, op. cit., p. 9.

<sup>476</sup> Décision n°85-197 DC, C. 27.

<sup>477</sup> J.-M. Denquin, art. cit, p. 8.

<sup>478</sup> Ibid, p. 9.

saisir d'une question difficile: le pass-sanitaire<sup>479</sup>; la loi organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire<sup>480</sup>; l'accompagnement médical en fin de vie<sup>481</sup>... Et, il est possible d'apercevoir ici les conséquences néfastes d'un souci trop marqué de l'institution pour sa propre image. En effet, à titre d'exemple, on peut utiliser la décision relative au mariage homosexuel, laquelle se borne à poser « qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de substituer son appréciation à celle du législateur sur la prise en compte, en cette matière, de cette différence de situation (entre couples du même sexe et couples composés d'un homme et d'une femme) ». L'absence d'argumentation, comme le fait remarquer Jean-Marie Denquin, est subtilement dissimulée par la formule « en cette matière », qui laisse en réalité au Conseil la possibilité de n'argumenter dans aucune matière<sup>482</sup>.

Le Conseil, et la doctrine qui le suit, a su développer un véritable discours sur lui-même et sur cette capacité à s'auto-limiter<sup>483</sup>, tout en maintenant une contradiction intacte. En effet, si il est capable de s'auto-limiter, il est aussi capable de ne pas le faire. D'autant plus, il est capable d'être fier de ne pas l'avoir fait. Le récit sur son histoire se construit en effet autour de la décision de 1971 à partir de laquelle il devient « gardien des libertés publiques ». Or, si ses compétences étaient jusque là réservées à la seule Constitution du 4 octobre 1958, il a su dépasser son « auto-limitation » pour étendre ses normes de référence et ainsi bâtir un « bloc de constitutionnalité », soucieux des individus. Le Conseil constitutionnel tente donc de se servir de ce thème mélioratif pour ménager ses observateurs. Il ne serait pas dangereux, puisque capable de s'auto-limiter dès qu'il doit le faire. Seulement, derrière ce thème ambiguë, est dissimulé un danger car « un pouvoir ne s'autolimité que s'il n'est pas limité par autrui »<sup>484</sup>. Se protéger en disant ce que son pouvoir n'est pas revient à éviter de se poser la question sur ce que son pouvoir est réellement. Or, « ce qui est matériellement possible doit être considéré comme tactiquement praticable »<sup>485</sup>, et donc ce discours de l'auto-limitation ne doit pas occulter la question qui « n'est pas de savoir ce qu'une autorité doit faire ou

---

<sup>479</sup> Décision n°2021-824 DC, 5 août 2021; Entretien L. Fabius, *Rapp. d'act. 2021, cit.*, p. 6.

<sup>480</sup> Décision n°2020-803 DC, 9 juillet 2020, C. 13; Communiqué de presse; Commentaire, *Rapp. d'act cit. 2020*.

<sup>481</sup> Décision n°2017-632 QPC, 2 juin 2017, C. 11;

<sup>482</sup> J.-M. Denquin, art. cit.

<sup>483</sup> M. Ameller, Principes d'interprétation constitutionnelle et autolimitation du juge constitutionnel, Exposé présenté à l'occasion d'une rencontre organisée à Istanbul en mai 1998.

<sup>484</sup> J.-M. Denquin, Que veut-on dire par « démocratie »? L'essence, la démocratie et la justice constitutionnelle, *Jus Politicum*, n°2, 2009, p. 22.

<sup>485</sup> N. Brodie, Le nucléaire: l'arme absolue, in *Anthropologie mondiale de la stratégie*, G. Chaliand (dir.) Laffont, 1990, p. 1250.

ce qu'il lui est permis de faire, mais ce qu'il lui sera possible de faire »<sup>486</sup>. Or, « si la détermination de ce point appartient au pouvoir lui-même, l'autolimitation est compatible avec le pouvoir absolu »<sup>487</sup>.

Dans le prolongement de cette dichotomie entre juridique et politique a été développé un autre discours mélioratif, désormais utilisé abondamment dans la communication du Conseil. Jouant sur les images neutralisantes dont est entouré le raisonnement juridique, il vante ses méthodes, particulièrement révélatrices de la mesure et de l'objectivité dont il est capable.

## §2 - La hiérarchie camouflée de la conciliation:

Le Conseil a ainsi développé tout un discours autour de la conciliation, de la « pesée des intérêts »<sup>488</sup>. En effet, est alors mise en avant la spécificité de la Constitution, et des principes qu'elle protège. Ces derniers seraient tels qu'il est admis qu'une interprétation littérale serait impossible. Reconnaisant ainsi le manque de précision et de clarté de ces principes, tout en convenant de la particularité de leur nature, les auteurs ne continueraient toutefois pas la réflexion. La poursuite du raisonnement révélerait plutôt ceci: puisque les principes que le Conseil constitutionnel applique sont flous, imprécis, intéressent la Nation toute entière, celui-ci résout les antinomies entre ces principes non pas grâce aux critères classiques, mais sous « la forme d'une pondération, d'un balancement entre principes »<sup>489</sup>. Or, le même présupposé est postulé: le Conseil ne peut basculer dans le monde du politique, dans le monde du subjectif. Cette pondération symboliserait alors encore une fois sa sagesse, sa mesure, sa capacité à s'élever au dessus du débat politique pour « concilier » en toute neutralité. La mise en balance ferait entrer le juge dans « l'espace neutre de la pure raison »<sup>490</sup>, en élevant le débat dans le juridique et donc hors du politique. « Outil de neutralisation »<sup>491</sup> ultime, selon ces défenseurs, il semblerait que « rien ne correspond mieux à l'idée a priori de neutralité que de concilier deux contraires, rien n'est plus juste

---

<sup>486</sup> M. Troper, *La Constitution et ses représentations sous la V<sup>ème</sup> République*, op. cit. p. 68.

<sup>487</sup> J.-M. Denquin, *Que veut-on dire par « démocratie »? L'essence, la démocratie et la justice constitutionnelle*, op. cit., p. 22-23.

<sup>488</sup> C.-A. Morand, *Le droit néomoderne des politiques publiques*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et Société », 1999.

<sup>489</sup> P. Brunet, *Le juge constitutionnel est-il un juge comme les autres? Réflexions méthodologiques sur la justice constitutionnelle*, in *La notion de justice constitutionnelle*, O. Jouanjan, C. Grewe, E. Maulin, P. Wachsmann (dir.), Paris, 2005, p. 115-135.

<sup>490</sup> J. Caillosse, *Le traitement doctrinal de la jurisprudence administrative: l'euphémisation du politique*, op. cit., p. 23.

<sup>491</sup> Ibid.

que cette même neutralité, cet équilibre. Le balancement serait en quelque sorte le comble de la justice »<sup>492</sup>.

Mais cette représentation de l'office du juge constitutionnel repose sur un postulat erroné: « les principes en question s'imposent au juge constitutionnel et que c'est parce qu'ils s'imposent à lui que ce même juge demeure neutre ou impartial »<sup>493</sup>. Seulement, ces principes ne s'imposent pas à lui. Tout à la fois maître des normes auxquelles il se réfère, et du contrôle qu'il opère à partir de ces normes, il est aussi maître des principes qui s'imposent à lui. « Car la fameuse « pesée des intérêts » (...) à laquelle se prête ici le juge, n'a rien d'une opération de calcul objectif. L'intérêt général qui « sort » de l'opération, de la pesée, est informé et structuré par la hiérarchie des valeurs propres à l'Institution qui en a la charge »<sup>494</sup>. La mise en balance des différents principes constitutionnels est truquée dès le départ, « les intérêts pesés par le juge sont hiérarchisés avant d'être mis en balance »<sup>495</sup>.

Une autre affirmation est d'ailleurs postulée pour renforcer le caractère neutre de cette conciliation: le juge constitutionnel, par ce modèle de neutralité, se distinguerait du juge ordinaire, incapable d'arriver à un tel degré d'objectivité. Seulement, « le balancement est donc moins une spécificité du contrôle de constitutionnalité qu'une spécificité du droit contemporain »<sup>496</sup>, le juge ordinaire ayant aussi à balancer parfois le principe de liberté contractuelle et le droit au respect de la vie privée. La conciliation, la mise en balance agirait ainsi en véritable « métaphore neutralisante »<sup>497</sup> jouant ainsi sur les images qui caractérisent l'impartialité du juge, symbole de raison, de mesure, d'équilibre et de modération. Le juge, en conciliant, ferait basculer son contrôle du côté d'un contrôle purement juridique, purement textuel, loin de l'autre côté impur du contrôle d'opportunité. Pourtant, « maître de ce partage, il fixe lui-même la ligne rouge à ne point franchir, celle d'une opportunité dont le contrôle ferait de lui un juge politique »<sup>498</sup>. Et cette marge de liberté du juge apparaît alors clairement, le Conseil constitutionnel ayant réussi à faire rentrer aujourd'hui

---

<sup>492</sup> P. Brunet, *op. cit.*

<sup>493</sup> *Ibid.*

<sup>494</sup> J. Caillosse, C.-A. Morand, *art. cit.*, p. 518.

<sup>495</sup> *Ibid.*

<sup>496</sup> P. Brunet, *op. cit.*

<sup>497</sup> J. Caillosse, *Le traitement doctrinal de la jurisprudence administrative: l'euphémisation du politique*, *op. cit.*, p. 23.

<sup>498</sup> *Ibid.*

la Déclaration des droits de l'homme dans le champ de ses normes de référence, alors qu'hier encore cela relevait « d'une incontrôlable opportunité »<sup>499</sup>.

Cette rhétorique autour de la neutralité du juge constitutionnel a cependant des conséquences. Avec la communication, le Conseil s'est doté d'un outil puissant de légitimation, notamment avec le déploiement de multiples outils lui permettant de défendre la lecture de ses décisions. Seulement, cette liberté communicationnelle a ses limites, l'intention de « faire croire » a pris le pas aujourd'hui sur la réalité du « faire ». La démarche du Conseil a tendance aujourd'hui à le conduire vers une « schizophrénie existentielle ».

### Chapitre 3: La palette d'outils de communication du Conseil au service d'un faire croire prenant le pas sur le faire

Se déployant sur trois niveaux, le Conseil développe désormais un discours à propos de lui-même omniprésent, prenant parfois le pas sur sa production réelle. Ces outils de « retour sur le droit » qu'il crée servent de relais à l'identité doctrinale qu'il essaie de se donner. Préoccupé par l'interprétation que nécessite la lecture de ses décisions, le Conseil se dote de moyens pour en garder la maîtrise (Section 1). La variété des outils à sa disposition l'autorise à façonner l'unité de sa production, toujours dans une ambition de neutralité (Section 2). Dépassant la simple transmission d'informations, ce retour sur lui-même aboutit à l'ininterruption de la délibération (Section 3).

---

#### Section 1: L'outil de retour sur le droit, une lecture imposée du droit produit par l'institution

À propos du communiqué de presse d'abord, on peut remarquer qu'au delà du simple résumé, « comme en témoignent les formules telles que « les principales questions tranchées sont les suivantes (...) » ou encore « plusieurs dispositions sont censurées (...) », le communiqué de presse expose également, de manière sommaire et organisée, le sens de la décision et insiste davantage sur les dispositions censurées ou déclassées et les arguments ayant conduit à la solution retenue »<sup>500</sup>. Par cet outil, le Conseil tente d'orienter, avec les mots de la communication, la lecture de la décision qu'il a donnée. « Cette présentation permet de mettre en relief les réserves

---

<sup>499</sup> Ibid.

<sup>500</sup> M. Méthivier, art. cit.

d'interprétation formulées et, le cas échéant, les dispositions relevées d'office »<sup>501</sup>. La structure du communiqué, l'effort de simplification et de synthétisation qu'elle induit permet au Conseil de mettre en valeur, de « faire valoir » les éléments qu'il juge essentiels. Au stade illocutoire<sup>502</sup>, le Conseil utilise le registre descriptif dans ces communiqués, en employant des formules constatatives visant à mettre en avant un ou plusieurs éléments du raisonnement. L'intention implicite, révélée au stade perlocutoire, consiste alors à « faire croire » en la prééminence de ces éléments dans le raisonnement du collègue.

Ainsi, dans son communiqué de presse sous la décision du 13 août 2022 portant sur la loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat<sup>503</sup>, présenté sous l'étiquette « Charte de l'environnement », le Conseil constitutionnel se félicite d'encadrer « en des termes inédits, par des réserves d'interprétation énoncées sur le fondement de la Charte de l'environnement, la mise en œuvre de dispositions concernant le déploiement d'un terminal méthanier flottant et certaines installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles ». Est donc mis en avant par le Conseil la renonciation à prendre en compte des atteintes, qualifiées comme telles dans la décision, à l'environnement. L'évènement résiderait ainsi dans la capacité du Conseil à ignorer des atteintes à l'environnement dans sa sage conciliation pour préférer « l'indépendance de la Nation ainsi que les éléments essentiels de son potentiel économique »<sup>504</sup>. Est ainsi célébrée l'abandon de la protection de l'environnement, au titre de la consécration de l'exceptionnalité de la situation. La différence entre le faire voir communicationnel et le faire juridictionnel devient dérangeant. Dans la communication du Conseil, la protection de l'environnement, principe classé en dessous dans la hiérarchie des intérêts à concilier, est mise en avant au détriment de l'indépendance de la Nation et de son potentiel économique, pourtant classée au dessus dans cette même hiérarchie.

De surcroît, même si de nombreux auteurs s'attachent à dire qu'il n'ajoute rien à la décision, le communiqué de presse constitue pourtant une sorte d'exégèse de la décision. Il permet au Conseil d'explicitier les termes de la décision, d'éclaircir les incertitudes qui pourraient émaner des formulations choisies. Il se dote donc d'un outil puissant: les juges ont la possibilité d'hésiter entre plusieurs formulations au moment du délibéré, et si ils gardent un doute sur la bonne réception, la « lisibilité » de celle-ci, ils peuvent laisser le secrétaire général expliciter, défendre leur

---

<sup>501</sup> Ibid.

<sup>502</sup> V. la distinction de J. Austin entre les trois niveaux de langage: locutoire, illocutoire et perlocutoire. J. L. Austin, op. cit.

<sup>503</sup> Comm. de presse, décision n°2022-843 DC, 12 août 2022.

<sup>504</sup> Décision n°2022-843 DC, 12 août 2022, C. 11.



interprétation de la formulation choisie. Le Conseil détient donc une maîtrise entière: maître des normes auxquelles il se réfère, maître du sens à donner à ses normes, et maître du sens à donner aux normes qu'il crée. Par leur intermédiaire, le Conseil constitutionnel « revient sur un droit qu'il a lui-même posé »<sup>505</sup>, et en donne les clefs de lecture<sup>506</sup>, voire les impose. Ce même reproche peut être fait à l'encontre du commentaire, outil grâce auquel « l'examen d'un cas en débat se métamorphose en défense d'une solution acquise, le dialogue se change en monologue et l'exploration en exégèse »<sup>507</sup>. Explicitant ses décisions, le Conseil peut faire miroiter une lignée jurisprudentielle qu'il réajuste en fonction des besoins.

---

## Section 2: L'outil de retour sur le droit, l'art d'extraire de la cohérence dans son oeuvre jurisprudentielle

« Texte différent de la décision »<sup>508</sup>, mais « texte disant l'identité de la décision »<sup>509</sup>, la comparaison entre la décision commentée et son commentaire laisse parfois l'observateur perplexe face à ce qu'il doit lui-même commenter: « par exemple, comparer le riche commentaire (cinq pages) de la décision du 22 juillet 2005<sup>510</sup> [...] à la décision elle-même qui comporte trois considérants... »<sup>511</sup>. Ainsi, « plus que de commentaires, il faudrait peut-être parler d'explications »<sup>512</sup>. Si l'ancien secrétaire général J.-É. Schoettl revendique l'expression « le juge ne commente pas ses propres décisions »<sup>513</sup>, le secrétaire général dispose, quant à lui, de toute la liberté pour commenter les décisions du juge. Assurant une « veille constitutionnelle »<sup>514</sup> en aval de la décision, il intervient également en amont pour expliquer la décision qu'il a aidé à préparer. Institué et autorisé par le texte constitutionnel à commenter, le secrétaire général n'est pas pour autant un

---

<sup>505</sup> O. Renaudie, art. cit.

<sup>506</sup> Le « mode d'emploi », selon J.-M. Denquin, *La jurisprudence du Conseil constitutionnel: grandeur ou décadence du droit constitutionnel?*, art. cit.

<sup>507</sup> Ibid.

<sup>508</sup> D. Rousseau, *Une décision non-commentée existe-t-elle ou commenter est-ce délirer ?*, op. cit. p. 901.

<sup>509</sup> Ibid.

<sup>510</sup> Décision n°2005-520 DC, 22 juillet 2005, Loi précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

<sup>511</sup> P. Cassia, *Le site Internet du Conseil constitutionnel devant le juge administratif : des problèmes de connexion ?*, op. cit., p. 1042.

<sup>512</sup> D. Baranger, art. cit., p. 34.

<sup>513</sup> J.-E. Schoettl, art. cit.

<sup>514</sup> Ibid.

juge, un « membre » du Conseil constitutionnel au sens de l'article 56 de la Constitution. Le serait-il au nom de l'« esprit des textes »? Il ne semble pas que ce soit le cas, et pourtant, « l'autocommentaire ne se distingue plus du texte commenté »<sup>515</sup>. Cela ne semble donc pas l'empêcher d'avoir une influence notable sur le droit créé et interprété par le Conseil.

D'ailleurs, cette confusion entre décision et commentaire est aujourd'hui admise par les juridictions elle-mêmes. En 1992, le Conseil d'État a en effet reproché « les difficultés d'accès » à la jurisprudence du juge européen, regrettant que « ces recueils, à la différence des recueils d'arrêts du Conseil d'État, livrent les arrêts « en vrac » »<sup>516</sup>. La difficulté de lisibilité des décisions serait caractérisée par le manque de « choix préalable dicté par l'intérêt jurisprudentiel de la décision et, surtout, sans tables analytiques qui permettraient de retrouver aisément la position du juge européen sur une question donnée »<sup>517</sup>. Comme le dit P. Cassia, « Tout est dit : pour le Conseil d'État, autant sinon plus que le texte de la décision juridictionnelle elle-même, hermétique aux non-spécialistes, c'est son analyse par la juridiction qu'il convient de diffuser afin de rendre la jurisprudence accessible et intelligible »<sup>518</sup>. La décision en tant que telle n'est plus si importante que cela, ce qui compte désormais est l'analyse du juge sur sa propre production. Plus que cela, le juge ne doit pas fournir trop d'efforts sur les décisions sans « intérêt jurisprudentiel ». Sans ce filtrage, et cette analyse, la jurisprudence est jugée inaccessible et inintelligible. D'autant plus que ce filtrage permet de clarifier a posteriori la portée de décisions antérieures<sup>519</sup>. Revenant sur la décision prise récemment, le juge peut rétrospectivement, au vue de l'évolution de sa jurisprudence, clarifier ce qu'il a voulu dire, ou tout bonnement déclarer aujourd'hui ce qu'il voudrait dire si il était saisi de la même question. Une telle façon de faire se situe bien loin de la neutralité, l'argument de la cohérence de sa jurisprudence apparaissant alors comme un écran communicationnel camouflant la réalité de son action.

De surcroît, ce filtrage donne naissance à une seconde tendance qui peut et doit interroger le juriste. Les juridictions disposent de la liberté, notamment dans le rapport rendant compte de leur

---

<sup>515</sup> J.-M. Denquin, La jurisprudence du Conseil constitutionnel: grandeur ou décadence du droit constitutionnel?, art. cit.

<sup>516</sup> *Rapport public du Conseil d'État*, 1992, p. 49.

<sup>517</sup> Ibid.

<sup>518</sup> P. Cassia, Une autre manière de dire le droit administratif: le « fichage » des décisions du Conseil d'État au Recueil Lebon, op. cit., p. 830.

<sup>519</sup> Ibid. « Le « fichage » d'une décision X a permis au Centre de documentation de préciser rétroactivement, voire de réécrire, la portée d'une décision Y.

activité, de servir, « sur un thème unique »<sup>520</sup>, leur jurisprudence filtrée. Ayant une totale liberté sur les thèmes à travers lesquelles elles vont revenir sur le droit qu'elles ont posé, elles peuvent procéder sans contrainte « à la promotion et à l'explication de politiques jurisprudentielles »<sup>521</sup>. Le Conseil constitutionnel, qui jusqu'à 2018 n'avait pas de rapport d'activité, avait trouvé une « sorte de palliatif à travers différentes études mises à disposition sur son site officiel et les vœux annuels de son Président, lesquels sont de plus en plus programmatiques et révélateurs de politiques jurisprudentielles qui seront engagées, poursuivies ou renforcées »<sup>522</sup>. Loin de publier des informations utiles à la compréhension de ces décisions, ces actes programmatiques hors de l'office du juge auraient pour but de préparer, d'anticiper des solutions jurisprudentielles nouvelles afin d'en faciliter la réception. Cette volonté, devant relever selon le secrétaire général du Conseil lui-même de l'office du juge et non de la communication<sup>523</sup>, vise la prévisibilité du droit, au nom de la sécurité juridique. Cependant, il s'agit ici pour le juge de communiquer la solution qu'il va donner à une question constitutionnelle, avant qu'elle lui soit posée. Il s'agit alors de communiquer non pas pour emporter l'adhésion sur ce que le juge a fait, ce qui peut paraître déjà surprenant, mais de communiquer pour emporter l'adhésion sur ce que le juge va faire. Le programme jurisprudentiel, politique du juge est alors défendu avant même d'être réalisé. Le langage juridique est alors exploité pour sa performativité: agir pour le juge c'est parler<sup>524</sup>.

Dès lors, son action ne s'inscrit plus uniquement dans le moment de la délibération. Annonçant ce qu'il va dire, et poursuivant la réflexion sur ce qu'il a voulu dire, le récit communicationnel aboutit à une forme de confusion, l'effort de légitimation est ininterrompu.

---

<sup>520</sup> M. Disant, La « doctrine » du juge, entre pédagogie et source du droit, in *La pédagogie au service du droit*, op. cit., p. 125-152.

<sup>521</sup> Ibid.

<sup>522</sup> Ibid. Le président P. Mazeaud, par exemple, exprime dans ses vœux pour l'année 2005 (prononcés le 3 janvier 2005) sa « colère sacrée » contre le manque de « normativité » de certaines lois. Dans la décision du 21 avril 2005, quatre mois après, le Conseil constitutionnel déclare pour la première fois contraire à la constitution une disposition législative qu'il juge « manifestement dépourvues de toute portée normative ».

<sup>523</sup> J. Maïa, comm. cit.

<sup>524</sup> Nous reprenons ici la formule de J.-M Denquin à propos de l'homme politique, op. cit.

---

### Section 3: L’outil de retour sur le droit, un prolongement de la délibération

Le commentaire permet également un prolongement des motivations du juge. La brièveté constatée dans la motivation des décisions du Conseil fait que les commentaires de son secrétaire général constituent des actes de « meta-motivation »<sup>525</sup>, voire de « motivation extérieure et complémentaire »<sup>526</sup> des décisions, « démarche pédagogique »<sup>527</sup> sans laquelle « certains raisonnements du Conseil pourraient rester obscurs »<sup>528</sup>. Cette motivation extérieure à la décision permet à l’institution de dévoiler les coulisses du délibéré, délivrant ainsi implicitement une sorte d’opinion séparée « qui offre un fondement différent pour une solution identique »<sup>529</sup>. L’outil du commentaire est alors puissant, « si le secrétaire général énonce des motifs complémentaires, cela ne signifie pas qu’il considère que l’on aurait pu considérer, mais que certains membres considéreraient, qu’ils devaient être compris dans les motifs de la décision »<sup>530</sup>. Les membres ne parvenant pas à se faire entendre au moment de la délibération peuvent ainsi s’exprimer par le biais de leur secrétaire général « à froid ». Le texte constitutionnel constituerait alors une limite qui peut être dépassée à travers la communication du Conseil.

Mais, il est également possible « de manière plus perverse »<sup>531</sup> de trouver dans cette seconde motivation un autre type d’opinion séparée qui « propose une solution différente »<sup>532</sup>. En effet, suivant ce raisonnement, M. Charité écrit « si le Secrétaire général dit “voilà ce qu’a décidé le Conseil. Certes on aurait pu aussi considérer que...” cela ne signifie pas que le Secrétaire général considère que l’on aurait pu considérer. Cela signifie très clairement – il suffit de décoder, mais le décodage est tout bonnement assez simple : « le Conseil constitutionnel s’est posé la question. Le délibéré a porté notamment sur cette question et voici les raisons pour lesquelles il a été tranché en ce sens »<sup>533</sup>.

---

<sup>525</sup> X. Magnon, *Que faire des doctrines du Conseil constitutionnel ?*, op. cit., p. 208.

<sup>526</sup> D. Baranger, art. cit., p. 34.

<sup>527</sup> B. Mathieu, *Un an de jurisprudence constitutionnelle : bilan, perspectives et questions*, *Recueil Dalloz*, Dalloz. 2005, p. 923.

<sup>528</sup> Ibid.

<sup>529</sup> W. Mastor, *Les opinions séparées des juges constitutionnels*, *Economica-PUAM*, 2005, p. 17.

<sup>530</sup> M. Charité, art. cit.

<sup>531</sup> Ibid.

<sup>532</sup> W. Mastor, art. cit.

<sup>533</sup> G. Carcassonne, op. cit., p. 145.

La liberté auto-accordée du Conseil en matière de communication compense donc l'insuffisance de ses motivations, et permet le prolongement de sa réflexion. La parole du juge ne commence ni ne s'achève avec la délibération, elle est permanente. Le Conseil peut ainsi alimenter les images mélioratives qu'il a décidé d'associer à son identité.

#### Chapitre 4: L'avènement tant attendu d'une prétendue légitimité démocratique du Conseil par la protection des droits et libertés fondamentaux

Usant de sa panoplie d'outils de communication, le Conseil constitutionnel véhicule de manière insistante une image de « gardien des libertés fondamentales » (Section 1). Image auto-attribuée, et flatteuse dans l'imaginaire libéral, elle permet au Conseil de vendre une prétendue légitimité démocratique (Section 2).

---

##### Section 1: L'affirmation légitimante de la métaphore du « gardien des libertés »:

Dans le champ concurrentiel de la communication, les outils dont s'est doté le Conseil sont de « puissant(s) vecteur(s) d'implantation de l'institution dans le système juridictionnel »<sup>534</sup>. Le communiqué de presse peut, par exemple, se présenter comme un instrument d'affirmation de « l'autorité du Conseil constitutionnel, de légitimation de sa position institutionnelle et (surtout) de valorisation de son rôle privilégié, de la protection des droits et libertés fondamentaux »<sup>535</sup>. Les rapports entre les juridictions peuvent apparaître, à certains égards, davantage comme « des rapports de pouvoirs »<sup>536</sup> plutôt que des « rapports purement normatifs »<sup>537</sup>. L'évènement ayant donné naissance à l'institutionnalisation de la communication au Conseil est d'ailleurs une illustration de cette concurrence au sein même du système juridictionnel. L'intervention par voie de presse de R. Badinter du 23 novembre 1993 « consiste en la valorisation de « l'oeuvre » de l'institution en matière de consécration et de protection des droits et libertés fondamentaux »<sup>538</sup>. De la même façon, le Conseil affirme pour la première fois sa mission de « gardien des droits et libertés

---

<sup>534</sup> P. Passaglia, La réception des décisions des juridictions constitutionnelles par les pouvoirs constitués, *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Paris, Economica, 2011, vol. XXVII, p. 643.

<sup>535</sup> M. Méthivier, art. cit.

<sup>536</sup> Ibid.

<sup>537</sup> Ibid.

<sup>538</sup> Ibid.

constitutionnellement garantis » dans le communiqué relatif à la décision dite « loi *Hadopi I* »<sup>539</sup>. Cette « bataille concurrentielle »<sup>540</sup> se livre donc sur le champ de la communication, « au moyen de communiqués de presse dont toutes les juridictions, internes ou européennes, font usage »<sup>541</sup>. Le Conseil d'État utilise d'ailleurs la même technique pour se donner des allures de bienfaiteur des individus, de façon à s'affirmer face au juge européen<sup>542</sup>.

Se dotant de trois outils de « retour sur son droit », le Conseil peut dérouler, par la répétition voire le martèlement, un discours stratégique autour de l'image Conseil constitutionnel, gardien des libertés. En effet, que ce soit dans les communiqués de presse, dans les commentaires ou dans le rapport d'activité<sup>543</sup>, le Conseil persiste à « faire croire » en ce rôle auto-attribué. Par des affirmations aux allures de slogans publicitaires, telle que « dans la tempête sanitaire, le Conseil constitutionnel a tenu le cap de la protection des libertés fondamentales »<sup>544</sup>, le Conseil constitutionnel a su, en s'appuyant sur la doctrine, s'approprier un mythe déjà soutenue par d'autres juridictions avant lui. Jusque là, le Conseil d'État était « volontiers présenté par ses membres et par une partie de la doctrine comme le plus sûr gardien des libertés publiques »<sup>545</sup>. Par mimétisme avec le juge administratif, le Conseil constitutionnel se vante désormais d'avoir vêtu les habits du gardien des libertés, donnant, de ce fait, tout son sens à la formule: « la loi votée n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution »<sup>546</sup>. En effet, par ce jeu des symboles, le contrôle de constitutionnalité est légitimé, il ne paraît « pas contraire à la démocratie, mais permettrait justement de la sauvegarder »<sup>547</sup>. Le Conseil constitutionnel développe ainsi, de la même manière qu'il a cultivé un débat sur sa nature juridictionnelle auparavant, un discours autour de son image en tant que gardien des libertés. Permettant à des théories légitimatrices de germer, l'effet est double, le Conseil parvient à faire circuler un récit autour de cette image, utilisant la

---

<sup>539</sup> Cons. const., 10 juin 2009, n° 2009-580 DC, Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet, Rec. Cons. const. p. 107, AJDA 2009. 1132.

<sup>540</sup> P. Zémor, *La communication publique*, op. cit., p. 44.

<sup>541</sup> M. Méthivier, art. cit.

<sup>542</sup> Dans ce sens, F. Melleray, L'arrêt KPMG consacre-t-il vraiment le principe de sécurité juridique?, *AJDA* 2006, p. 897.

<sup>543</sup> L. Fabius, *Rapp. d'act 2021 cit.*, p. 8; La « question citoyenne » s'invite sur le petit écran, p. 29;

<sup>544</sup> Entretien L. Fabius, *Rapport d'activité du Conseil constitutionnel 2020*, L. Fabius (dir.), Conseil constitutionnel, septembre 2020, p. 5.

<sup>545</sup> D. Lochak, Quelle légitimité pour le juge administratif?, *Droit et Politique*, PUF, Publications du CURAPP, 1993, p. 141.

<sup>546</sup> Décision n°85-197 DC, 23 août 1985, C. 27.

<sup>547</sup> S. Benzina, Avant-Propos, in *Le Conseil constitutionnel est-il gardien des libertés?*, Presses universitaires juridiques de Poitiers, Droit e& Sciences sociales, Actes & Colloques, S. Benzina (dir.), 25 octobre 2019, p.5.

fonction édifiante de la doctrine, et de sa propre doctrine. La doctrine poursuit son travail politique autour de la juridicité, et renforce sa complicité avec le juge constitutionnel.

Jouant cette fois sur le registre de la modernité, le Conseil se décrit bien volontiers comme renouvelé<sup>548</sup>, son contrôle de constitutionnalité étant enfin effectif<sup>549</sup>. En rupture avec « l'ancien » Conseil, « chien de garde de l'exécutif », le Conseil est désormais le gardien d'un autre « trésor »<sup>550</sup>, celui des droits et des libertés. Seulement, cette image de gardien repose sur une symbolique pouvant être contestée. En effet, la volonté, en se présentant de cette façon, est pour le Conseil, d'être envisagé comme l'institution « chargée de protéger, de surveiller quelque chose »<sup>551</sup>, ce quelque chose étant un ensemble de droits et de libertés auxquels les citoyens ont accès de la même manière. Derrière cette image méliorative, le Conseil fait naître l'idée selon laquelle il y aurait un corpus de droits et de libertés auquel les citoyens auraient consenti de se référer. Allié au récit faisant croire à sa neutralité, le raisonnement serait alors le suivant: les libertés et principes que contiennent la Constitution et son Préambule s'imposent au juge constitutionnel, et « c'est parce qu'ils s'imposent à lui que ce même juge demeure neutre ou impartial »<sup>552</sup>. Le langage du juge autour de cette image de gardien des libertés « se présente sans trop de contrainte comme la quintessence du langage politique dont la performativité n'est plus à prouver »<sup>553</sup>. Ainsi, le juge constitutionnel s'emploie à utiliser un discours au « caractère désactualisé (...) visant à une simple description d'état de chose »<sup>554</sup>. Énoncés sur le registre déclaratif, les droits et libertés protégés par le Conseil sont « conçus comme existants a priori sans besoin de les établir mais seulement de les constater »<sup>555</sup>. Se présentant tout à la fois comme neutre et comme gardien des libertés, le Conseil deviendrait le gardien objectif de principes immanents, transcendants, fondamentaux. La doctrine du juge constitutionnel et la communication constitueraient alors des relais puissants pour mettre en

---

<sup>548</sup> L. Fabius, *Rapp. d'act. 2021 cit.*, p. 11: « Cette disposition (...) ne se justifie plus du tout au sein du « nouveau » Conseil constitutionnel », à propos de l'attribution aux anciens présidents de la République de la qualité de membre du Conseil.

<sup>549</sup> D. Lottin, Avec l'introduction de la QPC, le Conseil constitutionnel acquiert le statut de juridiction, *Titre VII*, Hors-série, octobre 2020; M. Pinault, Vidéo, Quand les citoyens saisissent le Conseil constitutionnel, Site internet du Conseil constitutionnel.

<sup>550</sup> G. Vedel, Intervention lors d'un colloque à l'Université de Nanterre, 1987.

<sup>551</sup> Définition « gardien », [cntrl.fr](https://www.cntrl.fr).

<sup>552</sup> P. Brunet, art. cit., p. 7.

<sup>553</sup> F. Larroque, op. cit., p. 134.

<sup>554</sup> F. Larroque, op. cit., p. 136.

<sup>555</sup> A. Jussiaume, Existe-t-il un genre littéraire constitutionnel ?, *Revue d'histoire des Facultés de droit, de la culture juridique, du monde des juristes et du livre juridique*, n°31, 2011, p. 92.

avant ces représentations mentales, le Conseil étant capable malgré « la tempête sanitaire » de garder le « cap de la protection des libertés fondamentales »<sup>556</sup>. Le Conseil constitutionnel, dirigé par son capitaine, aurait réussi à ne pas se détourner de cet objectif auto-défini, et pré-déterminé.

Renvoyant ici à une conception naturaliste du droit, le Conseil tenterait de faire résonner la représentation selon laquelle les citoyens se seraient mis d'accord à l'avance sur une liste fixe de libertés fondamentales dont chacun doit pouvoir jouir.

Pourtant, « l'affirmation du caractère fondamental de certains droits et libertés constitue sans conteste la manifestation d'un pouvoir normatif »<sup>557</sup>. Lorsque le Conseil se présente comme gardien des libertés fondamentales, « non seulement il manifeste son pouvoir de création »<sup>558</sup>, s'octroyant de lui-même la capacité de faire référence non seulement à la Constitution et également au « bloc de constitutionnalité », « mais il confère aussi aux interprètes futurs le pouvoir de décider des libertés qui seront concernées »<sup>559</sup>. Le Conseil développe alors un discours tourné autour de l'essence des textes constitutionnels, combinant la représentation selon laquelle le juge se bornerait à faire application d'un droit préexistant, « appliquant la Constitution, rien que la Constitution »<sup>560</sup>, et le symbole qu'évoque les droits et libertés dans l'imaginaire collectif.

Mais, encore une fois, il convient de rappeler que le Conseil fait alors référence à des « notions vides, qui possèdent une signification mais pas d'extension »<sup>561</sup>. Il convient de remplir ces notions avec des principes qui ne s'imposent pas à lui, « les y ranger ou pas repose en fait sur une décision arbitraire »<sup>562</sup>. Ainsi, le recours à l'essence est un discours de justification. « Car comment le Conseil, ou plutôt ses membres, savent-ils qu'un objet est contraire ou non à l'esprit de la Constitution ou à l'identité constitutionnelle de la France ? La réponse est évidemment qu'ils ne le savent pas, car il n'existe aucun critère rationnel, objectif et préexistant »<sup>563</sup> pour « dévoiler » cette essence. Dès lors, faisant appel à une certaine quintessence des droits et des libertés, il tente de camoufler la réalité de son contrôle. Se qualifiant de gardien des libertés, il décide encore librement

---

<sup>556</sup> L. Fabius, op. cit.

<sup>557</sup> V. Champeil-Desplats, Des « libertés publiques » aux « droits fondamentaux »: effets et changement de dénomination, *Jus Politicum*, n°5, 2010, p. 15.

<sup>558</sup> Ibid.

<sup>559</sup> Ibid.

<sup>560</sup> L. Fabius, op. cit., p. 6.

<sup>561</sup> J.-M. Denquin, La jurisprudence du Conseil constitutionnel: grandeur ou décadence du droit constitutionnel, op. cit., p 9.

<sup>562</sup> Ibid.

<sup>563</sup> Ibid.



de la signification de sa mission de gardien. Il ne déduit pas, il choisit quelles libertés le gardien décide de protéger et de quelle manière.

Lié au récit de la conciliation, toujours dans cette idée de sagesse et de neutralité, le Conseil opère en réalité une hiérarchie entre les libertés qu'il choisit de mettre en balance. Le résultat de cette conciliation ne s'impose pas à lui, il choisit de mettre deux libertés sur la balance, et choisit encore le résultat de cette opération. Le président du Conseil parvient ainsi à se contredire d'un rapport d'activité à l'autre. « Notre décision est fondée sur la nécessité d'un équilibre, d'une part, entre l'objectif de préservation de l'ordre public, et, d'autre part, la protection des libertés »<sup>564</sup>. Il semble alors que la tempête sécuritaire ait fait changer le Conseil de cap. Les récits communicationnels du Conseil s'entrechoquent alors, révélant une certaine « schizophrénie existentielle »: le Conseil est davantage préoccupé à faire croire en sa neutralité, à son indépendance face à l'exécutif, qu'à effectivement protéger les libertés publiques. C'est d'ailleurs ce qui ressort de la doctrine qui s'emploie à trouver des formules pour fustiger ce manque d'effectivité de la protection des libertés, laissant voir qu'il « filtre le moustique et laisse passer le chameau »<sup>565</sup>, qu'il n'a pas de conception véritable des libertés publiques<sup>566</sup>, qu'il n'assurerait qu'une « vigilance à éclipses »<sup>567</sup>, un contrôle en « trompe-l'oeil »<sup>568</sup>.

En effet, le débat sur la nature de l'institution étant aujourd'hui plus ou moins réglé, c'est maintenant la protection des libertés par le Conseil qui occupe les travaux universitaires. En faisant circuler cette image à travers son utilisation exclusive dans les actes de communication, le Conseil sait qu'il va pouvoir bénéficier du soutien d'une certaine doctrine pour construire son récit. Le pouvoir édifiant de la doctrine sert alors de fonction légitimante. « Servies par l'autorité qu'ont acquise les juges de la Constitution, les normes de droit constitutionnel produisent plus que jamais, et jusque sur la scène politique, d'indéniables effets de réalité »<sup>569</sup>. Les juristes s'appuient sur ce nouveau rôle du juge constitutionnel pour construire des théories juridiques originales et

---

<sup>564</sup> L. Fabius, op. cit., p. 7.

<sup>565</sup> J. Rivero, note sous la décision n° 80-127 DC des 19 et 20 janvier 1981, *AJDA*, 1981, p. 275; P. Wachsmann, Des chameaux et des moustiques. Réflexions critiques sur le droit constitutionnel, in *Mélanges Danièle Lochak*, Dalloz, 2007, p. 281.

<sup>566</sup> V. Champeil-Desplats, Le Conseil constitutionnel a-t-il une conception des libertés publiques?, *Jus Politicum*, n°7.

<sup>567</sup> D. Lochak, Le Conseil constitutionnel, protecteur des libertés ?, *Pouvoirs*, n° 13, 1986, p. 41.

<sup>568</sup> D. Lochak, Les trompe-l'œil du Palais royal, *Plein droit*, n° 22-23, 1994, p. 8.

<sup>569</sup> J. Caillosse, Droit et politique: vieilles lunes, nouveaux champs, *Droit et Société*, n°26, Justice et médias, 1994, p. 140.

légitimantes. La Constitution, « forme moderne de l'activité politique »<sup>570</sup>, selon la formule de D. Rousseau, prend alors tout son sens. La protection des droits et des libertés par le Conseil constitutionnel permettrait alors l'avènement d'une « démocratie constitutionnelle »<sup>571</sup> « plus démocratique que la démocratie représentative »<sup>572</sup>.

Le « renouveau terminologique »<sup>573</sup> autour du caractère fondamental des libertés protégées par le Conseil renforce d'autant plus cette régénération démocratique centrée sur la Constitution. S'appropriant ce nouveau langage doté d'une « force d'attraction d'un champ d'études juridiques jusque là éparpillé entre plusieurs disciplines »<sup>574</sup>, les constitutionnalistes en font une nouvelle. Les libertés publiques du Conseil d'État deviennent les libertés fondamentales du Conseil constitutionnel, « sources de rayonnement (...) destinées à faire évoluer les concepts de base des diverses matières concernées »<sup>575</sup>. La doctrine fait sienne ce nouveau montage juridique qui permet de légitimer sa position d'« observateur privilégié » grâce au « caractère surplombant voire suprême de droits tentaculaires »<sup>576</sup>. Pourtant, le choix terminologique est avant tout une expression du caractère performatif du langage juridique. Les symboles attachés au qualificatif « fondamental », « dans la mesure où cette qualification renvoie à un degré ultime de normes ou de valeurs » permet à son utilisateur « d'emporter la conviction d'un auditoire sur le bien fondé de ses prétentions par la montée en généralité de son argumentation »<sup>577</sup>. Le Conseil constitutionnel, gardien des libertés fondamentales, se situerait alors au sommet de la pyramide institutionnelle, surplombant les disciplines juridiques et protégeant les libertés les plus suprêmes. Dès lors, il peut se raconter comme rempart à toutes les thématiques juridiques en vogue.

---

<sup>570</sup> D. Rousseau, La Constitution ou la politique autrement, *Le Débat*, n°64, mars-avril 1991, p. 182.

<sup>571</sup> D. Rousseau, Constitutionnalisme et démocratie, *La Vie des Idées*, 19 septembre 2008.

<sup>572</sup> Voir l'analyse sur cette « démocratie » constitutionnelle, J.-M. Denquin, Que veut-on dire par « démocratie »? L'essence, la démocratie, la justice constitutionnelle, op. cit.

<sup>573</sup> V. Champeil-Desplats, Des « libertés publiques » aux « droits fondamentaux », *Jus Politicum*, n°5, 2010, p. 12.

<sup>574</sup> Ibid.

<sup>575</sup> L. Favoreu, et alii. *Droit des libertés fondamentales*, Dalloz, 8ème éd. 2021.

<sup>576</sup> V. Champeil-Desplats, Des « libertés publiques » aux « droits fondamentaux », op. cit., p. 12.

<sup>577</sup> Ibid.

Plus qu'une image, le symbole de la protection des libertés fondamentales permet au Conseil d'inscrire le Conseil constitutionnel dans un récit étatique. Usant alors du pouvoir des métaphores et des montages de fiction, l'institution construit, en prenant appui sur la doctrine, un discours sur elle-même concentré autour de deux thématiques évocatrices et mélioratives: la démocratie et l'État de droit. Sa doctrine organique et la doctrine universitaire « s'accordent largement pour penser ensemble, et dans des termes analogues »<sup>578</sup> le rôle et la mission du juge constitutionnel comme répondant à ces idéaux. Prenant comme preuves la procédure de la QPC, et la protection des libertés fondamentales, l'objet scientifique Conseil constitutionnel devient la dernière pierre d'un système clos sur lui-même.

Avec cette procédure, le Conseil nous dit qu'il est devenu « démocratique ». Il reprend alors un discours déjà utilisé pour qualifier l'élargissement de la saisine, qui selon son président, permet à l'institution de devenir beaucoup « plus démocratique »<sup>579</sup>. « Révolution de velours »<sup>580</sup>, l'introduction de la QPC permettrait au Conseil de se doter d'un « outil démocratique absolument formidable »<sup>581</sup>. Révolution parmi les révolutions<sup>582</sup>, cette procédure fait l'objet de toute une rhétorique pour l'habiller de ces apparats démocratiques, devenue dans la communication du Conseil la question « citoyenne », selon une expression de Laurent Fabius<sup>583</sup>. Son président signe et persiste: « n'importe quel citoyen peut désormais, dans un procès, lever la main et dire, M. le Président, vous voulez m'appliquer la loi (...) j'estime qu'elle n'est pas conforme à la Constitution. À partir de là, une procédure s'enclenche avec le filtre du Conseil d'État et de la Cour de Cassation, et ces questions (...) nous arrivent, et nous disons si oui ou non la loi est conforme à la Constitution »<sup>584</sup>. Vidéo destinée au grand public, il est évident que le président s'emploie à simplifier la procédure. Toutefois, au delà de la synthétisation, cette présentation vise avant tout à véhiculer une certaine image de la procédure, qui s'inscrirait alors parfaitement dans une nouvelle

---

<sup>578</sup> J. Caillosse, *Le traitement doctrinal de la jurisprudence administrative: l'euphémisation du politique*, op. cit. p. 22.

<sup>579</sup> Documentaire LCP cit.

<sup>580</sup> Communiqué de presse, *La question prioritaire de constitutionnalité va jeter ses 10 ans*, Paris, 10 septembre 2020; *Rapp. d'act. 2021 cit.*, p. 28; L. Fabius, *Avant-Propos, Titre VII, Hors-série*, octobre 2020, p. 1-3.

<sup>581</sup> C. Caseau-Roche, S. Grayot-Dirx, *Rapp. d'act 2021 cit.*, p. 28.

<sup>582</sup> L'expression « révolution » est ainsi employée pour désigner la décision de 1971, l'élargissement de la saisine prévue par la révision constitutionnelle de 1974, et finalement, l'introduction de la QPC en 2010.

<sup>583</sup> La paternité de cette expression est affirmée par son auteur L. Fabius, et confirmée par le secrétaire général.

<sup>584</sup> L. Fabius, Vidéo cit., *Quand les citoyens saisissent le Conseil constitutionnel*.

forme de démocratie dite « participative ». L'enrobage dont fait l'objet la question « citoyenne » vise alors à faire naître l'idée selon laquelle le Conseil constitutionnel autoriserait aux citoyens « un moyen de participer à l'élaboration du cadre législatif qui s'impose à eux »<sup>585</sup>. Les citoyens deviennent alors co-créateurs du contrôle de constitutionnalité, puisqu'ils se « ré-approprient »<sup>586</sup> la Constitution et les libertés qu'elles protègent.

Ne bénéficiant pas des bienfaits légitimateurs de l'élection, le Conseil tenterait de pallier ce manque démocratique en jouant sur un nouveau versant du mot: la participation. La « mutation du concept de démocratie »<sup>587</sup> permet alors au Conseil constitutionnel, à l'instar de l'administration, de forger son nouveau caractère démocratique. Laissant de côté l'habilitation qui lui est donnée par la Constitution, le Conseil souhaite jouer sur les représentations qui entourent désormais le terme « démocratique » pour s'attirer ces métaphores légitimantes. Désormais attaché à l'idée de participation, le caractère démocratique du Conseil résiderait donc dans cette question prioritaire de constitutionnalité, qui, transformée par les mots de la communication en « question citoyenne », autorise devant son prétoire une coopération, une « association à l'élaboration de la norme de ceux à qui elle s'impose »<sup>588</sup>. Seulement, « qualifier un objet d'un terme qui sert ordinairement à désigner autre chose ne transfère pas les qualités de celle-ci à celle-là, et notamment ne lui confère pas les valeurs, péjorative ou approbative, qui lui sont ordinairement associées »<sup>589</sup>. En effet, l'usage du mot démocratique pour qualifier la procédure de la QPC dans la communication du Conseil n'a pas eu pour effet de lui en transférer les qualités pour deux raisons au moins. D'abord, cet usage du mot démocratique répond alors à la « réduction du fait démocratique au suffrage universel au détriment de son lien à la volonté générale normative »<sup>590</sup>, et même de sa réduction à la prétendue « participation » des citoyens aux normes qui s'imposent à eux. Ensuite, certains travaux réalisés pour le bilan de la QPC réalisé en 2020 démontrent que la question prioritaire de constitutionnalité n'est pas réellement « citoyenne ». Nécessitant des ressources cognitives et économiques, elle serait

---

<sup>585</sup> C. Bazy-Malaurie, Vidéo cit.

<sup>586</sup> T. Besse, N. Droin, L. François, B. Nicaud, D. Roets, Dix ans de QPC en droit pénal de l'expression et de la communication, L. François, D. Roets (dir.), *Titre VII*, Hors-série, octobre 2020; T. S. Renoux, Question sur la question: la QPC façonné par ses acteurs: quelle(s) tendance(s)?, *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2013, n°39, p. 251-291.

<sup>587</sup> B. Daugeron, La démocratie administrative dans la théorie du droit public: retour sur la naissance d'un concept, op. cit., p. 27.

<sup>588</sup> Ibid, p. 30.

<sup>589</sup> J.-M Denquin, Que veut-on dire par « démocratie »? L'essence, la démocratie et la justice constitutionnelle, op. cit., p. 14-15.

<sup>590</sup> B. Daugeron, art. cit., p. 34.

avant tout exercée dans des usages élitistes<sup>591</sup>, dévoilant alors un « non-recours subi »<sup>592</sup> des « citoyens » justement qui n'ont pas les ressources pour y recourir, doublé d'un « non recours stratégique »<sup>593</sup>, des avocats qui lui préfèrent d'autres démarches. La complexité de la procédure, et la « désingularisation progressive »<sup>594</sup> qu'elle induit montre que la réalité de la procédure contraste vivement avec « l'ambition affichée par ce dernier d'en faire un moment où la Justice constitutionnelle se « donne à voir » en participant à la construction du lien entre la fondamentale de la Constitution et le justiciable »<sup>595</sup>. D'autant plus, la procédure mise en place par l'article 61-1 de la Constitution permet au Conseil, si il conclue à l'inconstitutionnalité de la disposition contestée, de fixer à une date ultérieure l'abrogation de celle-ci. Le « citoyen » qui en réalité un « justiciable » est « amené à défendre son droit à l'effet utile (celui-ci ne lui étant pas garanti) sans en comprendre pleinement les ressorts »<sup>596</sup>. Cette manière de faire risque alors d'éloigner le justiciable « « personne physique » (moins rompu aux stratégies contentieuses), de la QPC alors que ce mécanisme prétendait lui permettre de se ré-approprier la Constitution »<sup>597</sup>. La pratique de cette procédure démontre donc une toute autre réalité que celle que tente de faire voir le Conseil, son institution ne transformant pas la V<sup>ème</sup> République en une démocratie délibérative. Le résultat de ce bilan est toutefois ignoré, le président du Conseil s'obstinant à célébrer la « réussite incontestable »<sup>598</sup> de cette procédure au « bilan excellent »<sup>599</sup>, qui gagnerait seulement à être davantage connue du public<sup>600</sup>.

La communication « juridictionnelle » prend alors des allures politiques. Promettre aux citoyens la participation semble suffire pour qu'elle soit mise en place. Le « nouveau » Conseil démocratique s'inscrirait alors pleinement dans un système régi par l'État de droit. L'organe,

---

<sup>591</sup> E. Cartier et alii, Les justiciables de la QPC. Identification et mobilisation d'un outil processuel sui generis, *Titre VII*, Hors série, octobre 2020.

<sup>592</sup> Ibid.

<sup>593</sup> Ibid.

<sup>594</sup> Ibid.

<sup>595</sup> Ibid.

<sup>596</sup> Ibid.

<sup>597</sup> Ibid.

<sup>598</sup> <https://www.publicsenat.fr/article/politique/laurent-fabius-la-qpc-represente-80-du-travail-du-conseil-constitutionnel-185819>

<sup>599</sup> Ibid.

<sup>600</sup> L. Fabius, Avant-propos, op. cit.

devenue tout à la fois « juridiction » et « institution-repère »<sup>601</sup> se vend comme un « rempart »<sup>602</sup>, un « remède »<sup>603</sup> aux crises menaçant l'État de droit. L'État de droit, conçu autour de principes tels que « (la) séparation des pouvoirs, (l')indépendance de la justice, (le) respect du principe de légalité »<sup>604</sup> bien loin de sa définition initiale<sup>605</sup>, est alors parvenu à son achèvement. Le Conseil constitutionnel réclame en être le garant, s'entourant alors de ces images mélioratives. La protection juridictionnelle, objective et rationnelle de la norme suprême, et le gardiennage des libertés les plus fondamentales, les plus hautes, lui assurent alors une place tout en haut de l'État de droit, dont il est le rempart.

---

<sup>601</sup> L. Fabius, *Rapp. d'act 2016 cit.*, p. 5.

<sup>602</sup> Ibid.

<sup>603</sup> L. Fabius, *Rapp. d'act. 2021 cit.*, p. 7.

<sup>604</sup> Ibid, p. 8.

<sup>605</sup> Valeur de la « conception libérale de l'organisation politique », l'État de droit exige qu'un État soit régi par le droit, et qu'il soit assujéti au droit, droit que lui-même produit. J. Chevallier, *L'État de droit*, LGDJ-Lextenso, coll. « Clefs politique », 6e ed., 2017.

## Conclusion:

La construction d'un récit communicationnel au Conseil constitutionnel n'a rien d'évident ou de naturel en soi. Si l'organe, à l'instar de l'administration, a pu être qualifié de « réticent » à communiquer, c'est parce que le discours sur soi d'une institution publique était initialement conçu comme superflu. La fonction remplie par celle-ci suffisait à asseoir son autorité. Rien n'a fondamentalement changé depuis, si ce n'est les représentations attachées à la fois aux institutions étatiques et à la communication. Le lien entre les deux s'est forgé par le discours des acteurs. En effet, évoquer une prétendue « exigence démocratique » ou un objectif « d'intérêt général » pour défendre la démarche communicationnelle du Conseil relève essentiellement d'un discours ayant pour objet la légitimation de ses acteurs et de ses bénéficiaires.

Son institutionnalisation en est la preuve. Le « tournant » de la communication au Conseil est marqué par une volonté de ses membres, représentés par leur président, de défendre leur action, leur légitimité au sein du système institutionnel. Jusque là, les expressions « chien de garde de l'exécutif », « Cour suprême du musée Grévin », « comité des sages » n'avaient pas entraîné de réactions de la part de l'institution, peu soucieuse de l'image, de l'identité qu'elle renvoyait. L'introduction de ce discours sur elle-même est bien le fruit d'une réaction, d'une décision. Si elle s'est faite sans textes, c'est bien parce qu'elle n'était pas prévue, qu'elle n'était pas jugée nécessaire au fonctionnement et à la mission du Conseil. D'accessoire en 1958, elle est devenue, depuis 2016 seulement, une « exigence démocratique » pour le Conseil constitutionnel.

Institution secrète et opaque au départ, le Conseil a développé un souci de soi et un souci des autres sur le modèle de l'entreprise privée. L'axiome selon lequel il exercerait une fonction instituée, obéissant ainsi aux constituants, s'est effritée au profit d'une « imprégnation des valeurs du privé »<sup>606</sup>. Soucieuse du regard des autres, consciente de soi, l'institution s'offre à voir dans un paysage concurrentiel. Visant alors à se faire connaître et reconnaître, le Conseil se dote d'une identité doctrinale et symbolique au service de sa légitimité. Cette tendance stratégique tend alors surtout à montrer une institution mal assurée qui tente, par le récit, de défendre sa position institutionnelle. Préoccupé à montrer la rationalité dont il fait preuve dans l'exercice de sa mission, le Conseil constitutionnel s'est doté d'outils lui permettant de revenir sur les décisions qu'il prend. S'équipant ainsi d'une identité doctrinale nouvelle il s'emploie à faire voir, et faire croire à sa rigueur, à sa cohérence, à son objectivité. Se drapant des habits juridictionnels, le Conseil use alors

---

<sup>606</sup> J. Chevallier, La gestion publique à l'heure de la banalisation, *Revue Française de Gestion*, Paris, octobre 1997, p. 26-38.

du droit comme « discours sur le monde environnant qu'il découpe et reconstruit selon ses propres notions et critères, mais en occultant ce que ce découpage a d'arbitraire et en le présentant comme inhérent à l'ordre naturel des choses »<sup>607</sup>. Jouant ainsi sur les avantages symboliques du discours juridique, le Conseil jouit d'une « crédibilité particulière »<sup>608</sup> à tenir ce discours: la réalité qu'il véhicule, « se donnant pour la réalité naturelle, chacun apprend à voir le monde à travers le prisme (déformant) des catégories et des propositions juridiques, et l'image de l'ordre social qui s'en dégage s'impose imperceptiblement à la conscience des individus comme évidente et nécessaire »<sup>609</sup>. Le récit doctrinal et neutralisant que se donne le Conseil devient alors le bon récit, le seul, et prend la qualité de mythe, évacuant ainsi « le réel de façon à fournir du monde environnant une image simple, évidente, sans contradictions »<sup>610</sup>. Ce mythe véhiculé par le Conseil écarte implicitement les considérations politiques, sans pour autant les nier: « simplement il les purifie, les innocente, les fonde en nature et en éternité, il leur donne une clarté qui n'est pas celle de l'explication, mais celle du constat »<sup>611</sup>.

À partir de cette euphémisation du politique, il peut dérouler un discours de séduction, qui n'en prendra pas la forme, grâce à l'effort de neutralisation qu'il fournit. « En se bornant ostensiblement et de manière factice « à appliquer un droit préexistant », la Haute instance montrerait donc une physionomie discursive déclaratoire tenant à une déresponsabilisation illusoire dont la finalité s'inscrirait dans une volonté de conserver une harmonie systémique et idéologique »<sup>612</sup>. L'investissement du Conseil apparaît alors pour ce qu'il est: une tentative légitimante au service d'un récit étatique. Destiné à faire croire que « les normes juridiques sont tout autre chose qu'un banal décor destiné à enjoliver les intervention étatiques sur les rapports sociaux »<sup>613</sup>, le récit communicationnel du Conseil le libère de toute emprise étatique.

Il peut dès lors dérouler un discours marqué par la transparence et l'ouverture. Dévoilant « les dessous de sa vie intérieure »<sup>614</sup>, l'institution espère construire une nouvelle identité, donnant l'impression d'une proximité entre elle et le public. S'appuyant sur une procédure dite

---

<sup>607</sup> D. Lochak, *La doctrine sous Vichy. Les mésaventures du positivisme*, op. cit.

<sup>608</sup> Ibid.

<sup>609</sup> Ibid.

<sup>610</sup> Ibid.

<sup>611</sup> R. Barthes, *Mythologies*, 1957, rééd. Points-Seuil, 1970, p. 229-231.

<sup>612</sup> F. Larroque, op. cit., p. 70.

<sup>613</sup> J. Caillosse, C-A. Morand, op. cit., p. 516.

<sup>614</sup> J. Chevallier, *La communication administration-administrés*, op. cit., p. 52.



« citoyenne », l'institution tente de faire naître l'idée selon laquelle elle serait à l'écoute du public, que celui-ci pourrait participer à l'élaboration du cadre législatif qui s'impose à lui, en faisant valoir des libertés auxquelles tout le monde aurait droit. S'inscrivant dans un modèle « dialogale »<sup>615</sup>, et s'appuyant sur une conception dévoyée de la démocratie sous la Vème République, le Conseil trouve ici un moyen de faire croire à un prétendu rôle démocratique.

Seulement, ce caractère démocratique est réservé à la vitrine communicationnelle qu'il se donne, puisque ce caractère participatif et donc, selon cette conception, démocratique, ne se vérifie pas concrètement. D'autant plus que le Conseil n'a pas vocation à trouver dans une quelconque procédure, ou un quelconque élargissement de saisine, une légitimité démocratique, celle-ci est garantie par l'habilitation dont il fait l'objet dans la Constitution. En la revendiquant du côté de la communication, le Conseil fait l'aveu qu'il ne serait pas « soumis au principe démocratique posé par l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution française de 1958 ? Il pourrait donc exister des entités non démocratiques dans l'appareil d'un État démocratique ? »<sup>616</sup>. Sans prétendre en connaître l'essence, « le mot « démocratie » passe pour avoir un sens. Celui-ci est certes arbitraire, mais il n'en résulte pas qu'il soit disponible »<sup>617</sup>. Or, ce n'est pas l'ouverture d'une institution étatique à la communication qui permet de la qualifier de « démocratique », encore moins quand cette ouverture dépend du bon vouloir de l'institution.

Cette ouverture dont l'institution garde la maîtrise et l'initiative n'est rien d'autre qu'un récit. L'invitation à regarder ce que le Conseil montre obéit à une tentative de séduction de l'institution en quête de légitimation. En jouant sur les représentations qu'attirent le droit à lui, le Conseil tente de camoufler la réalité de sa mission, et de son action. La performativité du langage juridique est alors utilisée pour faire oublier ce qu'il est vraiment: un relais du récit étatique qui se forme dans le droit. Car, « depuis le Moyen Age, dans les sociétés occidentales, l'exercice du pouvoir se formule toujours dans le droit ».<sup>618</sup> Ainsi, le droit est « l'une des langues de travail du politique ». La stratégie communicationnelle du Conseil ne tient alors plus: « la forme juridique est donc la structure du discours par lequel s'exprime le pouvoir. Il ressort clairement que la fonction remplie par cette forme juridique est de dissimuler ou de légitimer l'exercice du pouvoir ou de

---

<sup>615</sup> J. Chevallier, Présentation, op. cit., p. 12.

<sup>616</sup> B. Daugeron, art. cit., p. 22.

<sup>617</sup> J.-M. Denquin, Que veut-on dire par « démocratie »? L'essence, la démocratie et la justice constitutionnelle, op. cit., p. 25.

<sup>618</sup> M. Foucault, *La volonté de savoir*, Gallimard, coll. « Bibliothèque des histoires », Paris, 1976, p. 115.

justifier le contenu des décisions »<sup>619</sup>. Prétendre le contraire témoigne alors d'une schizophrénie entre ce que fait réellement l'institution, et ce qu'elle souhaite faire croire. Le récit communicationnel vise à la séduction en alimentant un discours d'accessibilité et de proximité, pendant que l'institution joue son rôle de producteur du récit étatique. L'État devenu séducteur, acteur parmi les autres, son droit l'est aussi, ses institutions le sont aussi. Elles tendent alors à voir le droit comme un produit, rejoignant une conception du droit reprise « non seulement par une partie de la doctrine, mais surtout par les entreprises et les États »<sup>620</sup>.

Le Conseil constitutionnel se conçoit alors comme une institution au sein d'un paysage concurrentiel. Quitte à entretenir une certaine confusion dans sa communication, l'institution s'aligne sur l'État séducteur. « Plus que jamais soucieux de se faire aimer, il lui faut se prêter aux jeux de la séduction. Il s'y emploie, s'exerce aux changements d'image, à la ruse, au maquillage, à d'autres manières de communiquer, apprivoisant le langage des commerçants jusque dans sa dimension publicitaire. (...) Mais il est certain que le désir de plaire incite l'État à se « civiliser » ; il doit pour ce faire se soustraire à sa propre identité, beaucoup trop marquée par le droit public »<sup>621</sup>. Dans cette idée, le Conseil se conçoit comme un acteur parmi d'autres, tentant de se démarquer sur le marché par le jeu des représentations et des métaphores. Le risque pour une institution prétendument juridictionnelle, mais constituée d'anciens hommes et femmes politiques rompus aux arcanes de la performativité, est de se confondre dans la communication. L'action de la communication induit la surenchère des images, afin de s'affirmer dans un paysage toujours plus concurrentiel. Au bout d'un certain temps, il n'est plus possible de poursuivre dans cette direction. Brouillant la frontière entre le droit, objet de sa communication, et la communication elle-même, l'institution risquerait alors de tomber dans le modèle de la communication « confondante ».

---

<sup>619</sup> M. Troper, *L'idéologie juridique*, op. cit., p. 221 et s.

<sup>620</sup> P. de Montalivet, art. cit.

<sup>621</sup> J. Caillosse, *La constitution imaginaire de l'administration*, op. cit, p. 251.

## Bibliographie:

### 1. Ouvrages:

#### 1.1. Thèses et manuels:

- O. Aïm, S. Billiet, *Communication*, Dunod, coll. « Openbook », 2020.
- G. Drago, *Contentieux constitutionnel français*, 2e éd., PUF, 2006.
- L. Favoreu, et alii. *Droit des libertés fondamentales*, Dalloz, 8ème éd. 2021.
- F. Larroque, *La performativité du langage constitutionnel*, Droit, Université de Montpellier, A. Viala (dir.) 2016.
- J. Lohisse, *La communication. De la transmission à la relation*, Bruxelles, De Boeck & Larcier, De Boeck Université, 3e ed., 2007.
- D. Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, 10<sup>e</sup> éd., Montchrestien, 2013.

#### 1.2. Ouvrages:

- J.-M. Adam et M. Bonhomme, *L'argumentation publicitaire*, Armand Colin, coll. « I. COM », 2012.
- J. L. Austin, *Quand dire c'est faire*, Paris, Le Seuil, 1991.
- F. Balle, *Médias et sociétés*, Paris, LGDJ, 2016.
- R. Barthes, *Mythologies*, 1957, rééd. Points-Seuil, 1970, p. 229-231.
- A. Beaufre, *Introduction à la stratégie*, Armand Colin, 1963.
- J. Bentham, *De l'ontologie, et autres textes sur les fictions*, J.-P. Clero et C. Laval. (trad.), Le Seuil, 1997.
- E. Bernays, *Propaganda. Comment manipuler l'opinion en démocratie*, O. Bonis (trad.), Paris, La Découverte, coll. « Zones », 2007.
- J. Butler, *Le pouvoir des mots, politique du performatif*, Paris, Amsterdam, 2004.
- J. Caillosse, *La constitution imaginaire de l'administration*, PUF, coll. « Les voies du droit », 2008.
- J. Caillosse, *Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation: sur la question du territoire en droit public français*, Paris, LGDJ-Lextenso éditions, (coll.) Droit et société, Série politique, 2009.
- J. Chevallier, *L'État de droit*, LGDJ-Lextenso, coll. « Clefs politique », 6e ed., 2017.
- D. Carzo, *Droit, rhétorique et interaction sociale*, Bruxelles, Bruylant.
- S. Chassagnard-Pinet, S. Dauchy (dir.), *Droit, justice et politiques communicationnelles*, mare & martin, coll. « Libre droit », Université de Lille 2, 2015
- J. Chevallier, *La participation dans l'administration française. Discours et pratique*, Bull. de l'IIAP, 1976.
- J. Chevallier, R. Draï, F. Rangeon, *La communication administration-administrés*, Paris, PUF, Centre Universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie (CURAPP), 1983.
- J.-M Denquin, *La politique et le langage*, Paris, M. Houdiard, 2007.
- M. Disant, *L'autorité de la chose interprétée par le Conseil constitutionnel*, Paris, LGDJ, coll. « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », n° 135, 2010, p. 169.
- J. Habermas, *Théorie de l'Agir communicationnel*, J.-M ferry (trad.), Fayard, coll. « L'espace du politique », 1987.
- J. Habermas, *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, R. Rochlitz et C. Bouchindhomme (trad.), Gallimard, coll. « NRF-Essai », 1997.
- T. Hobbes, *Léviathan*, F. Tricaud (trad.), Paris, Dalloz, 1999.

- P. Legendre, *Fantômes de l'État en France. Parcelles d'histoire*, Fayard, coll. « Les quarante piliers », Paris, 2015.
- H. M. McLuhan, *La Galaxie Gutenberg, Les civilisations de l'âge oral à l'imprimerie*, Mame, Paris, 1967 ; rééd. coll. « Idées », Gallimard, Paris, 1977.
- J. Meunier, *Le pouvoir du Conseil constitutionnel. Essai d'analyse stratégique*, L.G.D.J, Bruylant, 1994.
- C.-A. Morand, *Le droit néomoderne des politiques publiques*, Paris, LGDJ, coll. « Droit et Société », 1999.
- J. von Neumann, et O. Morgenstern, *Theory of Games and Economic Behaviour*, New York, 1944.
- W. Mastor, *Les opinions séparées des juges constitutionnels*, Economica-PUAM, 2005
- Ch. Perelman, *Logique juridique. Nouvelle rhétorique*, Dalloz, 1976.
- A. Le Quinio, *Recherche sur la circulation des solutions juridiques : le recours au droit comparé par les juridictions constitutionnelles*, LGDJ, 2011.
- F. Récanati, *Les énoncés performatifs : contribution à la pragmatique*, Paris, Minuit, 1986.
- J. R. Searle, *La construction de la réalité sociale*, C. Tiercelin. (trad.), Paris, Gallimard, 1998.
- D. Schnapper, *Une sociologie au Conseil constitutionnel*, Paris, Gallimard, coll. « NRF essais », 2010.
- L. Sfez, *La communication*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je », 2010.
- C. Shannon, W. Weaver, *Théorie mathématique de la communication*, Paris, Retz-CEPL, 1975.
- C. Thibierge et alii., *La densification normative : Découverte d'un processus*, Mare & Martin, 2014.
- L. Wittgenstein, *Tractatus Logico-philosophicus*, Paris, Gallimard, 1961.
- L. Wittgenstein, *Investigations philosophiques*, Paris, Gallimard, 1961.
- P. Zémor, *La communication publique*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2008.

### 1.3. Travaux:

- Les Cours constitutionnelles face aux enjeux de la communication*, Paris, coll. « Bulletin A.C.C.F », n°4, 2004.
- Les Cours constitutionnelles et les médias*, Ottawa, Canada, coll. « Bulletin A.C.C.F », n°11, 2014.
- Rapport public du Conseil d'État*, 1992
- Rapport d'activité 2016*, L. Fabius (dir.), Conseil constitutionnel, septembre 2016.
- Rapport d'activité 2017*, L. Fabius (dir.), Conseil constitutionnel, septembre 2017.
- Rapport d'activité 2018*, L. Fabius (dir.), Conseil constitutionnel, septembre 2018.
- Rapport d'activité 2019*, L. Fabius (dir.), Conseil constitutionnel, septembre 2019.
- Rapport d'activité 2020*, L. Fabius (dir.), Conseil constitutionnel, septembre 2020.
- Rapport d'activité 2021*, L. Fabius (dir.), Conseil constitutionnel, septembre 2021.

### 2. Articles:

#### 2.1. Articles:

- Jurisprudence, *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 1996, n° 1
- M. Ameller, Principes d'interprétation constitutionnelle et autolimitation du juge constitutionnel, *Exposé présenté à l'occasion d'une rencontre organisée à Istanbul*, mai 1998.
- D. Baranger, Sur la manière française de rendre la justice constitutionnelle. Motivations et raisons politiques dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, *Jus Politicum* 2012, n° 7, p. 34.
- C. Le Bart, La légitimation des politiques publiques : l'exemple de la communication externe à Fougères, *Revue Politique et Management Public*, vol. 12, n° 1, mars 1994, p. 151-171.

J. Bénetti, “Exception jurisprudentielle” et “décision d’espèce” ou comment (re)virer de direction sans le dire, *Constitutions* 2012, p. 267.

T. Besse, N. Droin, L. François, B. Nicaud, D. Roets, Dix ans de QPC en droit pénal de l’expression et de la communication, L. François, D. Roets (dir.), *Titre VII*, Hors-série, octobre 2020.

D. Bessières, La communication, outil stratégique: figuration et domination, *Parole Publique*, n°20, juillet 2018, p. 25.

D. Bessières, La définition de la communication publique: des enjeux disciplinaires aux changements de paradigmes organisationnels, in *Communication & Organisation*, Presses Universitaires de Bordeaux, n°35, 2009, p. 14-28.

P. Blacher, Le Conseil constitutionnel en fait-il trop?, *Pouvoirs*, n°105, 2003, p. 17-28.

G. Bronner, Internet comme marché cognitif: peur et croyance, *Parole Publique*, n°17.

J. Caillosse, C.-A. Morand, *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, coll. « Droit et Société », 1999, in *Droit et société*, n°42-43, 1999. Justice et Politique (II) pp. 511-519.

J. Caillosse, Droit et politique: vieilles lunes, nouveaux champs, *Droit et Société*, n°26, Justice et médias, 1994, p. 127-154.

J. Caillosse, Variations autour du rapport public annuel, *AJDA*, 2013, p. 1034.

E. Cartier et alii, Les justiciables de la QPC. Identification et mobilisation d’un outil processuel sui generis, *Titre VII*, Hors série, octobre 2020.

P. Cassia, Le site Internet du Conseil constitutionnel devant le juge administratif : des problèmes de connexion ?, *JCP A*, 2006, p. 270.

P. Cassia, Une autre manière de dire le droit administratif : le « fichage » des décisions du Conseil d’État au Recueil Lebon, *RFDA*, 2011, p. 830.

P. Cassia, Le nouveau bras d’honneur du Conseil constitutionnel à l’État de droit, *Blog de Mediapart*, 5 février 2021.

A. Ciaudo, Un acteur spécifique du procès constitutionnel: le secrétaire général du Conseil constitutionnel, *RDC*, 2008, n°73, p. 17-26.

V. Champeil-Desplats, Des « libertés publiques » aux « droits fondamentaux »: effets et changement de dénomination, *Jus Politicum*, n°5, 2010.

V. Champeil-Desplats, Le Conseil constitutionnel a-t-il une conception des libertés publiques?, *Jus Politicum*, n°7, 2012.

M. Charité, Les commentaires autorisés des décisions du Conseil constitutionnel, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l’étranger*, n°2, 2015, p.451-464.

J. Chevallier, La gestion publique à l’heure de la banalisation, *Revue Française de Gestion*, Paris, octobre 1997, p. 26-38.

M.-A. Cohendet, M. Fleury, Chronique de droit constitutionnel: Sur la Charte de l’Environnement, *Revue juridique de l’environnement*, volume 43, 2018, p. 749 à 768.

M.-A. Cohendet, M. Fleury, Chronique d’un rendez-vous manqué..., *Revue juridique de l’environnement*, volume 44, 2019, p. 787-805.

J.-M. Denquin, Que veut-on dire par « démocratie »? L’essence, la démocratie et la justice constitutionnelle, *Jus Politicum*, n°2, 2009.

J.-M. Denquin, La jurisprudence du Conseil constitutionnel: grandeur ou décadence?, *Jus Politicum*, n°7, 2012.

P. Deumier, Les communiqués de la Cour de cassation : d’une source d’information à une source d’interprétation, *RTD civ.* 2006, p. 510-517.

M. Disant, La communication du Conseil Constitutionnel: Évolution, organisation, méthodes, *Annuaire de Justice Constitutionnelle*, 2018, p. 59-75.

M. Disant, La délocalisation du Conseil constitutionnel, *La semaine juridique*, n°6, 11 février 2019, p. 238-239.

- R. Dumas, Éditorial, *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n°1, 1996.
- L. Fabius, Avant-Propos, *Titre VII*, Hors-série, octobre 2020, p. 1-3.
- B. François. Une revendication de juridiction. Compétence et justice dans le droit constitutionnel de la Vème République, *Politix*, Persée, Université de Lyon, CNRS et ENS de Lyon, 1990, p. 92-109.
- J.-C. Gémar, Terminologie, langue et discours juridiques. Sens et signification du langage du droit, *Meta*, 36, n°1, 1991, p. 275-283.
- M. Guillaume, Guy Carcassonne et le Conseil constitutionnel, *Intervention lors du Colloque « Hommage à Guy Carcassonne »*, Conseil constitutionnel le 10 avril 2014, disponible sur le site internet du Conseil constitutionnel, p. 6.
- M. Heitzmann-Patin, Les normes de concrétisation des exigences constitutionnelles, *Titre VII*, n°8, avril 2022.
- O. Jouanjan, Modèles et représentations de la justice constitutionnelle en France: un bilan critique, *Jus Politicum*, n°2, 2009.
- A. Jussiaume, Existe-t-il un genre littéraire constitutionnel ?, *Revue d'histoire des Facultés de droit, de la culture juridique, du monde des juristes et du livre juridique*, n°31, 2011.
- S. Kerneis, « Autorité », in *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Presses universitaires de France, 2003, p. 111-116.
- Entretien avec P. Legendre, Ce que nous appelons le droit, *Le Débat*, n°74, mars-avril 1993.
- Entretien avec P. Legendre, Qui dit pouvoir dit légiste, A. Collovald, B. François, in *Politix*, vol. 8, n°32, Quatrième trimestre, Le pouvoir des légistes, 1995.
- E. Lemaire, Dans les coulisses du Conseil constitutionnel, *Jus Politicum*, n°7, 2012.
- A.-M. Leroyer, La spécificité du langage du droit. Parler droit, *Droit et justice*, n°34, printemps-été 2010, p.8 et s.
- D. Lochak, Le Conseil constitutionnel, protecteur des libertés ?, *Pouvoirs*, n° 13, 1986.
- D. Lochak, Quelle légitimité pour le juge administratif?, *Droit et Politique*, PUF, Publications du CURAPP, 1993, p. 141-151.
- D. Lochak, Les trompe-l'œil du Palais royal, *Plein droit*, n° 22-23, 1994.
- D. Lottin, Avec l'introduction de la QPC, le Conseil constitutionnel acquiert le statut de juridiction, *Titre VII*, Hors-série, octobre 2020.
- X. Magnon, Que faire des doctrines du Conseil constitutionnel ?, *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 38, 2013, p. 207.
- X. Magnon, La révolution continue: le Conseil constitutionnel est une juridiction... au sens de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *RFDC*, 2013, n°96, p. 917-940.
- F. Malhière, Le considérant est mort! Vive les décisions du Conseil constitutionnel?, *Gazette du Palais*, n°19, mai 2016, p. 11.
- J.-P Markus, Le nudge administratif, *RFDA*, 2022, p.85.
- B. Mathieu, Un an de jurisprudence constitutionnelle : bilan, perspectives et questions, *Recueil Dalloz*, 2005, p. 923.
- F. Melleray, L'arrêt KPMG consacre-t-il vraiment le principe de sécurité juridique?, *AJDA*, 2006, p. 897.
- M. Méthivier, Les communiqués de presse du Conseil constitutionnel: objets non identifiés du droit constitutionnel, *RFDA*, n°1, mars 2018, p. 163 et s.
- P. de Montalivet, La « marketisation » du droit, *Recueil Dalloz*, 2013, p. 2923.
- P. Passaglia, La réception des décisions des juridictions constitutionnelles par les pouvoirs constitués, *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Paris, Economica, 2011, vol. XXVII
- L. Pech, Lois mémorielles et liberté d'expression : de la controverse à l'ambiguïté, *RFDC*, 2012, p. 569.
- X. Prétot, LFSS pour 2011 : présentation générale, *JCP S* 2011, n° 3.

T. S. Renoux, Question sur la question: la QPC façonné par ses acteurs: quelle(s) tendance(s)?, *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2013, n°39, p. 251-291.

J. Rivero, note sous la décision n° 80-127 DC des 19 et 20 janvier 1981, *AJDA*, 1981, p. 275.

D. Rousseau, La Constitution ou la politique autrement, *Le Débat*, n°64, mars-avril 1991, p. 176-180.

D. Rousseau, Constitutionnalisme et démocratie, *La Vie des Idées*, 19 septembre 2008.

J.-M. Sauvé, Revivifier le modèle républicain: le rôle majeur des agents publics, *Parole Publique*, n°12, Juillet 2016, p. 52.

F. Savonitto, Le Conseil constitutionnel et le contentieux climatique, *AJDA*, 2022, p. 152.

J.- É. Schoettl, Ma cinquantaine rue de Montpensier, *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°25, Dossier 50e anniversaire, août 2009.

O. Schrameck, Le secrétariat général du Conseil Constitutionnel, *RFDA*, 1994. p. 1210.

O. Schrameck, Décisions du Conseil constitutionnel, *AJDA*, 1995, p. 517.

O. Schrameck, La décision du 13 aout 1993: impressions et leçons d'un tonnerre estival, *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°25 (Dossier: 50ème anniversaire), août 2009.

C.-É. Sénac, Y-a-t-il encore de la place pour la découverte de nouveaux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République?, *Titre VII*, n°8, avril 2022.

H. Treatt-Célerot, La boutique de musée, un outil de communication, *documentation de l'OCIM*, 2016, [doc.ocim.fr](http://doc.ocim.fr)

M. Troper, La Constitution et ses représentations sous la V ème République, *Pouvoirs*, n°4, 1978.

M. Troper, Justice constitutionnelle et démocratie, *RFDC*, 1990, n°1.

A. Vidal-Naquet, Les visas dans les décisions du Conseil constitutionnel, *RFDC*, 2006, p. 536.

G. Vedel, Intervention lors d'un colloque à l'Université de Nanterre, 1987.

P. Zémor, Oui, une démocratie mieux communicante, *Parole Publique*, n°13-14, octobre 2016, p. 55-57.

## 2.2 Contributions:

S. Benzina, Avant-Propos, in *Le Conseil constitutionnel est-il gardien des libertés?*, Presses universitaires juridiques de Poitiers, Droit & Sciences sociales, Actes & Colloques, S. Benzina (dir.), 25 octobre 2019.

L. Brau, L'expérience du Conseil constitutionnel français. En matière de communication permanente: l'outil papier, in *Les Cours constitutionnelles face aux enjeux de la communication*, Paris, coll. « Bulletin A.C.C.F », n°4, 2004.

N. Brodie, Le nucléaire: l'arme absolue, in *Anthropologie mondiale de la stratégie*, G. Chaliand (dir.), Laffont, 2009.

P. Brunet, Le juge constitutionnel est-il un juge comme les autres? Réflexions méthodologiques sur la justice constitutionnelle, in *La notion de justice constitutionnelle*, O. Jouanjan, C. Grewe, E. Maulin, P. Wachsmann (dir.), Paris, 2005.

J. Caillosse, Le traitement doctrinal de la jurisprudence administrative: l'euphémisation du politique, in *Les grands arrêts politiques de la jurisprudence administrative*, T. Perroud, J. Caillosse, J. Chevallier, D. Lochak (dir.), LGDJ-Lextenso, 2019, p. 21.

J. Chevallier, Présentation, in *La communication administration-administrés*, J. Chevallier, R. Draï, F. Rangeon (dir.), Paris, PUF, Centre Universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie (CURAPP), 1983.

G. Canivet, N. Molfessis, La politique jurisprudentielle, in *La création du droit jurisprudentiel: Mélanges en l'honneur de Jacques Boré*, Paris, Dalloz, 2007.

- G. Carcassonne, L'intelligibilité des décisions du Conseil constitutionnel, in *La qualité des décisions de justice*, Édition du Conseil de l'Europe., coll. « Cahiers de la CEPEJ », n° 4.
- P. Deumier, Création du droit et rédaction des arrêts par la Cour de cassation, in *La création du droit par le juge*, coll. « Archives de philosophie du droit », Dalloz, vol. 50, 2006.
- M. Disant, La « doctrine » du juge, entre pédagogie et source du droit, in *La pédagogie au service du droit*,. Raimbault et M. Hécquard-Théron (dir.), Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, LGDJ-Lextenso Editions, 2011, p. 125-152.
- M. Disant, Les enjeux des relations entre les cours constitutionnelles et les médias. Synthèse des réponses au questionnaire, in *Les Cours constitutionnelles et les médias*, Ottawa, Canada, coll. « Bulletin A.C.C.F », n°11, 2014.
- M. Disant, Les méthodes employées par les cours constitutionnelles en matière de communication. Synthèse des réponses au questionnaire, in *Les Cours constitutionnelles et les médias*, Ottawa, Canada, coll. « Bulletin A.C.C.F », n°11, 2014.
- M. Disant, L'organisation des Cours constitutionnelles en matière de communication. Synthèse des réponses au questionnaire, in *Les Cours constitutionnelles et les médias*, Ottawa, Canada, coll. « Bulletin A.C.C.F », n°11, 2014.
- M. Fatin-Rouge Stéfanini, Les qualités d'une Cour constitutionnelle : retour sur la dénomination du Conseil constitutionnel et la contestation de son caractère juridictionnel en comparaison avec le cas de la Belgique, in *Actes du VIIIe congrès français de droit constitutionnel*, 16-18 juin 2011, Nancy, 2011.
- L. Fontaine, Bilan et réflexions sur une éthique de la justice constitutionnelle à la lumière de ce qu'en font et de ce qu'en disent ses acteurs. Que doit-on attendre d'une réforme - nécessaire - du Conseil constitutionnel, in *Le Conseil constitutionnel à l'épreuve de la déontologie et de la transparence*, E. Lemaire, T. Perroud (dir.), Éditions de l'IFDJ, mai 2022, p. 151-197.
- D. Lochak, La doctrine sous Vichy. Les mésaventures du positivisme, in *Les usages sociaux du droit*, Publications du CURAPP, 1989, p. 252-285.
- M.-M. Mborantsuo, Avant-Propos, in *Les Cours constitutionnelles face aux enjeux de la communication*, Paris, coll. « Bulletin A.C.C.F », n°4, 2004, p. 17-20.
- M. Mekki, Considérations sociologiques sur les politiques communicationnelles des producteurs de droit, in *Droit, justice et politiques communicationnelles*, S. Chassagnard-Pinet, S. Dauchy (dir.), mare & martin, coll. « Libre droit », Université de Lille 2, 2015.
- M. Pauti, Des expériences élargies à des rencontres avec la presse. L'expérience du Conseil constitutionnel français, in *Les Cours constitutionnelles face aux enjeux des la communication*, Paris, coll. « Bulletin A.C.C.F », n°4, 2004.
- L. Pech, Le remède au gouvernement des juges: le judicial self-restraint, in *Gouvernement des juges et démocratie*, S. Brondel, N. Foulquier, L. Heuschling (dir.), Paris, Éditions de la Sorbonne, coll. « Science politique », 2001, p. 63-113.
- O. Renaudie, Les communiqués de presse du Conseil d'État: outil de pédagogie ou support de communication, in *La pédagogie au service du droit*, P. Raimbault et M. Hécquard-Théron (dir.), Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, LGDJ-Lextenso Editions, 2011, p. 293-309.
- D. Rousseau, Une décision non-commentée existe-t-elle ou commenter est-ce délirer ?, in *L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur du professeur Michel Troper*, Economica, 2006.
- J.-M. Sauvé, La communication publique: une exigence démocratique, *Intervention lors du vingtième anniversaire de l'association "Communication publique"*, 21 octobre 2009.
- J. -É. Schoettl, Synthèse des réponses apportées au questionnaire sur la mise en place d'un observatoire de l'activité des Cours constitutionnelles, in *Les Cours constitutionnelles face aux enjeux de la communication*, Paris, coll. « Bulletin A.C.C.F », n°4, 2004.



M. Troper, Le problème de l'interprétation et la théorie de la supralégalité constitutionnelle, in *Mélanges Eisenmann*, Cujas, 1975.

M. Troper, L'idéologie juridique, in *Analyse de l'idéologie*, G. Duprat (dir.), Galilée, 1980, p. 221 et s.

G. Vedel, Le droit administratif peut-il être indéfiniment jurisprudentiel?, *Études et documents du Conseil d'État*, 1979/1980, p. 35-38.

P. Wachsmann, Des chameaux et des moustiques. Réflexions critiques sur le droit constitutionnel, in *Mélanges Danièle Lochak*, Dalloz, 2007.

D. Wolton, La communication, un enjeu spécifique et politique majeur du XXIème siècle, *L'année sociologique*, PUF, Vol. 51, 2001, p. 309-326.

### **3. Textes officiels et jurisprudence:**

#### **3.1 Textes officiels:**

Article 61 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Article 3, Ordonnance n°58-1067 du 7 novembre 1958.

Article 1, Décret n°59-1292 du 13 novembre 1959.

Articles 2 et 4, Décret n°59-1292 du 13 novembre 1959.

Article 8, Règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité.

#### **3.2. Jurisprudence:**

##### **3.2.1 Décisions du Conseil constitutionnel:**

Décision DC n°74-54, 15 janvier 1975

Décision DC n°85-197, 23 août 1985.

Décision 93-325 du 13 août 1993, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France, dite « loi Pasqua ».

Décision n°2005-520 DC, 22 juillet 2005, Loi précisant le déroulement de l'audience d'homologation de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

Cons. const., 10 juin 2009, n° 2009-580 DC, Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet, Rec. Cons. const. p. 107, AJDA 2009. 1132.

Décision n°2017-632 QPC, 2 juin 2017.

Décision n°2020-803 DC, 9 juillet 2020.

Décision n°2021-824 DC, 5 août 2021.

Décision n°2022-843 DC, 12 août 2022.

##### **3. 2. 2. Décision du Conseil d'État:**

CE, ass., 25 oct. 2002, n° 235600, Brouant : AJDA 2002, p. 1332, chron. F. Donnat et D. Casas.

### **4. Autres (entretiens, site internet, commentaires...):**

#### **4. 1. Entretiens:**

A. Lamberty-Garric, Responsable de la communication externe à la Direction Générale de la Santé (Ministère des Solidarités et de la Santé), 18 juin 2022.

J. Maïa, Secrétaire général du Conseil constitutionnel, 11 juillet 2022.

S. Vormus, Cheffe du service de communication du Conseil constitutionnel, 11 juillet 2022.

#### **4. 2. Communiqués de presse:**

Communiqué de presse sous Conseil Constitutionnel, 19 déc. 2000, n° 2000-437 DC, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001*, Rec. Cons. const. p. 190, D. 2001. 1766, obs. D. Ribes; Dr. soc. 2001. 270, note X. Prétot; *ibid.* 304, chron. D. Tabuteau; RDSS 2001. 89, obs. P.-Y. Verkindt; RTD civ. 2001. 229, obs. N. Molfessis.

Communiqué du Président du Conseil constitutionnel, 10 mai 2016, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/actualites/communiqu%C3%A9/communiqu%C3%A9-du-pr%C3%A9sident-du-10-mai-2016>.

Communiqué de presse, La question prioritaire de constitutionnalité va jeter ses 10 ans, Paris, 10 septembre 2020.

Comm. de presse, sous Conseil Constitutionnel, décision n°2022-843 DC, 12 août 2022.

#### **4. 3 Commentaires:**

Commentaire de Conseil constitutionnel, n°2011-646 DC, 9 février 2012.

Commentaire de Conseil constitutionnel, n°2012-649 DC, 15 mars 2012.

#### **4. 4. Procès verbaux:**

Compte rendu du 18 janvier 1985.

Compte rendu du 8 août 1985, p. 30.

Compte rendu du 28 décembre 1985, p. 10.

#### **4. 5. Articles de presse:**

L. Fabius, Interview dans Les Echos, « Le Conseil constitutionnel doit être une balise dans une société française anxiogène », 27 mai 2016.

#### **4. 6. Documentaire:**

Documentaire, *Le Conseil constitutionnel en temps de présidentielle*, S. Moati, N. Combalbert, (réal.), diffusé sur La Chaîne Parlementaire, 10 juin 2022.

#### **4. 7. Sites internet:**

Site internet de l'agence Cito, (<http://www.cito.fr>).

Site internet de l'agence DATAGIF., (<https://datagif.fr>).

Site internet du Conseil constitutionnel,

#### **4. 8. Vidéo:**

Vidéo, Quand les citoyens saisissent le Conseil Constitutionnel - la QPC, Site du Conseil constitutionnel, Rubrique « QPC ».

#### 4. 9. Témoignages et autres:

L. Fabius, Voeux du Conseil constitutionnel au Président de la République, 6 janvier 2022.

P. Mazeaud, Voeux du Président du Conseil constitutionnel au Président de la République, 3 janvier 2005.

J. Robert, Témoignage, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/le-conseil-constitutionnel/les-membres-du-conseil/les-membres-depuis-1959/temoignages-d-anciens-membres/temoignage.25706.html>, consulté le 6 septembre 2022.

#### 4. 10. Définitions:

Définition « gardien », [cnrtl.fr](http://cnrtl.fr).

Définition du nom féminin « politique », in G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, Association Henri Capitant (dir.), 11ème éd., 2017.

B. Saint-Sernin, *Stratégie et tactique*, Encyclopaedia universalis, 2017.

Définition de « Valoriser » sur le site du Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales, <https://www.cnrtl.fr/definition/valoriser>.

Sommaire:	3
Introduction:	5
Partie I - L'organisation de la démarche communicationnelle du Conseil constitutionnel:	18
Chapitre 1- La genèse de sa politique de communication:	20
Section 1 - Le domaine initial de la communication au Conseil	20
Section 2 - L'institutionnalisation volontaire de la communication:	21
Section 3 - L'évolution de la politique de communication du Conseil vers un service spécialisé:	23
Chapitre 2 - L'absence d'encadrement juridique de la démarche communicationnelle	24
Section 1 - Des contraintes constitutionnelles imposées aux membres du Conseil:	24
Section 2 - L'absence de contrainte effective pour les services du Conseil:	26
Chapitre 3 - L'organisation hiérarchisée de la communication au Conseil:	29
Section 1 - La création du service de communication :	29
§1 - La professionnalisation de la démarche communicationnelle:	30
§2 - L'organisation de la démarche communicationnelle:	32
Section 2 - Un service placé sous la responsabilité du secrétariat général:	34
Partie II - Les méthodes employées dans la démarche communicationnelle du Conseil constitutionnel:	38
Chapitre 1 - La construction d'une identité doctrinale:	39
Section 1: Le communiqué de presse:	39
§1- La confection des communiqués de presse:	40
§2- Le contenu des communiqués de presse:	43
Section 2: Le commentaire:	45
§1: La nature des commentaires:	46
§2 - L'auteur des commentaires:	47
§3 - Le contenu des commentaires:	48
Section 3: Le Rapport d'Activité:	49
Chapitre 2 - La construction d'une identité symbolique de l'institution:	54
Section 1 - Une identité centralisée au moyen du site internet:	54
Section 2 - Le communiqué de presse, un outil communicationnel au delà des décisions du Conseil:	58
Section 3 - Les événements organisés autour de l'institution:	61
§1 - Le prix de thèse:	61
§2: Les concours:	63
Section 4: Les originalités communicationnelles du Conseil	64
§1 - Les audiences « hors les murs »:	64
§2 - La boutique:	66
§3 - Le documentaire:	67

<b>Partie III: La « mise en scène » communicationnelle du Conseil constitutionnel</b>	<b>68</b>
Chapitre 1 - La ressource communicationnelle au service d'une stratégie de légitimation	70
Section 1 - La communication prétendument « démocratique », effectivement « stratégique »:	70
Section 2: La nature du Conseil, enjeu doublement stratégique	73
Chapitre 2 - La revendication de la neutralité par le droit:	75
Section 1: L'habillage juridique de la production du Conseil, un choix opportun:	76
Section 2: La rhétorique de l'autoréférence, instrument au service d'une cohérence neutralisante	79
Section 3: La méthodologie juridictionnelle, ou l'illusion de la neutralité	82
§1 - L'auto-limitation, un discours mélioratif avant tout :	82
§2 - La hiérarchie camouflée de la conciliation:	85
Chapitre 3: La palette d'outils de communication du Conseil au service d'un faire croire prenant le pas sur le faire	87
Section 1: L'outil de retour sur le droit, une lecture imposée du droit produit par l'institution	87
Section 2: L'outil de retour sur le droit, l'art d'extraire de la cohérence dans son oeuvre jurisprudentielle	89
Section 3: L'outil de retour sur le droit, un prolongement de la délibération	92
Chapitre 4: L'avènement tant attendu d'une prétendue légitimité démocratique du Conseil par la protection des droits et libertés fondamentaux	93
Section 1: L'affirmation légitimante de la métaphore du « gardien des libertés »:	93
Section 2: Les apparats démocratiques de la protection des droits et libertés fondamentaux	99
Conclusion:	103
Bibliographie:	107