

LA PERCEPTION DU CONSEIL  
CONSTITUTIONNEL PAR  
LA CLASSE POLITIQUE,  
LES MÉDIAS ET L'OPINION

**L**E RECOURS AU CONSEIL CONSTITUTIONNEL fait aujourd'hui partie de la panoplie des « coups » politiques légitimes qui peuvent être joués sur la scène parlementaire, mais aussi au-delà. Un tel recours fait en effet l'objet d'usages pluriels qui ne se limitent pas à la saisine du Conseil par les parlementaires de l'opposition : on sait combien l'évocation d'un « risque » d'inconstitutionnalité est utilisée par chaque gouvernement comme un moyen pour discipliner sa propre majorité, combien les présidents de la République « cohabitants » ont compris l'intérêt d'agiter le spectre de l'inconstitutionnalité des projets gouvernementaux, combien dans les cabinets ministériels, ou dans les hautes sphères de l'administration centrale, l'argument pèse dans les négociations et les arbitrages qui précèdent la définition des volets normatifs des politiques publiques, combien aussi des groupes de pression divers n'hésitent plus à recouvrir les intérêts qu'ils défendent du voile de la constitutionnalité et à fournir à leurs interlocuteurs politiques des argumentaires *ad hoc*. La place désormais occupée par les questions de constitutionnalité dans les médias (essentiellement la presse écrite nationale) est un indicateur supplémentaire de cet *aggiornamento* de la place du Conseil constitutionnel dans la vie politique et on se s'étonnera pas, consécration suprême dans la société de communication, que l'institution fasse l'objet de sondages d'opinion réguliers.

## LES HOMMES POLITIQUES AUX PRISES AVEC LE « SURGÉNÉRATEUR » CONSTITUTIONNEL

134 La routinisation des usages de l'arme constitutionnelle dans les luttes politiques (y compris sous sa forme « dissuasive ») s'est accompagnée du développement d'une « culture de constitutionnalité<sup>1</sup> » qui, au terme d'un long apprentissage, parfois chaotique et inégalement acquis, a fini par concerner tous les acteurs impliqués dans la fabrication de la loi. Parler d'une culture de constitutionnalité ne signifie toutefois pas, comme la doctrine constitutionnelle a pu le prophétiser jadis, une emprise généralisée des schèmes juridico-constitutionnels sur l'entendement de la compétition politique et sur l'élaboration des stratégies qui s'y déploient. Si la menace d'une saisine du Conseil constitutionnel et la jurisprudence de ce dernier peuvent être analysées comme contraignant le travail législatif et ses différents protagonistes, ces contraintes habilitent à faire ou à dire tout autant qu'elles imposent des manières d'agir ou de dire. Ici comme ailleurs, les contraintes institutionnelles fournissent des modèles d'action, des lignes de conduite, des principes de légitimité. En ce sens, elles peuvent être aussi décrites comme des ressources du jeu politique. La « constitutionnalisation » avérée du travail législatif ne signifie donc pas une « fermeture » du jeu politique. Bien au contraire, elle ouvre des espaces à de nouveaux jeux tactiques, fournit des armes inédites pour le combat politique. De même, le développement de cette culture de constitutionnalité ne signifie pas le primat de la raison juridique sur la stratégie politique, une subordination complète de l'action politique aux exigences du droit constitutionnel positif. Même lorsqu'ils utilisent des arguments constitutionnels, les hommes politiques n'ont généralement pas comme objectif *principal* de respecter ou de faire respecter la Constitution, de trancher des débats doctrinaux ou encore de produire des principes juridiques<sup>2</sup>. Ce n'est pas faire injure à nos représentants que de constater que les questions constitutionnelles les intéressent peu (et, en tout cas, très inégalement), sauf si elles permettent d'affirmer ou de défendre leurs préférences politiques

---

1. Selon l'expression de Guy Carcassonne, « Le rôle du contrôle de constitutionnalité dans l'élaboration et le vote de la loi », *in* Conseil constitutionnel, *Le Conseil constitutionnel à quarante ans*, LGDJ, 1999.

2. Ce qui ne signifie pas l'absence d'une croyance dans la nécessité de respecter le droit en vigueur, de se conformer à ses prescriptions, etc.

et, éventuellement, ce faisant, de mettre en difficulté leurs adversaires. Une enquête auprès des parlementaires a pu ainsi montrer, d'une part, que la saisine du Conseil obéit avant tout à des considérations de stratégie politique et non pas à la volonté de faire respecter la Constitution – les sénateurs étant cependant plus sensibles que les députés aux aspects plus proprement juridiques du contrôle de constitutionnalité – et, d'autre part, que l'initiative d'une telle saisine s'inscrit d'abord dans le cadre d'une discipline de groupe parlementaire<sup>3</sup>.

Comprendre le rapport qu'entretiennent les hommes politiques au contrôle de constitutionnalité implique dès lors de s'intéresser moins au carcan constitutionnel qui enserrerait dorénavant la vie politique qu'aux conditions des usages politiques du recours au Conseil constitutionnel, au *droit saisi par la politique*, pour inverser une célèbre formule. En n'oubliant pas que les mécanismes institutionnels – ici la saisine du Conseil constitutionnel – ne sont pas, à eux seuls, générateurs des pratiques et que les hommes politiques font exister la « contrainte » constitutionnelle tout autant qu'elle s'impose à eux. Sauf à faire l'hypothèse d'une conversion (miraculeuse) des hommes politiques au contrôle de constitutionnalité, il faut s'interroger sur les raisons qui ont pu pousser certains d'entre eux à constituer en ressource politique le recours au Conseil constitutionnel, sur la façon dont ils ont pu trouver là des moyens de distinction ou des marges de jeu nouvelles sur les différentes scènes où ils étaient amenés à intervenir, sur les conjonctures qui ont permis cet *aggiornamento* et, plus généralement, sur les mécanismes de la diffusion d'une croyance dans l'opportunité de ce type de stratégie.

135

Il est impossible de décrire ici, en quelques lignes, ces *apprentissages* politiques du contrôle de constitutionnalité, essentiellement après l'alternance de 1981, et la modification complexe des modes d'énonciation légitimes de la régulation du jeu politique qui en résulte. On se contentera donc de noter que l'intérêt *politique* de la saisine, comme condition des usages pluriels du recours au Conseil constitutionnel, est lié à une série de transformations du régime de la V<sup>e</sup> République et des représentations du contrôle de constitutionnalité, qui ont joué de façon cumulative<sup>4</sup> : la consolidation du « fait majoritaire » et l'élargissement de

3. Pascal Jan et Jean-Philippe Roy (dir.), *Le Conseil constitutionnel vu du Parlement*, Ellipses, 1997.

4. Pour une mise en perspective plus développée, voir Bastien François, « Le Conseil constitutionnel et la V<sup>e</sup> République », *Revue française de science politique*, 47 (3-4), 1997, et « La place du Conseil constitutionnel dans le système politique de la V<sup>e</sup> République », in Conseil constitutionnel, *Le Conseil constitutionnel à quarante ans, op. cit.*

la saisine du Conseil constitutionnel ont fait de cette dernière l'une des rares possibilités pour l'opposition parlementaire de pouvoir peser sur la production législative ; la répétition des alternances parlementaires (et des cohabitations) a favorisé la tentation de compenser par la victoire constitutionnelle l'infortune électorale ; la juridictionnalisation de l'image du Conseil et la juridicisation du droit constitutionnel ont permis aux opposants de mobiliser les ressources d'objectivité (et de neutralité) que procure le droit et d'« anoblir » juridiquement une éventuelle victoire politique contre le gouvernement-législateur ; la diffusion de la thématique de « l'État de droit » dans divers univers sociaux a conduit à la valorisation des arguments constitutionnels dans le débat politique ; la métamorphose de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, principalement orientée aujourd'hui vers la protection des droits fondamentaux des citoyens, a facilité les usages politiques des catégories constitutionnelles, la thématique des droits fondamentaux étant aisément traduisible en clivages idéologiques. C'est la combinaison de ces évolutions qui, tout au long des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, non sans tâtonnements et effets d'hystérésis, a fini par accréditer l'efficacité, la pertinence et la légitimité d'une stratégie de contestation du gouvernement passant par le recours au Conseil constitutionnel, et la nécessité, symétriquement, pour le gouvernement-législateur de se protéger contre ce type de « coup » politique<sup>5</sup>.

En favorisant à *la fois* l'intérêt politique de la saisine parlementaire et le développement continu de la jurisprudence constitutionnelle, ces différentes transformations ont produit une structure de relations entre le gouvernement et sa majorité, l'opposition parlementaire et le Conseil constitutionnel qu'Alec Sweet Stone qualifie de « politique constitutionnelle », c'est-à-dire un mécanisme circulaire, itératif et auto-entretenu d'imbrication des intérêts politiques et des contraintes constitutionnelles dans la fabrication de la loi<sup>6</sup> ; mécanisme dont on peut décrire

---

5. C'est l'objet de la fameuse circulaire de Michel Rocard, invitant le gouvernement, en mai 1988, à « tout faire pour déceler et éliminer les risques d'inconstitutionnalité susceptibles d'entacher les projets de loi, les amendements et les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour ».

6. Alec Sweet Stone, *Governing with Judges*, Oxford University Press, 2000. Le modèle de la « politique constitutionnelle » cherche à montrer, en rompant avec l'approche classique des cours constitutionnelles (fondée, le plus souvent implicitement, sur l'idée de séparation des pouvoirs), que le processus législatif et le contrôle de constitutionnalité sont étroitement imbriqués et se « produisent » réciproquement. C'est ainsi la « politisation du contrôle de constitutionnalité » qui produit la « juridicisation du processus législatif » par l'interdépendance du législateur et du Conseil constitutionnel.

métaphoriquement les effets en ayant recours à l'image du « surgénérateur » qui produit d'autant plus d'arguments constitutionnels qu'il en consomme davantage. En transportant la lutte politique sur le terrain constitutionnel, au prix – relativement modeste – d'une formalisation constitutionnelle de leurs intérêts politiques<sup>7</sup>, les parlementaires de l'opposition favorisent le développement continu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui accroît elle-même, potentiellement, les opportunités d'usages politiques de la saisine, et ainsi de suite... Quelles que soient les stratégies contentieuses visant à neutraliser la dimension politique de ses décisions<sup>8</sup> – on peut penser ici à la technique de la conformité sous réserve d'interprétation –, le Conseil constitutionnel est au cœur de cette dynamique de politisation/juridicisation.

On comprend alors l'ambiguïté de la perception par la classe politique du contrôle de constitutionnalité. Ayant fait de la saisine du Conseil « un instrument normal de l'arsenal parlementaire<sup>9</sup> », entérinant nécessairement pour ce faire la nouvelle image juridictionnelle de l'institution<sup>10</sup>, convertissant leurs intérêts partisans en argumentations juridiques, et nourrissant ainsi avec entrain le « surgénérateur » constitutionnel, pris dans le jeu de la « politique constitutionnelle » dont les bénéfices symboliques ont pu être parfois considérables, les députés de l'opposition auront collectivement construit, au fil des ans et des alternances parlementaires, la puissance du Conseil constitutionnel et accredité l'idée selon laquelle le contrôle de constitutionnalité est devenu la condition d'un fonctionnement pacifié et harmonieux de la compétition politique et de la démocratie. Difficile, dans ces conditions, de retrouver les accents mitterrandiens du *Coup d'État permanent*, et de dénoncer cette « cour suprême de musée Grévin [...] qui n'a jamais eu d'autre utilité que de servir de garçon de course » au pouvoir en place. Certes,

137

7. Hormis cette nécessité d'un investissement dans la mise en forme constitutionnelle, le coût de la saisine est nul pour les parlementaires de l'opposition, du moins si l'on fait l'hypothèse qu'ils préfèrent un bénéfice immédiat (une décision du Conseil qui leur soit favorable) à une hypothétique contrainte future (les éventuels effets contraignants de cette décision le jour où ils seront au pouvoir).

8. Stratégies que l'on retrouve dans toutes les cours constitutionnelles, cf. Martin J. Shapiro, *Courts. A Comparative and Political Analysis*, University of Chicago Press, 1980.

9. Pascal Jan et Jean-Philippe Roy (dir.), *Le Conseil constitutionnel vu du Parlement*, *op. cit.*, p. 17.

10. L'enquête précitée auprès des parlementaires fait apparaître que pour 63,2 % des députés le Conseil constitutionnel est « une juridiction indépendante » alors qu'ils ne sont que 18,4 % à considérer qu'il s'agit d'« un organe politique autonome » et 8,8 % d'« une institution protégeant le pouvoir exécutif ».

la controverse renaît à épisodes réguliers, et la gauche n'a plus le monopole de la critique, qui vient d'ailleurs le plus souvent du camp au pouvoir et non plus de l'opposition. Mais le soufflé retombe généralement aussi vite qu'il était monté.

On trouvera un bon indicateur de cette ambiguïté dans la transformation des critiques adressées au Conseil constitutionnel. Moins qu'une mise en cause de la nécessité de l'institution elle-même, comme c'était généralement le cas jusqu'à la fin des années quatre-vingt, c'est son « imperfection » juridictionnelle qui est désormais régulièrement stigmatisée par ses contempteurs. À chaque « crise », des voix s'élèvent pour réclamer une conformation de l'institution à ce qu'elle devrait être : une véritable juridiction. Les conditions de nomination de ses membres, leur (in)compétence juridique, le caractère non contradictoire du « procès » constitutionnel, l'absence de transparence en son sein sont ainsi les principaux vices qui empêcheraient le Conseil d'accomplir sereinement, et en toute impartialité, une mission dont presque plus personne ne conteste, comme jadis, le caractère antidémocratique. Le constat peut paraître paradoxal quand on sait combien la doctrine constitutionnelle a dû batailler, y compris au sein du champ juridique, dans les années soixante-dix et quatre-vingt, pour imposer l'image juridictionnelle du Conseil constitutionnel. Il traduit en réalité cette caractéristique centrale de la « politique constitutionnelle » qui est que les hommes politiques n'accordent du crédit politique à la saisine qu'à la condition que le Conseil apparaisse comme une juridiction et que ses décisions se donnent à voir comme des verdicts parés de la neutralité technique du langage juridique – et qu'elles paraissent ainsi obéir à une logique transcendant les clivages politiques. Là encore, les hommes politiques sont pris dans le jeu de la « politique constitutionnelle » : leurs critiques politiques ne peuvent que prendre la forme d'une surenchère juridique, témoignant *in fine* de leur attachement intéressé à l'institution...

## UNE RESSOURCE D'OBJECTIVITÉ MÉDIATIQUE

L'importance nouvelle accordée par les médias au Conseil constitutionnel, que l'on peut dater du début des années quatre-vingt-dix<sup>11</sup> et

---

11. Le dossier consacré par Éric Dupin à un « Voyage au centre du Conseil constitutionnel » dans *Libération* (11 décembre 1990) est symptomatique du nouveau regard journalistique, particulièrement bienveillant, voire un peu enchanté, qui est porté sur le Conseil.

qui témoigne également de la large diffusion d'une culture de constitutionnalité, n'est pas la simple transposition de l'intérêt qu'ont pu trouver les hommes politiques à instrumentaliser la question de la constitutionnalité dans les luttes qui les opposent. Les travaux de sociologie du journalisme montrent bien que la presse n'est pas un « miroir » des intérêts sociaux, qu'elle obéit à des contraintes et des « normes » professionnelles propres qui pèsent fortement sur ses « cadrages » de la réalité, même si, en matière politique, l'agenda médiatique reste largement dépendant des enjeux constitués, de façon relativement autonome, dans le champ politique. Comme chez les hommes politiques, l'intérêt des journalistes pour le contrôle de constitutionnalité n'est pas le produit d'une conversion spontanée, mais le résultat indirect d'une transformation profonde des conditions d'exercice du métier journalistique et des modes de légitimation de l'écriture médiatique de la réalité au cours des années quatre-vingt.

139

Il est ici encore impossible de décrire en quelques lignes l'économie de ces transformations, aussi nous nous contenterons d'en faire ressortir brièvement les principaux traits : la baisse d'audience des journaux et magazines « de gauche » après l'alternance de 1981, l'accroissement de la concurrence en leur sein, l'emprise grandissante des contraintes commerciales et publicitaires sur leur stratégie éditoriale, vont entraîner soit leur déclin (effondrement des ventes de *L'Humanité*, disparition du *Matin de Paris*), soit leur recentrage, c'est-à-dire une relative « neutralisation » de leur ligne politique, alors même que la gauche gouvernementale a amorcé son tournant « réaliste ». *L'aggiornamento* de *Libération* – où la publicité est introduite en 1981 – est particulièrement marquant, qui se traduit notamment par la rapide mise à l'écart de ses journalistes les plus « militants » au profit de néoprofessionnels issus des écoles de journalisme. C'est en fait tout le « régime de crédibilité » de l'information qui se transforme, dans la presse « de gauche » d'abord, puis dans l'ensemble du champ journalistique, sous l'effet de la concurrence entre médias (exacerbée par les privatisations audiovisuelles), de la part relative croissante des journalistes formés dans des écoles professionnelles, mais aussi de la difficulté grandissante des responsables politiques à contrôler la ligne éditoriale des médias (comme c'était le cas auparavant dans l'audiovisuel public). Les valeurs du journalisme « engagé », jusqu'alors favorisées par l'absence d'alternance depuis 1958 et par une forme de dramatisation bipolaire de la vie politique, cèdent peu à peu – à mesure d'ailleurs que les écarts programmatiques entre la gauche et la droite semblent se restreindre – au profit d'une surenchère

dans l'objectivité critique, d'un nouveau « professionnalisme » journalistique aux antipodes apparentes des connivences politiques d'antan<sup>12</sup>.

On voit alors apparaître toute une série de stratégies de prise de distance à l'égard du pouvoir, dont la rapide exhumation des « affaires » par *Le Monde* lors du premier septennat de François Mitterrand constitue sans doute l'une des meilleures illustrations. La fortune des sondages d'opinion dans les médias, définitivement établie dans les années quatre-vingt, doit à la même logique : les journalistes y trouvent à la fois un mode d'autonomisation – en se donnant les moyens de faire parler directement la *vox populi*, éventuellement contre ses médiateurs traditionnels : les hommes politiques –, mais aussi une arme d'intervention dans le débat public, d'autant plus efficace symboliquement qu'elle se pare des atours neutralisants de la science. D'où également, sur la même période, la grande appétence journalistique pour les nouveaux « sages » qui peuplent désormais les nouvelles autorités administratives indépendantes ou divers « comités » (éthiques ou autres), dont l'autorité ne provient pas de l'élection mais de la science ou de l'indépendance d'esprit, qui valorisent le consensus au détriment du conflit, qui sont censés dépassionner le débat public. La « sagesse » comme nouvelle ressource fondatrice d'un droit à parler dans l'espace public<sup>13</sup> rejoint ainsi la nouvelle quête d'« objectivité » des journalistes ; leur intérêt pour ces nouveaux experts tient en ce qu'ils y trouvent, comme avec les sondages, à la fois un mode de mise à distance des intérêts proprement politiques et un point d'appui neutralisant pour produire des verdicts sur la politique. On ne doit donc pas prendre à la légère la figure journalistique des « neuf sages du Palais-Royal » utilisée pour désigner le Conseil constitutionnel. Elle indique bien ce qu'est le Conseil pour les médias : une ressource d'objectivité, qui autorise de surcroît à occuper cette position en surplomb que permet la « noblesse » juridique des arguments utilisés, à mille lieux, selon toutes les apparences, des luttes politiciennes.

Mais, de la même façon que la « politique constitutionnelle » est une structure de relations dans laquelle chacun poursuit, de conserve, ses propres intérêts, la possibilité pour les journalistes de trouver des points d'appui constitutionnels doit sans doute beaucoup à la « politique de

12. Sur tous ces éléments, voir Philippe Juhem, « Alternances politiques et transformations du champ de l'information en France après 1981 », *Politix*, 56, 2001.

13. Voir Myriam Bachir, *Sagesse et Politique*, thèse de doctorat en science politique, Amiens, 1995.



communication<sup>14</sup> » initiée par le Conseil sous la présidence de Robert Badinter. Confronté à une brutale mise en cause en 1993 – à la suite de sa décision sur le droit d’asile, Édouard Balladur dénonce une « institution [qui] est conduite à contrôler la conformité de la loi au regard de principes généraux, parfois plus philosophiques et politiques que juridiques » –, le Conseil va chercher des alliés en essayant de mobiliser les médias. Si les problèmes posés par le caractère coutumier et confidentiel de la procédure du contrôle de constitutionnalité des lois, et par le sentiment d’arbitraire qui peut en résulter, avaient déjà conduit l’institution à s’inscrire plus avant dans la publicité – ainsi la publication des recours parlementaires décidée en 1983, celle des mémoires en défense du gouvernement devant attendre un peu plus d’une décennie –, la crise de 1993 conduit son président à inscrire pleinement le Conseil constitutionnel dans les « logiques » de la communication à destination des médias : production de communiqués de presse faisant suite au prononcé des décisions, distribution de « dossiers de presse » (largement repris, ensuite, dans les médias les plus dépendants de ce type de « source »), organisation de conférences de presse durant lesquelles le secrétaire général du Conseil peut s’entretenir... « off the record<sup>15</sup> » avec les journalistes présents. Roland Dumas institutionnalisera ces initiatives sous la forme d’un service spécialisé – le Service des relations extérieures –, et l’on sait l’importance qu’occupe aujourd’hui, en termes de communication, le site Internet du Conseil constitutionnel, même si son contenu a connu ces dernières années quelques dérapages fâcheux pour l’image de l’institution.

141

En se voyant reconnaître par la presse, *urbi et orbi*, la place d’arbitre suprême des conflits politiques, le Conseil lui rend en retour l’éminent service de lui donner les moyens d’adopter cette posture moralisante qui permet un jugement distancié sur la politique. Transformée de fait en auxiliaire du contrôle de constitutionnalité, dont elle assure une forme de promotion « pédagogique » à l’intention du grand public, la presse se donne ainsi les moyens de s’ériger plus encore en gardienne du bon ordre politique. Mais, si elle est alors particulièrement dépendante de sa « source » – a-t-elle véritablement les moyens d’infirmier au fond les ver-

14. Selon l’intitulé d’une des pages du site Internet du Conseil constitutionnel : [www.conseil-constitutionnel.fr/divers/communication.htm](http://www.conseil-constitutionnel.fr/divers/communication.htm).

15. On connaît l’importance de cette expression dans l’économie pratique du travail journalistique. Il est plus curieux de la retrouver très officiellement employée sur le site du Conseil constitutionnel (référence précitée)...

dicts du Conseil ? –, c'est à la condition que l'institution, comme la femme de César, soit « irréprochable ». Le gardien de la Constitution ne saurait donner prise au soupçon de turpitude politicienne. Comme pour les hommes politiques, l'intérêt des journalistes pour le contrôle de constitutionnalité dépend de l'image juridictionnalisée et neutralisée de l'institution. Dans le cas où sa pratique semblerait s'éloigner de cette image, la déférence se fait rapidement dévoilement, avec la cruauté des amants déçus<sup>16</sup>.

De même, en faisant régulièrement du Conseil constitutionnel un « objet » des sondages d'opinion, la presse contribue à asseoir (positivement) l'image de l'institution dans « l'opinion publique », mais s'arroge du même coup le droit d'intervenir de cette façon dans les débats constitutionnels<sup>17</sup>. Dernier avatar de la culture de constitutionnalité, la ventriloquie sondagière se fait constitutionnelle. La boucle est en quelque sorte bouclée dans la « démocratie d'opinion » qui nous gouverne.

---

16. Voir par exemple les « révélations », jamais démenties, de Thierry Bréhier sur la décision controversée du Conseil accordant un privilège de juridiction au président de la République (*Le Monde*, 26 janvier 1999).

17. Suite à la censure du Conseil sur la loi dite de « modernisation sociale », un sondage CSA/*Le Parisien* (17 janvier 2002) demande par exemple aux personnes interrogées d'arbitrer entre deux principes : « le droit à l'emploi » et « la liberté d'entreprendre » ; c'est le premier des deux qui emporte largement la faveur de « l'opinion publique », ce qui permet aux journalistes de discuter la décision « inverse » du Conseil.

---

## R É S U M É

---

*La classe politique a trouvé dans le recours au Conseil constitutionnel une ressource nouvelle dans le combat politique et ses critiques de l'institution ne visent plus à la supprimer comme jadis mais à stigmatiser son « imperfection » juridictionnelle. Les médias s'appuient de leur côté sur le contrôle de constitutionnalité pour donner plus d'objectivité à leurs verdicts sur la politique mais aussi, grâce aux sondages d'opinion, sur les questions constitutionnelles.*