

## CONSEIL CONSTITUTIONNEL

828

# La protection constitutionnelle de la liberté d'expression au centre des travaux des Cours suprêmes francophones

**POINTS-CLÉS** → Du 13 au 15 juin dernier, le Conseil constitutionnel français a accueilli la 10<sup>e</sup> Conférence des chefs d'institution de l'Association des cours constitutionnelles francophones (ACCF) → Les riches travaux ont porté sur le thème central de « La protection constitutionnelle de la liberté d'expression » → Bien que fondamentale, la liberté d'expression n'est pas absolue et doit être conciliée avec d'autres droits et libertés → Les cours constitutionnelles contrôlent cet équilibre en soumettant les limitations à un test de nécessité, d'adaptation et de proportionnalité → Le dialogue et l'échange d'expériences au sein de l'espace francophone sont essentiels pour relever ces défis et trouver un équilibre dans la protection de la liberté d'expression

**Laurent Fabius**, Président du Conseil constitutionnel

Les 13, 14 et 15 juin dernier, nous avons accueilli au Conseil constitutionnel, avec mes collègues, la 10<sup>e</sup> Conférence des chefs d'institution de l'Association des cours constitutionnelles francophones (ACCF), à laquelle ont pris part de nombreux présidents et juges de cours suprêmes nationales francophones, la Secrétaire générale de la Francophonie, Louise Mushikiwabo, et le Président de l'ACCF et Président du Conseil constitutionnel du Sénégal, Mamadou Badio Camara.

Nos travaux, qui ont été très riches, ont porté sur le thème de « *La protection constitutionnelle de la liberté d'expression* ». Ils me donnent l'occasion d'évoquer ici l'attachement profond du Conseil constitutionnel à ce cercle de travail privilégié avec nos homologues francophones et le prix que, au sein de ce cercle,



nous attachons à la protection de la liberté d'expression et de communication.

**L'Association des cours constitutionnelles francophones constitue une enceinte privilégiée pour œuvrer au renforcement de l'État de droit dans l'espace francophone.** - Créée en 1997 à Paris à

l'initiative du Conseil constitutionnel français, l'Association des cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF) est devenue en 2019 l'Association des cours constitutionnelles francophones (ACCF).

Cette initiative est l'aboutissement d'une concertation entre les institutions francophones chargées du contrôle de constitutionnalité durant les années 1980, période de structuration de l'espace francophone qui a trouvé une forme d'aboutissement le 3 novembre 2000 avec l'adoption, par les chefs d'État et de gouvernement francophones, de la Déclaration de Bamako. Premier texte à valeur normative dont la Francophonie s'est dotée dans le domaine de la démocratie et des droits de l'Homme, il exprime leur engagement à renforcer « *des institutions de l'État de droit, classiques ou nouvelles (...) en vue de les faire bénéficier de toute l'indépendance nécessaire à l'exercice impartial de leur mission* ».

L'Association des cours constitutionnelles francophones, qui a pour objectif de renforcer



les liens entre ses cinquante Cours membres d'Afrique, d'Europe, d'Amérique, et d'Asie, et de favoriser ainsi l'approfondissement de l'État de droit, s'inscrit pleinement dans cette démarche.

Son siège se trouve au Conseil constitutionnel français, qui héberge son secrétariat général. Deux de mes collègues, Corinne Luquiens et Véronique Malbec, représentent le Conseil constitutionnel au sein du bureau de l'Association en tant que membres de droit, lors des réunions de ce bureau qui se tiennent au moins deux fois par an. Tous les trois ans, avec mes collègues présidentes et présidents des Cours constitutionnelles membres, nous nous réunissons dans le cadre de la conférence des chefs d'institution. Les membres de l'ACCF se réunissent également dans le cadre de l'assemblée générale et du congrès triennal qui se tiennent tous les trois ans. J'ai ainsi eu le plaisir de représenter le Conseil constitutionnel lors du dernier congrès triennal à Dakar en 2022 sur le thème : « *Le juge constitutionnel et les droits de l'homme* ».

En ces temps internationaux troublés, face à la redoutable montée en puissance de ce que j'appelle le brutalisme, il est particulièrement nécessaire de réitérer notre attachement commun aux grands principes du droit et de la démocratie et d'œuvrer au renforcement de l'État de droit. C'est précisément la mission que l'ACCF s'est donnée, et elle y contribue à travers le développement des liens et de la coopération entre ses membres. En premier lieu, elle facilite le développement des relations entre les Cours constitutionnelles de l'espace francophone membres, garantes de l'État de droit et de l'indépendance de la justice dans leur pays respectif. Elle développe également une coopération juridique et technique adaptée aux besoins variés des Cours membres, à travers l'échange de bonnes pratiques et d'expertises, l'organisation de rencontres, séminaires et ateliers, ou en soutenant les efforts de communication des Cours.

Le Conseil constitutionnel prête une attention particulière au dynamisme de l'ACCF, qui est l'un des instruments importants de son

action de rayonnement. Pour mémoire, nous avons déjà pris en 2017 l'initiative d'accueillir une manifestation de célébration du 20<sup>e</sup> anniversaire de l'Association, sous la forme d'une conférence sur « la rédaction des décisions ». Nous avons également été à l'initiative de la création du site internet de l'Association en 1998 (<https://accf-francophonie.org/>) et procédé chaque année à des dons d'ouvrages juridiques au bénéfice de Cours faiblement dotées.

L'ACCF regroupant principalement des pays d'Afrique francophone, ses travaux ont une importance particulière aujourd'hui dans le cadre plus général du dialogue Nord-Sud. En outre, le fait qu'elle soit présidée par M. le Président Camara, chef d'une juridiction constitutionnelle africaine qui a très récemment joué un rôle positif dans la consolidation de la démocratie sénégalaise, a donné une dimension toute particulière à nos travaux lors de la 10<sup>e</sup> conférence des chefs d'institution de l'Association qui s'est tenue du 13 au 15 juin au Conseil constitutionnel.

**La protection de la liberté d'expression est un des « droits les plus précieux de l'homme ».** - De nos riches échanges intervenus du 13 au 15 juin sur le thème de « *La protection constitutionnelle de la liberté d'expression* », je retiens au moins trois idées-forces.

- Tout d'abord, le constat partagé que la liberté d'expression est universellement regardée dans notre cercle comme une des libertés les plus essentielles. Elle est un des « *droits les plus précieux de l'Homme* » selon notre Déclaration des droits de l'Homme du 26 août 1789, un droit constamment réaffirmé par les décisions du Conseil constitutionnel. Sa protection effective est l'une des conditions déterminantes pour l'accomplissement démocratique de nos sociétés, de même qu'elle est, au fond, une exigence de la condition humaine.

Liberté fondamentale générale, la liberté d'expression n'est pas pour autant absolue. Nos juridictions doivent relever ce défi de contrôler la conciliation entre, d'une part, l'exigence que cette liberté puisse s'exprimer aussi pleinement que possible et, d'autre part, son tempérament nécessaire tenant à ce que cette liberté connaît nécessairement, comme d'autres droits et libertés constitutionnels, certaines limites par le fait même qu'elle doit être conciliée avec les autres droits et libertés des citoyens qu'il nous appartient de protéger. En ce sens, l'article 11 de notre Déclaration des droits de l'homme rappelle que « *tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi* ».

Même s'il peut exister des différences dans l'organisation de nos systèmes juridictionnels respectifs et dans la définition des offices de nos juridictions, nous nous retrouvons aisément pour contrôler cet équilibre, tant il convient de protéger d'abord cette liberté essentielle, en retenant des modes de contrôle renforcé. C'est ce à quoi, pour sa part, le Conseil constitutionnel s'attache, en soumettant les dispositions législatives susceptibles de limiter la liberté d'expression à un triple test de nécessité, d'adaptation et de proportionnalité. La liberté prime et ses limitations, si elles sont possibles, ne peuvent être que des exceptions.

- Une deuxième idée-force que je retiens de nos échanges, qui traduit l'importance et parfois la difficulté de notre office, est que l'on peinerait à identifier dans nos sociétés d'autres garants possibles de la protection de cette liberté que les juges eux-mêmes.

Bien entendu, il est parfaitement concevable que, selon nos systèmes juridictionnels, plusieurs juges aient la charge de la protection de cette liberté, chacun dans le cadre de son office propre. Cependant, comme le rappelait à juste titre le Professeur Babacar Kanté, expert auprès de l'ACCF, nos Cours et institutions constitutionnelles sont nécessairement les garantes en dernier ressort de la protection de cette liberté fondamentale, à l'égard notamment de l'intervention des autres pouvoirs publics constitutionnels lorsqu'ils entreprennent de tracer ce que devraient être les bornes de la liberté d'expression. Cette mission, que nous nous faisons un honneur d'exercer de manière impartiale et objective, nous place parfois dans la position d'arbitres de débats épineux, voire passionnels au sein de nos sociétés, ce qui n'est pas sans risque, en des temps où la légitimité des juges est débattue, y compris parfois dans des démocraties avancées.

Je constate que, dans la durée, une jurisprudence constante, précise et motivée a de ce point de vue des vertus pacificatrices. Dans les neuf années de mon mandat, le Conseil constitutionnel ne s'est pas attiré « sur le moment » que des commentaires agréables venant de tel ou tel parti politique ou de telle ou telle partie de l'opinion publique, en censurant parfois des dispositifs législatifs qui, s'ils pouvaient procéder de motivations légitimes, apportaient des limitations inadaptées voire excessives à la liberté d'expression, surtout lorsque la mise en œuvre de celles-ci par les autorités publiques ou par des opérateurs de services de communication aurait échappé au contrôle diligent d'un juge. Nos décisions, qui ont régulièrement contraint le législateur ces dernières années à repenser ce type de dispositifs, ont cependant eu pour vertu de conduire dans la durée à une meilleure conciliation entre les diverses exigences que j'ai rappelées.

Ma conviction est que nos sociétés, aussi diverses puissent-elles être, ont besoin de cet élément d'équilibre que seuls peuvent leur donner des juges garants d'une jurisprudence

protectrice de la liberté d'expression, qui puisse fournir aux autorités compétentes des lignes claires pour n'encadrer l'exercice de cette liberté que dans la limite de ce qui est objectivement nécessaire.

- Au-delà de ces deux premiers constats que je pourrais qualifier d'intemporels, notre Conférence a été aussi le temps des questionnements : *quid* de notre rôle de protection de la liberté d'expression à l'heure où telle multinationale du numérique se dote de sa propre « cour suprême » pour régler des conflits relatifs à la liberté d'expression ? Qu'en est-il de la réalité de la protection de la liberté d'expression dans nos sociétés marquées par la profusion de l'information circulant par les canaux numériques, où l'anonymat reste de mise et où les développements de la technologie, dont l'intelligence artificielle, pourront rendre plus difficile l'identification des locuteurs, voire faciliter l'usurpation d'identité ?

En ce temps « de la multitude » qui est celui de la démultiplication des plateformes de communication, et face aux risques que ces outils présentent, y compris du point de vue du pluralisme, il faut reconnaître que nous n'avons pas nécessairement dès à présent avec certitude toutes les réponses qui seront utiles à l'équilibre de nos sociétés. Et, pourtant, le rôle de garant indépendant et impartial de nos institutions n'en sera que plus précieux pour cet équilibre.

\*

À l'issue de nos travaux de juin, je suis convaincu que nous serons plus forts dans le cercle de la francophonie en poursuivant le dialogue sur nos expériences. Celles-ci sont suffisamment voisines pour qu'un terrain commun de valeurs s'impose, mais suffisamment diverses pour que nous nous enrichissions des expériences des autres. C'est un des grands atouts de la francophonie. En ce sens, cette 10<sup>e</sup> Conférence des chefs d'institution de l'Association a marqué une étape importante du dialogue entre nos institutions francophones, alors que se tiendra le 5 octobre prochain, à Paris, le Sommet de la Francophonie, organisé par l'Organisation internationale de la francophonie, en présence des chefs d'État et de Gouvernement des pays ayant le français en partage. ■