

LES LIBERTÉS PUBLIQUES

Les gouvernés peuvent disposer à l'intérieur de l'Etat de libertés variables selon les lieux et les époques : ce sont les *libertés publiques*. Ces libertés se traduisent juridiquement en des droits individuels ou collectifs qui se présentent sous plusieurs formes, par exemple :

- droit d'exercer librement une certaine activité : liberté du commerce, d'association, etc...
- droit de ne pas être contraint à exercer une certaine activité contre sa volonté : liberté de conscience.

Traditionnellement, les libertés publiques s'analysent donc en *facultés de faire ou de ne pas faire*. De nos jours cependant, on rapproche des libertés publiques les *droits fondamentaux*, qui sont les droits consistant à obtenir de l'Etat une certaine prestation : droit à l'enseignement, à la sécurité sociale.

Ces droits et libertés — on utilisera dorénavant l'expression générique de libertés publiques — sont loin de se présenter de la même manière dans tous les Etats. Ceux qui accordent largement à leurs ressortissants de nombreuses libertés peuvent être qualifiés Etats libéraux.

La France peut être considérée comme un tel Etat. Une tradition de libéralisme, dont l'expression la plus célèbre a été la Déclaration des Droits de l'Homme et des Citoyens de 1789, a abouti à la consécration au profit des citoyens de nombreuses libertés. Il conviendra de présenter un tableau de ces libertés, telles qu'elles se présentent actuellement en France, mais au préalable il est nécessaire d'examiner les problèmes généraux que posent les libertés publiques.

SECTION I

THÉORIE DES LIBERTÉS PUBLIQUES

SOUS-SECTION I

LES FONDEMENTS DES LIBERTÉS PUBLIQUES

Les libertés publiques trouvent leur justification dans une série d'éléments, de caractères divers dont les principaux sont d'ordre philosophique, politique ou économique.

Dès lors, contrairement à ce qu'affirme la théorie des droits naturels, l'établissement des libertés ne constitue pas une obligation pour l'État. Celui-ci peut avoir toute sorte de raisons pour le faire, il n'y est pas à proprement parler contraint.

D'autre part, dans un État individualiste, les libertés publiques vont être reconnues à tout individu, même s'il n'est pas citoyen de l'État. C'est en ce sens que la Déclaration de 1789 parlait des droits de l'homme et des citoyens.

En fait, dans la plupart des États, les libertés ne sont pas exactement les mêmes pour le citoyen et pour l'étranger. Celui-ci jouit d'un certain nombre de droits (le droit international fait, du reste, à l'État obligation de reconnaître ces droits), mais ils sont en nombre plus limité que ceux des ressortissants. Par ex. en droit français contemporain l'étranger est, non seulement, privé des droits politiques (droit de vote) mais encore il n'a pas droit à certaines prestations de l'État ou en tout cas ce droit est soumis à des modalités particulières (aide sociale...).

§ 2 — LE FONDEMENT POLITIQUE

I. — Les libertés publiques sont-elles liées aux principes politiques admis dans l'État ?

On considère souvent que les libertés politiques sont surtout reconnues dans les États reposant sur le *principe démocratique*. Cette idée est d'une manière générale exacte. Dans les régimes démocratiques, le pouvoir politique a son origine dans le peuple, dans les gouvernés. Les gouvernants, qui ne sont que des représentants du peuple, doivent exercer leur pouvoir dans l'intérêt de celui-ci et ils ne peuvent donc réduire l'autonomie des gouvernés. Inversement, dans l'État autoritaire, fondé sur la primauté du Chef, ou du dictateur, les citoyens n'ont aucun titre à exiger la reconnaissance à leur profit de libres facultés et l'aspect même d'un tel régime ne comporte pas l'affirmation de véritables libertés.

Cependant, il ne faut pas exagérer le lien établi entre démocratie et liberté. Il existe des régimes à caractère démocratique qui ont pu supprimer à peu près complètement les libertés publiques. Il s'agit de ce que l'on peut appeler les *démocraties autoritaires*.

Une démocratie peut prendre un caractère autoritaire en fonction de circonstances. Il en a été ainsi en France de la 1^{re} République dans la période du gouvernement révolutionnaire (1793-1794) : malgré la proclamation des libertés par la Déclaration de 1789, puis par la Constitution de 1793, ce régime a nié la plupart des libertés fondamentales. La raison en a été surtout les difficultés intérieures et extérieures dans lesquelles se débattait la 1^{re} République. Craignant les complots de toute espèce, les révolutionnaires pensaient avec Saint-Just, qu'il ne devait pas y avoir de liberté pour les ennemis de la liberté.

Une démocratie peut encore être autoritaire par doctrine. Il en va ainsi des *démocraties marxistes*. Celles-ci s'établissent en plusieurs phases. L'une d'elles est la *dictature du prolétariat*. Pour éliminer les éléments bourgeois qui contrarient l'établissement du régime socialiste, le régime prend une forme autoritaire et les libertés, limitées du reste par l'intérêt social, ne sont accordées qu'à la classe privilégiée des prolétaires. Dans une autre phase, le socialisme est pleinement réalisé et il n'y a plus lieu à dictature du prolétariat. Mais alors, le problème des libertés ne se pose plus. L'homme étant totalement libéré de toutes les entraves des régimes bourgeois (« aliénations »), vit en pleine harmonie avec la société contre laquelle il n'a pas à se défendre.

II. — Ce sont donc essentiellement les *démocraties libérales* qui sont celles où se manifestent les libertés publiques. Ces démocraties se caractérisent, moins par leurs institutions, que par l'*esprit libéral*, le goût de la liberté qui les anime.

SOUS-SECTION II

L'ORGANISATION DES LIBERTÉS PUBLIQUES

§ 1. — LA FORMULATION DES LIBERTÉS PUBLIQUES

✓ 1. — Le mode de formulation des libertés publiques

R-8) (A) — Les libertés peuvent avoir leur source dans des règles juridiques d'origine et de caractère très variables.

(a) Elles peuvent d'abord résulter de règles de droit à caractère international.

Certaines libertés, notamment celles dont peuvent se réclamer les étrangers résultent de coutumes internationales, c'est-à-dire de pratiques suivies traditionnellement par les États. Il existe également des textes internationaux qui proclament des libertés. V. plus loin III. 173

(b) La principale source des libertés publiques consiste dans des règles à caractère national.

1° Il s'agit surtout de règles constitutionnelles. La plupart des constitutions en France et à l'étranger comportent une proclamation de libertés publiques.

L'intérêt d'une formulation des libertés publiques par une règle constitutionnelle consiste en ce que cette règle est supérieure à toutes les autres règles de droit, qui existent dans l'État et qu'elle s'impose par exemple au législateur et aux autorités administratives.

Encore faut-il que cette supériorité comporte une sanction.

2° Les libertés publiques peuvent également avoir leur origine dans des lois ordinaires, non constitutionnelles. La liberté dépend ici de la volonté du législateur qui peut librement la restreindre ou y mettre fin.

3° Les libertés peuvent également résulter de règlements administratifs, mais c'est là un cas assez exceptionnel. L'inconvénient de cette solution consiste en ce que le règlement a une moindre valeur juridique que la constitution ou la loi.

4° Enfin, la liberté peut résulter d'une règle non écrite, par exemple d'une règle coutumière, née de la pratique, ou d'une règle dégagée par la jurisprudence.

C'est ainsi, qu'en France, la juridiction administrative (et, essentiellement le Conseil d'État) a dégagé un certain nombre de principes généraux du droit, règles non écrites, dont certaines correspondent à des libertés p. ex. égalité des citoyens devant les services publics, liberté de tous les ordres d'enseignement (la loi n'établit la liberté que pour certaines catégories d'enseignement), etc... Ces principes ne s'imposent pas au législateur (sauf s'ils sont consacrés par le Préambule de la Constitution).

(B) — Lorsqu'une liberté est formulée, d'une manière quelconque, il convient de l'aménager, de fixer la manière dont elle sera exercée. C'est le plus souvent une loi ordinaire qui fixe l'aménagement d'une liberté.

Cet aménagement va avoir pour résultat essentiel de limiter la liberté. Il ne peut en être autrement car une liberté ne peut avoir un caractère absolu. Il convient d'une part que son exercice n'ait pas pour résultat d'entraver les libertés d'autrui : il convient d'autre part qu'il ne porte pas atteinte à l'ordre public qui est nécessaire au maintien de l'État.

2° Les autres constitutions révolutionnaires ont été précédées d'une Déclaration des Droits, plus ou moins imitée de celle de 1789. La Constitution du 24 juin 1793 comportait une Déclaration d'inspiration plus démocratique que celle de 1789.

On peut remarquer, en effet, que cette Déclaration plaçait l'égalité dans la liste des droits naturels avant même la liberté, qu'elle insistait sur la résistance à l'oppression dans laquelle elle voyait un devoir. En outre, elle inscrivait parmi les droits fondamentaux le droit de l'individu à certaines prestations de l'Etat (droit à l'instruction et à l'assistance).

La Constitution de l'An III, à l'inverse de la précédente, était d'inspiration très conservatrice. Elle mettait en avant le droit de propriété et ajoutait à la liste des droits une proclamation des devoirs des citoyens d'inspiration morale et sentimentale (« Nul n'est bon citoyen s'il n'est bon père, bon fils, bon époux... »).

Ainsi, les Déclarations de la période révolutionnaire avaient formulé les libertés essentielles. Il s'en faut du reste qu'à cette époque des libertés aient été toujours effectives. Pendant la période du gouvernement révolutionnaire (1791-1794) les libertés ont subi des atteintes incessantes.

B) La période de limitation des libertés (1799-1848).

1° La Constitution de l'An VIII à la différence des Constitutions révolutionnaires, ne contenait aucune Déclaration de Droits. Elle se bornait à garantir incidemment quelques libertés particulières (sûreté personnelle, inviolabilité du domicile) et d'une manière plus générale à se référer aux principes révolutionnaires (« Citoyens, la révolution est fixée aux principes qui l'ont commencée »). Quelques années plus tard, le Sénatus Consulte de l'An XII, qui transformait le Consulat en Empire, garantissait tout particulièrement deux libertés, la liberté personnelle et la liberté de la presse, en instituant deux commissions du Sénat chargées de veiller au respect de ces libertés.

En fait, toutes ces dispositions restèrent lettre morte et la période de dictature napoléonienne se caractérisa par une absence presque complète de libertés.

2° La Charte de 1814 « octroyée » par Louis XVIII contenait quelques articles intitulés « Droit public des Français » qui proclamaient quelques libertés publiques, l'égalité devant la loi, l'égale admissibilité aux emplois publics, la liberté personnelle, la liberté d'opinion, la liberté de culte, etc. Il s'agissait là, cependant, de concessions royales plutôt que de droits naturels et, par ailleurs, la constitution établissait un certain nombre de restrictions à ces libertés. En pratique, la période de la Restauration, encore qu'elle ait connu plusieurs phases, fut, dans l'ensemble assez peu libérale.

3° La Charte de 1830, si elle se présentait, en ce qui concerne la proclamation des libertés, dans la même forme que celle de 1814 (« Droit public des Français »), reprenait et étendait les libertés garanties par celle-ci. Elle indiquait par exemple, que la censure ne pouvait jamais être rétablie et elle ajoutait à la liste de 1814 la liberté de l'enseignement. En fait, la Monarchie de juillet ne fut guère plus libérale que la Restauration.

C) Le développement et l'organisation des libertés publiques.

1° A la différence des Chartes, la Constitution de 1848 contenait une proclamation solennelle des libertés publiques. Dans son Préambule, elle indiquait que « la République française reconnaît des droits et des devoirs antérieurs et supérieurs aux libertés publiques » et que le régime reposait sur trois principes : « Liberté, Egalité, Fraternité ». La Constitu-

tion elle-même contenait un chapitre consacré aux « Droits des Citoyens garantis par la constitution » et dans lequel se trouvaient affirmées les libertés traditionnelles. Des propositions tendant à la proclamation des droits sociaux et notamment du droit au travail ne furent pas retenues.

2° La *Constitution de 1852* se bornait, dans son article 1^{er}, à « reconnaître, confirmer et garantir les grands principes proclamés en 1789 et qui sont la base du droit public français ». Elle ne précisait pas par ailleurs, le contenu de ces principes. Quelques textes législatifs intervinrent plus tard notamment pour consacrer quelques droits sociaux comme le droit de grève.

3° La *Constitution de 1875* ne contenait aucune allusion aux libertés publiques. Cependant, sous la III^e République, intervinrent, toute une série de lois organisant, dans un sens libéral, les libertés fondamentales (loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion, du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, du 1^{er} juillet 1901 sur la liberté d'association, du 9 décembre 1905 sur la liberté de conscience).

Les dernières années de la III^e République furent marquées cependant par une tendance restrictive. En matière de presse, d'association, des textes motivés par l'agitation intérieure et, plus tard, par les événements internationaux, vinrent limiter la liberté de réunion, d'association ou de la presse.

4° Les *Actes Constitutionnels de 1940* et des années suivantes, ne mentionnaient pas, eux non plus, l'existence de libertés publiques. Le régime de Vichy se révéla aussi peu libéral que possible limitant à l'extrême notamment la liberté personnelle et la liberté de la presse.

5° La *Constitution du 27 octobre 1946* était précédée d'un Préambule assez développé relatif aux principes fondamentaux du régime constitutionnel et politique et aux libertés publiques. Ce texte commençait par réaffirmer les « droits et libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la déclaration de 1789 » ainsi que les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (formule assez obscure dont le sens a été discuté). En second lieu, il se proposait de proclamer les principes jugés particulièrement nécessaires à notre temps.

À cet égard, trois points sont à noter dans le Préambule de 1946.

— Le texte reprenait, en les précisant, certains principes déjà proclamés par des déclarations antérieures comme l'égalité :

C'est ainsi qu'il affirmait l'égalité de l'homme et de la femme, l'égalité des citoyens métropolitains et d'outre-mer, l'égal accès aux fonctions publiques, etc...

— Le texte prévoyait une série de droits pour les citoyens d'obtenir des prestations de la part de l'Etat.

Par exemple « la nation garantit l'égal accès de l'enfant, de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle, à la culture. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence... ».

— Enfin, le Préambule mettait en avant les droits économiques et sociaux, notamment les droits du travailleur.

C'est ainsi que « chacun a le droit d'obtenir un emploi »... que « tout travailleur participe par l'intermé-

La loi va donc fixer le régime de la liberté ; celui-ci peut se présenter de deux manières :

1° Régime répressif. Dans ce cas, la loi ne fixe aucune condition d'exercice de la liberté, mais elle indique les limites qui ne doivent pas être dépassées sous peine de sanctions pénales. Par exemple, il y aura régime répressif si une loi sur la liberté de la presse se borne à décider que les actes de diffamation ou la propagation de fausses nouvelles entraîneront des sanctions pénales.

2° Régime préventif. Ici l'exercice de la liberté nécessite l'accomplissement de formalités préalables qui permettent à l'administration d'exercer un contrôle. Ces formalités peuvent consister, par exemple, en une déclaration ou même une autorisation préalable de l'administration.

Bien entendu, les deux régimes peuvent se combiner.

Le régime préventif qui peut aboutir à une sérieuse limitation de la liberté est considéré comme moins libéral que le régime répressif.

II. — La formulation des libertés publiques en France

A) Les Déclarations des Droits de la Révolution.

1° Adoptée le 26 août 1789 par l'Assemblée Constituante, la *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* est la première et la plus célèbre proclamation en France des libertés publiques. Ce texte avait pu s'inspirer des déclarations précédant les constitutions des colonies anglaises d'Amérique (qui s'étaient séparées de la Grande-Bretagne en 1776 pour former les Etats-Unis), mais il présentait une originalité considérable à la fois par son contenu et par son but : la Déclaration, à la différence des textes américains, entendait proclamer, non seulement les libertés du citoyen français, mais également, celle de tout homme.

L'article 2 de la Déclaration indique que toute société politique — et par conséquent l'Etat — a pour but « la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme ». On peut voir ici une adhésion à la philosophie individualiste (selon laquelle la société a pour but le bien des individus qui la composent) ainsi qu'à la théorie des droits naturels (voir plus haut).

Ces droits, qui appartiennent naturellement à tout homme, sont, dit l'article 2 : « la liberté, la propriété, la sûreté, la résistance à l'oppression ».

La liberté est définie par l'article 4 le droit de faire tout ce qui ne nuit pas à autrui. La Déclaration précise, en consacrant quelques libertés particulières, notamment la liberté de conscience (« Nul ne peut être inquiété pour ses opinions même religieuses » (art. 10)).

La propriété sur laquelle insiste la Déclaration (qui est d'inspiration très bourgeoise), est un « droit inviolable et sacré » dont nul ne peut être privé que lorsque la nécessité publique l'exige et moyennant une indemnité (art. 17).

La sûreté correspond à ce que nous appelons aujourd'hui la liberté personnelle. La Déclaration indique que nul ne peut être accusé, arrêté, détenu que dans les cas déterminés par la loi et selon les formes qu'elle a prescrites.

Enfin, la résistance à l'oppression qui est une des garanties des libertés publiques est le droit pour les citoyens de s'opposer, au besoin par la force, à tout acte des autorités publiques qui porterait atteinte à leurs libertés. La Déclaration n'insiste du reste pas exagérément sur ce point.

On a remarqué que le texte ne cite pas l'égalité parmi les droits naturels. Cependant, la Déclaration indique dans son article 1^{er} que les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droit. Elle précise plus loin en proclamant certaines formes d'égalité notamment l'égalité devant la loi et l'égalité admissibilité aux emplois publics.

✓ § 3. — LE FONDEMENT ÉCONOMIQUE

I. — Dans la grande période de proclamation des libertés publiques, vers la fin du XVIII^e siècle, un lien s'était établi entre les libertés publiques et les libertés économiques, considérées comme complémentaires. Dans l'Ancien Régime français, ces deux catégories de libertés n'existaient pas plus les unes que les autres. Ainsi, les libéraux réclamaient à la fois les libertés politiques et économiques.

La Révolution proclama cet ensemble de libertés. La loi Le Chapelier de 1791 affirma la liberté de commerce et de l'industrie, la liberté pour chacun d'exercer l'activité économique de son choix. L'Etat, s'abstint d'intervenir dans le domaine économique et professionnel.

Cette liberté économique, cette non-intervention de l'Etat allait-elle vraiment dans le sens des libertés publiques ? On s'aperçut au XIX^e siècle qu'il n'en était rien et que la *liberté économique pouvait aller à l'encontre des libertés publiques*.

La liberté économique, la libre concurrence entre les entrepreneurs ou les travailleurs aboutit d'abord à des situations d'inégalité. La première moitié du XIX^e siècle, époque du libéralisme économique, a été celle de la misère des travailleurs ; l'explication en a été donnée par l'orateur catholique Lacordaire : « Entre le fort et le faible, le riche et le pauvre, le maître et le serviteur, c'est la liberté qui opprime et c'est la loi qui affranchit ». A cette époque, on commence à réclamer l'intervention de l'Etat.

Un peu plus tard, on assiste au développement de la doctrine marxiste qui adopte une position du même genre. Pour Marx et ses disciples, les libertés publiques ne sont rien, elles sont purement formelles. Dans un régime économique consacrant l'inégalité des classes et l'oppression de la classe laborieuse, il ne peut y avoir de liberté que si les citoyens ont les moyens matériels d'exercer la liberté. Par exemple, il ne sert à rien de proclamer le droit pour chacun de recevoir un enseignement si l'Etat n'organise pas un enseignement gratuit.

II. — Ces critiques ont entraîné l'apparition de **tendances nouvelles quant au fondement économique des libertés publiques**. L'idée prévaut que l'existence des libertés publiques est conditionnée par une certaine *intervention de l'Etat* dans le domaine économique. L'Etat va intervenir de différentes manières.

a) Il va réglementer l'activité économique dans le but d'éviter certaines situations d'inégalité et établir ainsi les conditions nécessaires à l'effectivité des libertés.

Par exemple, l'Etat va réglementer les relations professionnelles entre employeurs et salariés. Il pourra encore éliminer certaines puissances économiques trop écrasantes par la politique des nationalisations.

b) Il va reconnaître aux individus des *droits économiques et sociaux*. Ces droits ne sont plus, comme les libertés publiques traditionnelles, des facultés individuelles qu'il appartient à chacun de réaliser ; l'Etat intervient pour donner à ces droits un caractère effectif.

Par exemple, si l'Etat affirme le droit au travail, il devra permettre à tout travailleur de trouver un emploi ou, à défaut, lui verser des indemnités de chômage, il en va de même pour les droits familiaux, le droit à la formation professionnelle, etc... On verra que ces droits économiques et sociaux tiennent une grande place dans les Déclarations des Droits modernes.

§ I. — LE FONDEMENT PHILOSOPHIQUE

I. — La théorie des droits naturels

(R. 2) Une ancienne conception, d'origine principalement chrétienne, mais qui s'est manifestée également dans la philosophie laïque, du XVIII^e siècle notamment, estime que les libertés publiques ne sont que la traduction juridique et politique de droits naturels, qui existent avant toute intervention du droit et qui sont inhérents à la nature humaine. Tout homme possède en tant que tel, un certain nombre de droits fondamentaux qui découlent de sa dignité naturelle. Les Etats, les législateurs, en proclamant les libertés publiques, ne font que consacrer juridiquement des principes qui s'imposent à eux.

Cette conception a exercé une influence considérable ; on en retrouve, notamment, la trace dans la Déclaration des Droits de l'Homme et des Citoyens de 1789. Elle a eu le mérite, à une époque où les libertés publiques étaient encore discutées, de les présenter comme s'imposant à l'Etat au lieu de constituer de sa part une simple concession.

Cependant, la théorie des droits naturels ne peut être regardée comme valable. Les libertés publiques, si souhaitable que soit leur proclamation, ne peuvent être considérées comme inhérentes à la nature humaine. Il a existé, il existe encore des sociétés politiques où ces libertés ne se rencontrent pas ; elles se présentent, d'autre part, de manière très différente selon les Etats et selon les époques. Il y a donc une certaine relativité des libertés publiques, qui ne peuvent donc être considérées comme ayant le caractère absolu qu'admet la théorie des droits naturels.

II. — Conception individualiste et conception communautaire

Toutefois, la proclamation dans un Etat de libertés publiques traduit l'adhésion à une certaine conception philosophique qui est l'*individualisme*.

Pour cette conception, la société est faite pour l'individu. La société, l'Etat notamment, est destiné à permettre à l'individu son plein épanouissement, à lui procurer le bonheur.

A l'individualisme, s'opposent les conceptions *communautaires* ou *sociales* pour lesquelles l'individu n'existe qu'en fonction de la société, cette dernière ayant plus de valeur que les hommes qui la composent.

Dans un Etat animé d'un esprit individualiste, les libertés publiques seront nécessairement consacrées. On considérera, en effet, que l'essentiel est de permettre aux individus de réaliser leurs aspirations personnelles et qu'il y a lieu de leur laisser la plus grande autonomie possible, l'Etat n'intervenant que pour assurer un minimum d'ordre.

Au contraire, dans l'Etat qui a adhéré à la conception communautaire, l'intérêt de la société l'emporte sur celui des individus qui la composent. Naturellement, cet Etat devra laisser aux individus une certaine autonomie, mais cette autonomie sera limitée autant que l'intérêt social le commandera. Mieux encore, les facultés reconnues aux individus n'auront pas pour origine la considération des désirs ou des besoins de ceux-ci, mais uniquement la volonté de ce qui est utile à l'Etat : il n'y aura pas de véritables libertés publiques mais des sortes de fonctions publiques.

On voit donc que la consécration des libertés publiques dépend de la conception philosophique dominante dans l'Etat. C'est seulement si l'Etat admet la primauté de l'individu sur la société qu'il sera conduit à proclamer de véritables libertés publiques.

**TEXTE DU PRÉAMBULE DE LA CONSTITUTION
DU 4 OCTOBRE 1958****PRÉAMBULE**

Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946.

En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux Territoires d'Outre-Mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique.

TEXTES AUXQUELS SE RÉFÈRE LE PRÉAMBULE**1^o Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (26 août 1789)**

Les Représentants du Peuple français, constitués en Assemblée Nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements, ont résolu d'exposer, dans une déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme, afin que cette déclaration, constamment présente à tous les membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs ; afin que les actes du pouvoir législatif et ceux du pouvoir exécutif, pouvant être à chaque instant comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés ; afin que les réclamations des citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la Constitution et au bonheur de tous. En conséquence, l'Assemblée Nationale reconnaît et déclare, en présence et sous les auspices de l'Être Suprême, les droits suivants de l'Homme et du Citoyen.

1. Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droit. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.

2. Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression.

3. Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.

4. La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi.

2^e Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946

PRÉAMBULE

Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés. Il réaffirme solennellement les droits et les libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des Droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

Il proclame, en outre, comme particulièrement nécessaires à notre temps, les principes politiques, économiques et sociaux ci-après :

La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme.

Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République.

Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances.

Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix.

Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent.

Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises.

Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité.

La nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.

Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.

La nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales.

La nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat.

La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international. Elle n'entreprendra aucune guerre dans des vues de conquête et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple.

Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix.

La France forme avec les peuples d'outre-mer une Union fondée sur l'égalité des droits et des devoirs, sans distinction de race ni de religion.

L'Union française est composée de nations et de peuples qui mettent en commun ou coordonnent leurs ressources et leurs efforts pour développer leurs civilisations respectives, accroître leur bien-être et assurer leur sécurité.

Fidèle à sa mission traditionnelle, la France entend conduire les peuples dont elle a pris la charge à la liberté de s'administrer eux-mêmes et de gérer démocratiquement leurs propres affaires ; écartant tout système de colonisation fondé sur l'arbitraire, elle garantit à tous l'égal accès aux fonctions publiques et l'exercice individuel ou collectif des droits et libertés proclamés ou confirmés ci-dessus.

3° L'acte final de la Conférence d'Helsinki sur la sécurité et la coopération en Europe (1975) signé par 33 Etats affirme le principe du respect des droits de l'homme et libertés fondamentales, y compris la liberté de conscience, de pensée et de religion.

§ 2. — LES GARANTIES JURIDIQUES DES LIBERTÉS PUBLIQUES

Il ne suffit pas d'énoncer, de proclamer les libertés publiques. Il est nécessaire que ces libertés puissent être effectivement exercées et que les citoyens disposent de garanties à cet égard.

Ces garanties des libertés publiques peuvent être de diverses natures. Il peut s'agir de garanties politiques (par exemple l'existence d'un esprit libéral dans l'opinion) de garanties économiques (p. ex. une équitable répartition du revenu national). Il faut mettre à part cependant les garanties juridiques.

I. — Les garanties constitutionnelles

A) *L'organisation constitutionnelle* elle-même peut constituer une garantie. Il en va ainsi notamment lorsque la constitution établit une *séparation des pouvoirs*. Les pouvoirs publics, se limitant mutuellement, peuvent plus difficilement empiéter sur les libertés des citoyens.

C'est là une des idées fondamentales de Montesquieu exprimée dans son ouvrage de « l'Esprit des lois » (1748). « Tout homme qui a du pouvoir, écrit Montesquieu, est porté à en abuser. » Il faut donc que le pouvoir arrête le pouvoir, que celui qui fait les lois ne soit pas le même que celui qui les exécute, que celui qui juge ne soit pas le même que celui qui fait les lois, etc...

Ce lien entre la séparation des pouvoirs et les libertés publiques a été aperçu par les auteurs de la déclaration de 1789 (« Toute société dans laquelle la séparation des pouvoirs n'est pas déterminée n'a pas de constitution »).

B) La constitution peut également prévoir des procédures protectrices des libertés publiques, par exemple une *procédure de contrôle de la constitutionnalité des lois*. Cette procédure permet alors de vérifier si les lois votées par le Parlement ne vont pas à l'encontre des libertés garanties par la constitution (Sur ce contrôle V. Chapitre I).

C'est ainsi qu'aux Etats-Unis, la Constitution de 1787 (notamment dans les amendements qu'elle a reçus postérieurement) garantit un certain nombre de libertés. Il existe un organisme juridictionnel, la Cour Suprême qui vérifie si les lois votées par le Congrès ou par les parlements des Etats sont conformes à la Constitution (le même pouvoir appartient du reste en principe à tout juge américain).

Ce pouvoir est exercé en France par le Conseil Constitutionnel (V. ci-dessus).

Ce rôle du Conseil Constitutionnel s'est considérablement développé depuis que le Conseil a accepté de vérifier si une loi était conforme non seulement aux articles de la Constitution mais également au Préambule de celle-ci, à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et au Préambule de la Constitution de 1946 (ainsi qu'aux principes généraux impliqués par ces textes).

Cette extension du contrôle s'est manifestée à partir de 1971. (Décision du 16 juill. 1971 sur la liberté d'association.) Elle a eu depuis de très nombreuses applications à propos des libertés les plus variées.

SECTION II

ÉTUDE DES PRINCIPALES LIBERTÉS PUBLIQUES
EN DROIT FRANÇAIS

SOUS-SECTION I

LA LIBERTÉ D'ACTION DE L'INDIVIDU

La Déclaration des Droits de l'Homme et des Citoyens de 1789 définissait la liberté : le « droit de faire tout ce qui ne nuit pas à autrui ».

Il ne suffit pas cependant de proclamer la liberté de l'individu en termes aussi généraux. L'expérience montre que les libertés effectives sont les *libertés spéciales, concrètes* (par opposition à la liberté générale).

La liberté générale de l'individu doit donc être décomposée en une série de libertés spéciales correspondant aux principales facultés individuelles.

Ces diverses libertés spéciales sont de deux espèces. Les unes sont prévues formellement et organisées par les textes, ce sont les *libertés nommées*. Les autres ne sont mentionnées par aucun texte et résultent simplement du principe général de liberté, ce sont les *libertés innommées*. L'intérêt de la distinction est le suivant : les autorités administratives peuvent apporter des restrictions plus fortes à l'exercice des libertés innommées qu'à celui des libertés nommées.

On peut rapprocher de ces libertés le droit à la protection de la vie privée au respect de la vie personnelle et familial, affirme notamment par l'article 12 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Outre certaines libertés classiques (liberté du domicile, de la correspondance), ce principe entraîne diverses conséquences :

— le droit à l'intimité de la vie privée vis-à-vis de la presse qui ne peut, sans engager sa responsabilité, publier certains renseignements confidentiels sur la vie privée des individus ;

— le droit à l'image photographique. On ne peut sans autorisation — au moins tacite — de l'intéressé publier la photographie d'une personne même s'il s'agit d'une personnalité publique (Trib. gde inst. Scien. 24 nov. 1955, G. P. 1966 I 37, affaire Brigitte Bardot).

Un aspect important du respect de la vie privée est relatif aux fichiers, notamment établi par voie informatique. En vue d'éviter les dangers de ces pratiques, est intervenue une loi du 6 janvier 1978.

Ce texte pose un certain nombre de règles, condition de mise en œuvre de traitement automatisé par l'administrateur et les particuliers, conservation et communication des fichiers etc. Une Commission nationale de l'informatique et des libertés composée de magistrats et de parlementaires est chargée de veiller au respect de ces principes.

§ 1. — LA SÛRETÉ OU LIBERTÉ PERSONNELLE

Le terme de « sûreté », qui n'est plus guère employé, aujourd'hui, désigne le droit d'aller et de venir à son gré sans être retenu ou incarcéré.

La Déclaration des Droits de l'Homme et des Citoyens place la sûreté parmi les droits naturels et fondamentaux. Son article 7 en proclame un des éléments : « Nul homme ne peut être accusé, arrêté, détenu, que dans les cas déterminés par la loi et selon les formes qu'elle a prescrites ».

exécutés (par ex. les agents de la force publique ne peuvent s'introduire dans le domicile d'un citoyen entre 21 et 6 h). Elle indique encore dans quel délai doit avoir lieu l'interrogatoire de l'inculpé.

— Dans certains cas, le droit d'ordonner l'arrestation appartient à d'autres autorités que le juge d'instruction, ce qui n'est pas sans appeler des réserves, car ces autorités n'ont pas nécessairement l'indépendance dont bénéficie le juge en sa qualité de magistrat du siège. Il en va ainsi dans deux cas :

— en cas de crime ou délit flagrant.

L'article 53 du Code de Procédure Pénale indique qu'il s'agit du crime ou délit qui se commet ou vient de se commettre. Il y a également crime ou délit flagrant, lorsque dans un temps voisin de l'acte délictueux, la personne soupçonnée est poursuivie par la clameur publique ou trouvée en possession d'objets ou présentant des traces laissant penser qu'elle a participé à l'infraction. On y assimile le crime ou délit commis dans une maison dont le chef requiert le Procureur de la République ou un officier judiciaire de le constater.

Dans le cas d'un crime flagrant ou de délit flagrant puni d'une peine d'emprisonnement, toute personne a qualité pour appréhender son auteur et le conduire devant un officier de police judiciaire.

Les Officiers de Police Judiciaire (Maires, Adjoints, Commissaires de Police, gradés de gendarmerie, etc...) peuvent, en attendant l'arrivée du Procureur, retenir les personnes soupçonnées pendant un délai qui ne peut dépasser 24 heures (garde à vue) (Code de Proc. Pén. art. 77 et 78). Le Procureur de la République peut, tant que le juge d'instruction n'est pas saisi, décerner des mandats d'amener ou de dépôt. Le procureur de la République et le juge d'instruction peuvent également autoriser la prolongation de délai pendant 24 heures. Une autre prolongation d'une journée pouvant être autorisée par le président du tribunal.

Les délais de la garde à vue sont allongés dans certains cas (3 jours pour les personnes soupçonnées de certaines infractions comme la prise d'otage, 4 jours pour les trafiquants de drogue... et jusqu'à 12 jours pour les atteintes à la sûreté de l'Etat en cas d'état d'urgence).

Pendant la garde à vue l'intéressé demeure au secret et ne peut bénéficier du concours d'un avocat. La loi du 2 février 1981 a prévu cependant qu'au bout de 24 h il y a lieu à examen médical si la personne le demande.

— en cas de crime et délit contre la sûreté de l'Etat. La compétence appartient en outre au Préfet.

Le Préfet, qui ne peut intervenir que si l'autorité judiciaire n'est pas saisie, doit aviser aussitôt le Procureur de la République et lui transmettre le dossier en lui faisant conduire les personnes appréhendées, dans les quarante-huit heures qui suivent l'ouverture des opérations (art. 30 Code Procédure Pénale).

3° La détention provisoire. Elle consiste dans l'incarcération de l'inculpé jusqu'à son jugement par la juridiction répressive.

Cette mesure qui présente un caractère exceptionnel ne peut être ordonnée que si l'infraction comporte au minimum un emprisonnement correctionnel et qui si elle est nécessaire notamment pour la conservation des preuves ou la préservation de la sécurité et ordre publics (L. 17 juill. 1970 tendant à préserver la garantie des droits individuels des citoyens ; cette loi a été modifiée et complétée dans un sens libéral par une loi du 6 août 1975).

Cette détention ne peut se prolonger au-delà d'un certain délai au bout duquel la mise en liberté est de droit.

C'est ainsi qu'en principe, la détention préventive ne peut durer plus de 4 mois. Elle peut cependant être prolongée pour 4 mois renouvelables par décision motivée du juge d'instruction.

La mise en liberté provisoire peut encore être ordonnée à tout instant par le

Il y a là des atteintes particulièrement graves à la liberté personnelle, d'autant plus qu'elles sont généralement l'œuvre d'autorités administratives et non d'autorités judiciaires et que la procédure offre le plus souvent peu de garanties pour l'intéressé.

A) *L'internement des aliénés*. Longtemps cette mesure a été dépourvue de garanties sérieuses. Une loi du 30 juin 1838, toujours en vigueur (et codifiée dans le code de la Santé Publique) a amélioré la situation.

La loi distingue le placement volontaire, effectué à la demande de toute personne (parents ou non) et qui exige simplement un certificat médical et le placement d'office ordonné par le Préfet si l'aliéné s'avère particulièrement dangereux. Dans tous les cas les médecins de l'établissement psychiatrique exercent un contrôle sur l'état mental de l'aliéné, des examens périodiques doivent être pratiqués. En outre une surveillance est exercée sur les établissements par le Procureur de la République.

Enfin l'intéressé ou toute personne, si elles estiment l'internement non justifié peuvent exercer un recours devant le Président du Tribunal de Grande Instance qui statuant en référé peut ordonner la sortie immédiate (L. 2 févr. 1981).

B) *L'internement administratif*. Il s'agit d'une décision prise par une autorité administrative et qui prive de sa liberté un individu considéré comme dangereux pour l'ordre public.

De telles mesures sont tout à fait exceptionnelles et elles ne sont possibles que lorsqu'un texte législatif le prévoit expressément. Il en va ainsi en temps de guerre (de 1939 à 1944 les Préfets ont eu le droit d'interner certains étrangers, les trafiquants du marché noir, etc.) ou de circonstances exceptionnelles (guerre d'Algérie).

III. — La liberté de la personne physique

A) Cette liberté inclut le *droit à la vie* affirmé par de nombreux textes (p. ex. la Déclaration universelle des droits de l'homme).

L'existence traditionnelle de ce droit interdit de porter atteinte à la vie d'un homme. Ainsi, il est interdit, même pour des raisons humanitaires de porter atteinte à la vie d'un malade, si gravement atteint soit-il (euthanasie active) ; par contre, beaucoup admettent dans ce cas la possibilité d'interrompre les soins (euthanasie passive) et d'exclure les traitements excessifs de survie (acharnement thérapeutique).

La loi peut autoriser l'atteinte à la vie d'un homme. En dépit des discussions très anciennes sur la peine de mort (supprimée en France en 1981) aucun texte en principe international ne l'exclut. Par contre, certains textes interdisent les traitements cruels.

La question s'est posée de savoir si le droit à la vie s'appliquait à l'embryon. La loi du 15 janvier 1975 sur l'interruption volontaire de grossesse a été déférée au Conseil Constitutionnel pour violation de la Convention européenne des droits de l'homme qui consacre le droit à la vie : le Conseil Constitutionnel, non compétent pour contrôler la conjonction d'une loi à un traité n'a pu répondre à cette question. On admet en général que le droit à la vie n'interdit pas une législation sur l'avortement.

Le droit à la vie inclut le droit de disposer de sa vie. Le suicide, quelles que soient les discussions morales qu'il soulève, n'est pas juridiquement illicite.

B) L'homme a droit au *respect de sa personne physique*.

Les atteintes à la personne physique nécessitent en principe le consentement de l'intéressé (mis à part le cas des incapables pour lesquels le consentement est donné par leur représentant).

Ainsi le consentement est nécessaire pour les actes de soins.

C) *Droit de changer de domicile* : il s'agit là d'un aspect du droit de fixer librement son domicile :

Il est interdit à certaines personnes de changer de domicile : c'est là le cas de ceux qui font l'objet d'une assignation à résidence.

Dans certains cas, le changement de domicile nécessite une déclaration à l'administration. Cette obligation s'applique aux militaires de réserve (en vue de permettre les convocations militaires), aux étrangers et aux membres de certaines professions (brocanteurs).

III. — La liberté d'usage du domicile

Il s'agit ici du droit pour l'individu d'utiliser librement son domicile, de l'aménager et d'y organiser son existence comme il l'entend.

Ce droit peut subir deux catégories d'atteintes.

A) La plus grave consiste dans la possibilité pour l'administration de *priver un citoyen de l'usage de son domicile*.

Il s'agit ici essentiellement de la procédure de *réquisition*. Celle-ci peut porter sur l'usage d'une maison d'habitation pour les besoins de l'armée (Loi du 3 juillet 1877) ou plus généralement pour les besoins de la nation (Loi du 11 juillet 1938) ; une série de textes (dont le plus important est une ordonnance du 10 octobre 1945 intégrée dans le Code de l'Urbanisme) permettent encore à l'administration de réquisitionner au profit de particulier les logements vacants, innocupés ou insuffisamment occupés. Des réquisitions de biens ou d'entreprises sont également possibles dans certaines circonstances exceptionnelles (période de « mise en garde » : ord. 7 janvier 1959).

B) L'administration peut encore, par voie générale, *réglementer l'usage du domicile*. Cependant, l'étendue de ses pouvoirs varie selon les lieux auxquels s'applique la réglementation.

— S'il s'agit d'une dépendance du domicile constituant un lieu ouvert au public (débit de boissons par ex.) ou un local professionnel, les pouvoirs des autorités de police sont très larges.

L'administration peut intervenir par ex. dans un but d'hygiène (réglementation de l'aménagement des locaux professionnels), dans un but de sécurité publique (prescriptions destinées à éviter les incendies) ou encore dans un but d'ordre et de moralité publique (réglementation des heures d'ouverture de débits de boissons, limitation de l'accès des mineurs, etc.).

— En ce qui concerne les dépendances du domicile ne constituant pas le logement proprement dit, les pouvoirs de l'administration sont plus limités. La réglementation de police n'est possible que dans des cas déterminés.

Le cas le plus important est celui de la réglementation d'hygiène. On en trouve de nombreux exemples dans la loi du 21 juin 1898 sur la police rurale (codifiée dans le code rural).

— Enfin, à l'égard du logement lui-même, l'autorité administrative ne peut exercer son pouvoir réglementaire que dans des cas exceptionnels.

L'exemple classique concerne la police du bruit. Il appartient aux autorités de police d'interdire les activités bruyantes surtout exercées pendant la nuit (instruments de musique, détention d'animaux bruyants).

On voit par cet exemple dans quelle hypothèse l'administration peut intervenir. Il faut que l'utilisation du domicile soit de nature à causer un désordre à l'extérieur.

§ 3. — LA LIBERTÉ DE LA CORRESPONDANCE

I. — Que faut-il entendre par correspondance ?

Tout citoyen peut correspondre librement avec les tiers, soit par lettres-missives, soit par tout autre moyen (correspondance téléphonique ou télégraphique). Le fait de s'emparer de la correspondance adressée à une autre personne constitue une infraction pénale.

D'autre part, et, c'est là l'aspect essentiel de cette liberté, le secret de la correspondance doit être respecté. En ce qui concerne les lettres-missives, seul leur destinataire peut en avoir connaissance. Le secret est moins absolu pour les correspondances télégraphiques ou téléphoniques, mais les agents de l'administration des P. T. T. qui pourraient en avoir connaissance, ne pourraient en révéler le contenu sans s'exposer à des sanctions disciplinaires ou pénales.

Ce principe d'inviolabilité de la correspondance motivé par de nombreuses atteintes, n'est formulé comme tel par aucun texte. Son existence est confirmée cependant par des dispositions du Code Pénal qui punissent la violation du secret de la correspondance (art. 187 notamment).

II. — La liberté de la correspondance connaît plusieurs restrictions

a) Il existe d'abord des cas où certaines autorités peuvent exercer un contrôle sur la correspondance. Le contrôle peut présenter un caractère extérieur, tel celui exercé par les Douanes sur les envois en provenance ou à destination de l'étranger : ce contrôle peut porter sur le contenu des envois, non sur la correspondance proprement dite. Parfois le contrôle peut porter sur le contenu de la correspondance elle-même ; ainsi les directeurs d'établissements pénitentiaires peuvent contrôler la correspondance des détenus (sauf en ce qui concerne les lettres échangées avec leur avocat), les directeurs d'hôpitaux psychiatriques peuvent prendre connaissance de la correspondance de leurs pensionnaires, etc.

b) L'atteinte peut consister aussi dans la possibilité d'une saisie de la correspondance. Il n'en va ainsi que lorsque la répression pénale l'exige. Les juges d'instruction peuvent ainsi ordonner la saisie de correspondance soit au domicile du particulier, soit dans les bureaux de postes. Le même pouvoir peut appartenir aux Préfets en cas d'atteinte à la sûreté de l'État.

c) L'écoute téléphonique peut être autorisée par le juge d'instruction dans le cadre d'une procédure d'instruction.

En dehors des cas prévus par les textes, les autorités de police n'ont pas le droit de brancher une ligne sur une « table d'écoute ». Cependant, on a souvent dénoncé des violations de ces principes.

§ 4. — LA LIBERTÉ DE CIRCULATION

Cette liberté, qualifiée parfois liberté d'aller et de venir, est la faculté, pour l'individu, de se déplacer d'un lieu à un autre ; selon que le déplacement s'opère à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire français on parle de circulation intérieure ou extérieure.

L'administration peut également limiter la durée du stationnement (« zones bleues »), établir des parcs de stationnement payants ou des parcmètres le long des trottoirs (C. E. 26 fév. 1969, Fédération nationale des clubs automobiles de France). Ici encore, elle doit respecter les droits des riverains.

2° Le stationnement prolongé sur les voies publiques n'est pas un droit et peut être interdit (C. E. 3 juin 1932, Dulaurens Preteville).

Le manquement aux règles sur le stationnement entraîne des sanctions pénales (fixées par le Code de la route qui distingue le stationnement dangereux, abusif ou gênant) et des sanctions administratives comme la mise en fourrière.

En dehors des voies publiques, le camping peut être réglementé et limité à certains emplacements : il ne peut être interdit dans toute la commune.

✓ c) Les restrictions à la circulation peuvent résulter de certaines mesures particulières.

C'est ainsi par exemple que le permis de conduire peut être suspendu par le Préfet (pour 3 ans au plus après avis d'une Commission, dans le cas de certaines infractions. La suspension peut être également décidée comme accessoire à une condamnation pénale, par le juge répressif.

Les conducteurs de véhicule doivent obéir à la sommation de s'arrêter émanant d'un agent de l'autorité qui peut vérifier si le conducteur ou le véhicule sont en règle. La fouille du véhicule n'est permise que dans certain cas (vérifications douanières, des agents des contributions indirectes. Le Conseil Constitutionnel a déclaré inconstitutionnelle une loi autorisant très largement la fouille des véhicules et de leur contenu (12 janv. 1977).

✓ b) Les restrictions peuvent enfin s'appliquer à certaines *catégories de personnes*. La principale hypothèse concerne les personnes qui exercent des professions ambulantes.

Le régime de ces personnes, établi de manière très restrictive par une loi de 1912, a été assoupli par une loi du 3 janvier 1969 complété par une loi du 3 mai 1977.

1° Les ambulants c'est-à-dire les personnes ayant en France un domicile fixe mais qui exercent une profession ou commerce ambulant sont tenus à une déclaration à l'administration renouvelée périodiquement. Les étrangers ne peuvent bénéficier de ce régime que s'ils résident en France depuis 5 ans.

2° Les personnes exerçant une activité ambulante et qui n'ont en France ni domicile ni résidence fixes doivent être munies du livret de circulation délivré par les autorités publiques. Ce livret doit dans certains cas faire l'objet d'un visa périodique (3 mois ou 6 mois).

✓ c) Un contrôle de la validité des mesures portant atteinte à la liberté de circulation peut être exercé :

— par le Conseil Constitutionnel s'il s'agit d'une loi (cf. l'affaire précitée de la fouille des véhicules 12 janv. 1977) ;

— par le juge administratif saisi d'un recours contre un règlement administratif ou un acte administratif individuel ;

— par le juge pénal qui, à propos de poursuites pour contravention à un règlement peut vérifier la légalité de ce règlement (exception d'illégalité).

Par exemple les juridictions pénales ont admis après quelques hésitations la validité du règlement imposant le port de la ceinture de sécurité.

II. — La circulation extérieure

a) Les Français n'ont pas un droit absolu à quitter le territoire national et à se rendre à l'étranger ; ils doivent obtenir des autorités françaises une pièce spéciale dite passeport.

La réunion est, en effet, prévue à l'avance, elle donne lieu à une certaine publicité, des convocations, essentiellement à un minimum d'organisation. L'attroupement est un rassemblement spontané et accidentel d'individus.

b) La réunion se distingue de la manifestation par le fait qu'elle ne se tient pas sur la voie publique.

Dans son article 6, le texte fondamental sur les réunions, la loi du 30 juin 1881, déclare que les réunions ne peuvent être tenues sur la voie publique. Si des individus sont convoqués pour se rassembler sur une voie publique, il s'agit, non d'une réunion, mais d'une manifestation soumise à un régime différent (V. plus bas). La réunion ne peut se tenir que dans un lieu privé (habitation) ou un lieu public autre que la voie publique (p. ex. salle de spectacle, café, etc.).

c) La réunion se distingue de l'association par son caractère momentané, non périodique.

Les associations organisent en effet des réunions de leurs membres. Ces réunions ne sont pas des réunions au sens de la loi de 1881 et ne comportent pas le même régime.

Il n'y a réunion au sens strict que si les personnes réunies ne sont pas unies par un lien d'association comportant pour elles la possibilité de se grouper de temps à autre.

d) La réunion se distingue du spectacle par son but qui n'est pas un but de divertissement.

Le spectacle dont le régime varie selon les catégories (théâtres, cinémas, spectacles de curiosité, etc.) est destiné essentiellement ou directement au divertissement de spectateurs. La réunion est avant tout une délibération destinée à des échanges d'idées et dans laquelle chaque participant peut intervenir.

B. — Il existe une distinction importante entre deux catégories de réunions : *les réunions privées et les réunions publiques*. Les premières, comme on le verra, sont totalement libres tandis que les secondes sont soumises à une certaine réglementation et peuvent subir des restrictions.

Comment distinguer ces deux catégories de réunions ? Il n'y a pas lieu à considérer le lieu dans lequel elles se tiennent. Une réunion privée peut avoir lieu dans un lieu public, tel un café, une réunion publique peut avoir lieu dans un lieu privé comme la maison d'un particulier. Le critère essentiel de la distinction consiste en ce que la réunion privée est « fermée », qu'elle ne rassemble que des personnes individuellement déterminées (membres d'une association, personnes ayant reçu une invitation personnelle). Au contraire la réunion publique est ouverte à toute personne désireuse d'y participer.

II. — Le régime des réunions publiques

Le principe est ici la *liberté*, affirmée par l'article 1 de la loi du 30 juin 1881. Les réunions peuvent se tenir sans aucune autorisation administrative et n'exigent même plus une déclaration préalable.

La loi de 1881 soumet les réunions publiques à une *réglementation* très réduite. Les organisateurs doivent constituer un « bureau » (un Président, assisté éventuellement de plusieurs personnes) chargé de veiller au maintien de l'ordre et qui assume la responsabilité de la réunion. D'autre part, un représentant de l'administration — généralement un commissaire de police — peut assister à la réunion.

La liberté de réunion peut subir certaines *restrictions*. Les autorités de police peuvent interdire une réunion si celle-ci peut entraîner une atteinte à l'ordre public.

« cortèges, défilés, rassemblements de personnes, et d'une façon générale, toutes manifestations sur la voie publique ». Ces manifestations sont libres, mais il existe cependant, une légère restriction : la nécessité d'une déclaration préalable à l'administration.

Cette déclaration, signée de trois organisateurs, doit indiquer le but, le lieu et la date de la manifestation. Elle doit être déposée, trois jours au moins et quinze jours au plus avant la manifestation, à la mairie ou dans certains cas, à la préfecture ou sous-préfecture.

L'exigence de la déclaration est écartée pour les « sorties sur la voie publique conformes aux usages locaux », ce qui vise certaines processions ou défilés à l'occasion de fêtes locales, etc...

L'autorité administrative, prévenue de la manifestation par la déclaration, peut *l'interdire* si elle estime la manifestation dangereuse pour l'ordre public. Ce pouvoir appartient au Maire en principe.

La décision prise par le Maire est transmise dans les vingt-quatre heures au Préfet qui peut prendre une décision différente.

S'il n'y a pas eu interdiction, la manifestation peut se dérouler librement. Cependant, les manifestants s'exposeraient à des sanctions pénales s'ils étaient porteurs d'armes ou d'engins dangereux pour la sécurité publique.

L'autorité de police peut encore sans interdire la manifestation prendre les mesures nécessaires pour en éviter les inconvénients (pas ex. l'interdire dans certaines rues encombrées C. E. 21 janvier 1966 *Legastellois*).

Les dommages causés par les manifestants (ou par la police en réprimant la manifestation) engagent la responsabilité civile de l'Etat et de la commune (à proportion variable selon que la police est étatisée ou non dans la commune : Code des communes art. L. 133-1). En outre, selon la loi « anti-casseurs » du 6 juin 1970 (Code Pénal L. 314) en cas de manifestation irrégulière et violente, des responsabilités pénales et civiles pèsent sur les organisateurs, instigateurs et participants.

§ 3. — LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION

1. — Que faut-il entendre par association ?

La loi fondamentale du 1^{er} juillet 1901 (ou loi Waldeck-Rousseau, du nom de l'homme politique qui en a été le promoteur) en donne la définition suivante : « la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leurs activités dans un but autre que de partager des bénéfices ». Cette définition fait ressortir plusieurs éléments.

— L'association est un groupement organisé : elle suppose que plusieurs personnes se sont mises d'accord pour se grouper dans un certain but.

L'association a, à son origine, un acte juridique de constitution sur lequel ses fondateurs ont dû se mettre d'accord. Cet acte constitue, selon la loi de 1901, un contrat, mais cette analyse est assez contestable.

— L'association, à la différence de la réunion ou de la manifestation, présente un caractère permanent. L'association existe tant qu'elle n'est pas dissoute (v. plus bas). Les associés peuvent se réunir librement quand ils l'estiment

Les associations étrangères sont celles qui ont leur siège hors de France ou, pour celles qui ont leur siège en France, sont ou bien dirigées en fait par des étrangers, ou bien administrées par des étrangers, et enfin celles qui ont au moins un quart de membres étrangers. Ces associations doivent être autorisées par le Ministre de l'Intérieur (l'autorisation est nécessaire non seulement pour la constitution, mais également pour la création de tout établissement en France). Elles sont soumises d'autre part à un contrôle administratif.

Parfois, l'autorisation administrative n'est pas nécessaire pour la constitution de l'association : cependant, celle-ci n'a aucune capacité juridique si elle n'est pas autorisée. Il en va ainsi des congrégations religieuses.

Les congrégations sont des associations religieuses dont les membres vivent en commun et sont liés par des vœux. Le régime juridique des congrégations a été longtemps très restrictif. Il résulte actuellement d'un texte plus libéral, une loi du 8 avril 1942. D'après ce texte les congrégations peuvent se constituer librement comme les associations ordinaires. Cependant, à la différence de ces dernières, une déclaration ne suffit pas à leur conférer une capacité juridique. Elles n'ont cette capacité que si elles sont « reconnues » par décret sur avis du Conseil d'Etat.

b) Les restrictions peuvent concerner également la *dissolution des associations*. Certaines associations peuvent être dissoutes par l'administration (ce qui est impossible pour les associations ordinaires).

La dissolution administrative est possible pour les associations constituant des « groupes de combat et milices privées » (L. 10 janv. 1936 et Ord. 22 déc. 1960). Ces organismes peuvent être dissous par décret en Conseil des Ministres. (Cons. d'Et., 21 juill. 1970 Krivine).

c) Quelques restrictions, d'ailleurs exceptionnelles, concernent le *droit de former des associations ou d'adhérer à elles*.

Ainsi les militaires en activité de service ne peuvent adhérer à une association à caractère politique ou professionnel.

Les restrictions au droit de former des associations concernent essentiellement les étrangers (D. L. 12 avr. 1939 : autorisation du Ministre de l'Intérieur).

SOUS-SECTION III

LA LIBERTÉ ÉCONOMIQUE

On groupe sous le nom de « liberté économique » une série de libertés qui ont pour caractère commun d'être relatives à l'activité économique. Ces libertés auraient pu être rattachées à la liberté d'action de l'individu ou à celle des groupes sociaux, mais il est préférable de leur consacrer une étude séparée. Il existe, en effet, entre elles des liens étroits encore qu'elles n'aient pas subi une évolution identique.

On peut classer les libertés économiques en trois groupes qui correspondent à trois situations économiques fondamentales : la propriété, l'entreprise et le travail.

La liberté de propriété et la liberté de l'entreprise (ou libertés de commerce et de l'industrie) ont été proclamées de bonne heure sous la Révolution. Les libertés du travail ont été consacrées bien plus tardivement, approximativement dans la seconde moitié du XIX^e siècle. Par contre, de nos jours, tandis que les deux premières libertés sont fortement contestées, la liberté du travail est considérée comme fondamentale.

Il existe à titre d'exception quelques limites au droit d'aliéner. Le droit civil connaît quelques hypothèses de biens inaliénables (p. ex. dans un régime matrimonial comme le régime dotal).

D'autre part, il existe quelques cas dans lesquels l'aliénation est soumise à autorisation administrative : c'est le cas des immeubles classés monuments historiques.

Bien entendu, l'accès à la propriété nécessite non seulement une faculté juridique — qui est la liberté proprement dite — mais également des conditions matérielles. L'Etat intervient parfois pour aider des personnes à faibles ressources à devenir propriétaires d'une maison d'habitation (légalisation des habitations à loyer modéré) ou d'un fonds agricole.

III. — L'usage de la propriété

L'article 544 du Code civil prévoit la possibilité d'une limitation par la loi ou le règlement de l'usage du droit de propriété. Ces limitations sont innombrables et il est seulement possible d'en citer quelques exemples.

a) Les limitations administratives peuvent d'abord revêtir la forme d'une *réglementation générale* applicable à toutes les propriétés ou à un nombre indéterminé d'entre elles.

— La réglementation va concerner par exemple, *l'aménagement de la propriété*. Le propriétaire qui veut construire doit se conformer à toutes sortes de règles (règlements sanitaires, plans d'urbanisme, plans d'occupation des sols, conservation des sites monumentaux) et c'est seulement si ces conditions sont remplies que l'administration lui délivre un permis de construire, sans lequel la construction ne pourrait être faite.

Le propriétaire doit également entretenir suffisamment ses locaux. Si les bâtiments menaçaient ruine, mettant en péril la sécurité de ses habitants ou des passants, l'administration pourrait l'obliger à effectuer des réparations ou même à démolir l'immeuble (Loi du 21 juin 1898). L'administration veille également à l'état sanitaire de l'immeuble. Si celui-ci s'avérait insalubre, elle pourrait y interdire l'habitation ou même en provoquer la démolition.

— La réglementation peut encore conserver *l'affectation de l'immeuble*. Si le propriétaire décide de donner l'immeuble à bail, ses relations avec le locataire vont être soumises à une législation extrêmement complexe fixant notamment le prix de location, le droit de reprise du bailleur, etc.

b) Le droit pour le propriétaire d'user de sa propriété peut encore faire l'objet — de la part de l'Etat — d'*atteintes spéciales* particulières à un immeuble.

Le propriétaire peut perdre complètement l'usage de son immeuble si celui-ci fait l'objet d'une *réquisition*. C'est alors l'administration qui va utiliser elle-même le bien ou qui en confiera l'utilisation à un tiers sans le consentement du propriétaire (sur cette procédure, voir le cours de 2^e année de Droit administratif Spécial).

Parfois, l'atteinte est moindre et le propriétaire se voit seulement interdire ou limiter certaines des facultés que comporte l'usage normal de la propriété. Il s'agit des *servitudes administratives* qui s'appliquent aux immeubles se trouvant à une certaine distance d'un cours d'eau, d'un phare, d'un aérodrome, etc. Il sera, par exemple, interdit au propriétaire de construire dans un certain périmètre, d'avoir des constructions dépassant une certaine hauteur, etc...

nomiques ainsi que le libre exercice de ces professions. Les hommes de la Révolution, attachés à cette conception, proclamèrent la liberté du commerce et de l'industrie, non dans la Déclaration de 1789, mais dans un texte plus spécial, une loi fiscale des 2-17 mars 1791.

Il a toujours été admis que la liberté de l'entreprise ne présentait pas un caractère absolu et que l'Etat pouvait lui apporter des atteintes.

Cependant, ces atteintes sont restées longtemps limitées, la conception dominante étant que l'Etat n'avait à intervenir en matière économique que pour des motifs de police générale. De nos jours, au contraire, on considère qu'il appartient à l'Etat de définir un certain ordre économique et de prendre toutes mesures appropriées pour contraindre les entreprises privées à se plier à cet ordre. Dès lors, dans une économie dirigée comme l'est celle de la plupart des Etats contemporains, la liberté de l'entreprise perd la plus grande partie de sa valeur.

II. — La création de l'entreprise

Le principe de liberté du commerce et de l'industrie, tel qu'il est affirmé du reste par la loi du 2-17 mars 1791, implique que toute personne est libre de créer une entreprise, d'exercer la profession de son choix. Ce principe est, sans doute, admis en droit français : cependant, il subit de nombreuses restrictions.

a) *Certaines activités économiques sont interdites d'une manière absolue aux individus.*

Cette interdiction peut correspondre à deux motifs principaux :

1° L'Etat interdit certaines entreprises qui présentent un caractère illicite ou immoral (entreprises de contrebande, maisons de tolérance, etc.).

2° L'Etat se réserve le monopole de certaines activités (allumettes, alcools industriels, correspondance postale, téléphonique ou télégraphique). Le monopole peut appartenir à d'autres collectivités publiques (p. ex. les communes ont le monopole du service extérieur des pompes funèbres).

Le monopole qui constitue une atteinte particulièrement grave à la liberté du commerce ne peut être établi que par une loi.

b) *Certaines activités économiques sont interdites à certaines personnes.*

C'est ainsi qu'une série de textes destinés à moraliser les professions commerciales interdisent l'accès de ces professions aux personnes qui ont été frappées de certaines condamnations pénales ; de même, les faillis ne peuvent exercer certaines professions, comme celle de banquier. Dans les professions organisées en Ordres existe une discipline professionnelle pouvant être sanctionnée par l'interdiction provisoire ou définitive d'exercer la profession.

c) *Certaines activités économiques ne peuvent être exercées sans autorisation administrative préalable.*

Au début de la guerre, un décret-loi du 9 septembre 1939 avait exigé une autorisation préfectorale pour la création ou l'extension de tout commerce ou industrie. Ce texte destiné à l'origine à protéger les intérêts des mobilisés a été utilisé ensuite à des fins d'économie dirigée. Il a été abrogé après la guerre.

Actuellement, l'autorisation préalable reste cependant exigée pour certaines entreprises, certains établissements industriels dangereux, laboratoires d'analyses médicales, salles de spectacles, etc... Le régime d'autorisation ne peut être établi que par une loi et les juridictions administratives annulent les arrêtés des Maires qui prétendent soumettre à autorisation l'exercice d'une profession. Il y a, du reste, une exception

non son activité. Cependant, même ce droit n'est pas absolu et subit parfois certaines restrictions.

Il en va ainsi du droit de ne pas produire. Pendant la guerre, certains textes ont obligé les propriétaires agricoles à exploiter leurs terres, faute de quoi celles-ci pouvaient être concédées à des tiers. En 1946, une loi non appliquée du reste, a donné au gouvernement le droit de prendre des ordres de production vis-à-vis de certaines entreprises industrielles : si ces entreprises ne se conformaient pas à ces ordres, elles encouraient des sanctions.

Le droit de déterminer les modalités de la production connaît également diverses atteintes. Il en va ainsi tout particulièrement en matière agricole (interdiction de certaines cultures, réglementation de l'exploitation des forêts, législation des appellations contrôlées, etc...). En matière industrielle, l'Etat peut imposer certaines normes de fabrication.

§ 3. — LES LIBERTÉS DU TRAVAIL

I. — Historique de la liberté du travail

On rassemble sous ce titre une série de libertés, de nature et de caractère assez différents qui présentent cet élément commun d'être relatives à l'activité économique consistant dans le travail.

La Déclaration des Droits de 1789 ne contenait aucune allusion aux libertés du travail. Tout au plus admettait-elle implicitement la liberté pour tout individu de travailler et d'occuper l'emploi de son choix. Dans la conception révolutionnaire attachée au libéralisme économique, la liberté du travail comportait également le droit pour le travailleur de déterminer, en accord avec l'employeur, les conditions du travail. Cette liberté était donc conçue uniquement d'un *point de vue juridique*.

Par la suite, le développement économique, l'industrialisation, l'antagonisme croissant du prolétariat et des employeurs posèrent le problème de la liberté du travail dans des termes différents. On considéra que le travailleur étant dans une situation économique inférieure à celle de l'employeur, la consécration à son profit du droit de travailler ou de fixer les conditions du travail, risquait d'être illusoire. On se décida alors à proclamer de nouveaux aspects de la liberté du travail, considérée cette fois d'un *point de vue économique et social*, et constituant d'autre part des libertés collectives plutôt que des libertés individuelles (par ex. droit syndical, ou droit de grève). De nos jours, les textes constitutionnels contiennent souvent des références à la liberté du travail considérée sous ses deux aspects.

Dans le même but, les textes constitutionnels prévoient également au profit du travailleur des *droits économiques et sociaux*. Les droits économiques concernent par ex. le droit de travailler, de participer à la gestion des entreprises (V. par ex. le Préambule de la Constitution de 1946 et l'institution des Comités d'entreprises). Parmi les droits sociaux, le plus important est le droit à la sécurité sociale.

II. — La liberté du travail et de l'emploi

Il s'agit ici de l'aspect juridique et individuel de la liberté du travail qui se traduit par plusieurs prérogatives.

- a) *Droit de travailler* : chaque citoyen est libre de se livrer ou non à une activité laborieuse.

c) *Liberté d'adhérer au syndicat de son choix.* Cette liberté n'est évidemment effective que s'il existe plusieurs syndicats. Il en va ainsi en droit (pendant la guerre le régime de Vichy avait établi des syndicats uniques par profession, puis en 1944 on est revenu au pluralisme syndical) et en fait dans la plupart des cas (on sait qu'il existe 4 grandes centrales syndicales pour les salariés C. G. T., C. G. T. F. O., C. F. D. T. et C. F. T. C.).

IV. — Les libertés relatives à la défense des intérêts professionnels des travailleurs: la liberté de grève

La grève peut se définir comme une cessation collective du travail destinée à contraindre l'employeur à consentir à une modification des conditions de travail. La liberté de grève, qui présente comme liberté syndicale un caractère collectif, est destinée à fournir aux travailleurs un moyen d'action sur leurs employeurs: elle se définit comme le droit de faire ou de ne pas faire grève.

Le droit de grève, comme le droit syndical, constitue une conquête relativement récente.

Sous l'Ancien Régime, certains règlements corporatifs interdisaient la grève, mais ils s'en produisaient en fait assez souvent. La Révolution, hostile à l'action collective des travailleurs, maintint l'interdiction: la grève constituait, comme la constitution d'un syndicat, le délit de coalition frappé de sanction pénale. Le délit de coalition fut supprimé en 1864: la grève devenait alors licite. Cependant la liberté de grève subissait deux importantes restrictions: 1° Le droit de grève était refusé par la jurisprudence administrative aux fonctionnaires. Les fonctionnaires, qui se mettaient en grève, étaient considérés comme ayant accompli une faute disciplinaire et pouvaient être frappés de sanctions. 2° Si la grève ne constituait pas un délit, la jurisprudence considérait en général qu'elle mettait fin au contrat du travail. L'employeur était en droit de licencier le gréviste et cette menace enlevait beaucoup de sa portée au droit de grève.

Le Préambule de la Constitution de 1946 a formellement consacré le droit de grève et diverses solutions admises par le législateur ou la pratique ont rendu plus effective cette liberté.

Le législateur a admis en effet (Loi du 11 février 1950) que la grève ne mettait pas fin au contrat de travail sauf le droit pour l'employeur de licencier le gréviste si celui-ci a commis une faute lourde. L'exercice de la grève ne peut autoriser l'employeur à pratiquer des discriminations en matière de rémunération ou avantages sociaux (C. du travail, art. L. 521-1).

D'autre part, la jurisprudence a décidé (Conseil d'Etat, arrêt Dehaene de 1950) que les fonctionnaires bénéficieraient dorénavant du droit de grève, sauf la possibilité pour le gouvernement d'apporter certaines restrictions à ce droit. Une loi du 31 juillet 1963 a établi certaines restrictions (préavis obligatoire, interdiction des grèves tournantes).

SOUS-SECTION IV ✕

LES LIBERTÉS DE LA PENSÉE

La libre communication des idées et des croyances est aussi indispensable à l'homme que la liberté d'action proprement dite. La conscience moderne attache donc une importance particulière à ce groupe de libertés qui sont dites libertés de la pensée et dont on étudiera ici les plus importantes.

ne s'applique pas. Le culte constitue un service public et les Ministres du culte reçoivent un traitement de l'Etat.

La conséquence de ce principe est l'interdiction pour l'administration notamment pour les communes, de subventionner un culte quelconque.

Cette règle n'est cependant pas absolue. L'administration peut rémunérer les services religieux qu'elle peut demander dans certains cas (obsèques religieuses, service d'aumônerie, etc.).

La laïcité de l'Etat n'implique pas pour lui une ignorance complète du fait religieux. Il appartient au contraire à l'Etat d'intervenir dans certains cas pour permettre aux individus d'exercer librement le culte de leur choix.

Ce rôle positif de l'Etat en matière de culte s'exprime de plusieurs manières :

- 1° La plupart des grandes fêtes religieuses correspondent à des jours déclarés fériés par le législateur.
- 2° L'enseignement public est organisé de manière à permettre aux élèves d'avoir une activité religieuse.

Dans l'enseignement primaire, il n'y a pas à l'école de cours religieux mais un jour de liberté est prévu pour permettre aux élèves de recevoir éventuellement un enseignement religieux. Dans l'enseignement secondaire, des Aumôniers peuvent à certaines conditions donner des cours dans les lycées et collèges à ceux des élèves qui désirent recevoir un enseignement religieux.

3° L'Etat met des édifices du culte à la disposition des fidèles. Il faut savoir, en effet, que la plus grande partie des cathédrales, églises, temples, synagogues appartient à l'Etat ou aux communes.

b) Le législateur de 1905 a formellement garanti le libre exercice des cultes. L'article 32 frappe de sanctions pénales « ceux qui auraient empêché, retardé ou interrompu les exercices d'un culte par des troubles ou désordres causés dans le local servant à ces exercices ». Cependant, cette liberté doit se concilier avec les exigences de l'ordre public et elle peut subir certaines restrictions. Il faut ici distinguer deux cas.

1° A l'intérieur des édifices cultuels, le culte peut s'exercer librement. Le Maire, chargé de la police de la commune, ne peut intervenir dans l'aménagement de l'édifice ou l'organisation des cérémonies, sauf si la sécurité publique se trouve menacée (p. ex. édifice en mauvais état).

Les pouvoirs de l'autorité de police sont plus étendus si l'activité cultuelle, tout en ayant lieu dans l'édifice, entraîne des répercussions en dehors de celui-ci.

L'exemple classique est celui des sonneries de cloches. Le Maire peut réglementer les sonneries afin d'assurer la tranquillité publique, il ne peut cependant les limiter à l'extrême.

Le Maire ne peut imposer des sonneries pour des motifs non religieux sauf en cas de péril commun ou dans les hypothèses prévues par les lois et règlements.

2° A l'extérieur des édifices cultuels, les manifestations religieuses peuvent présenter des inconvénients pour l'ordre public, par exemple pour la circulation. La liberté peut dès lors recevoir ici des limites imposées par les autorités de police.

Le cas le plus important concerne les processions. La jurisprudence distingue selon qu'il s'agit ou non de processions traditionnelles (traditionnelles dans l'Eglise catholique ou dans la localité). Les processions traditionnelles peuvent avoir lieu librement : le Maire n'a le droit de les interdire que dans le cas exceptionnel où l'ordre public serait menacé. En ce qui concerne les processions non traditionnelles, le régime peut être plus strict et le Maire a le droit de les soumettre à autorisation préalable.

de penser et de concevoir l'existence. L'Etat autoritaire interviendra donc le plus souvent pour contrôler l'enseignement et lui donner un contenu déterminé. Au contraire l'Etat libéral va laisser les individus — ou leurs familles — décider de l'enseignement qu'ils recevront.

Cette liberté qui constitue en quelque sorte le fondement de toutes les libertés de l'esprit présente donc un caractère essentiel. Son organisation soulève des problèmes complexes qu'il convient d'examiner ici.

I. — Le droit de recevoir un enseignement

Pour des raisons évidentes, la plupart des Etats refusent aux individus la liberté de recevoir ou non un enseignement. La dignité de l'homme étant inséparable d'un minimum de connaissances et de culture, il est normal de rendre *l'enseignement obligatoire*.

Cette solution a été adoptée en France en 1882. Le législateur a imposé à tous les enfants un certain nombre d'années de scolarité. L'instruction primaire est obligatoire pour tous les enfants des deux sexes, français et étrangers âgés de 6 à 16 ans révolus (L. du 11 juill. 1975 relative à l'éducation).

Cette obligation donne lieu à un contrôle exercé par le Maire et les autorités scolaires. Les manquements exposent les parents ou les personnes responsables de l'enfant à des sanctions (amendes, emprisonnement, privation des droits de puissance paternelle).

D'autre part, les enfants de 14 à 17 ans ne poursuivant pas d'autres études peuvent être obligés de suivre un enseignement professionnel et technique ou encore un enseignement agricole.

S'il n'y a pas de liberté de recevoir ou non un enseignement, il existe un *droit à l'enseignement*, un droit de l'individu à obtenir de l'Etat les moyens nécessaires pour acquérir un minimum d'instruction. Ce droit a été proclamé par divers textes constitutionnels notamment par la Constitution de 1791 et plus récemment par le Préambule de la Constitution de 1946.

La mise en œuvre par l'Etat de l'obligation qui pèse ainsi sur lui, est assurée en France de diverses manières.

1° L'Etat organise un enseignement public à plusieurs degrés constituant un service administratif qu'il organise et finance. Notamment, chaque commune (sauf les très petites communes) doit avoir au moins une école primaire élémentaire.

2° L'enseignement public primaire et secondaire est gratuit. Pour l'enseignement supérieur, les frais de scolarité sont très réduits.

La gratuité ne concerne que l'externat : l'internat dans les établissements publics est en principe payant.

3° La gratuité ne suffirait pas cependant à permettre aux enfants nécessiteux la fréquentation des établissements scolaires. Elle est donc complétée par un système de bourses intéressant tous les ordres d'enseignement. En ce qui concerne l'enseignement primaire, chaque commune possède un organisme public, la caisse des écoles, chargée d'allouer des secours aux élèves indigents. D'autre part, l'administration organise le « ramassage scolaire » des enfants habitant loin des écoles.

II. — Le droit de recevoir l'enseignement dans l'établissement de son choix

La liberté de l'enseignement se traduit essentiellement par le droit pour les individus — ou leur famille — de déterminer eux-mêmes la manière dont ils recevront l'enseignement.

dépenses. Elle pouvait tout au plus accorder des secours aux élèves nécessiteux. Les subventions étaient possibles au contraire pour l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur ;

2° Sans renoncer à ces règles, la 4^e République les a nettement assouplies en organisant sous diverses formes une aide à l'enseignement privé.

En 1948, un décret dit « décret Poinso-Chapuis », autorise les associations familiales à accorder à l'aide des fonds publics dont ils disposent, des subventions et des bourses aux élèves fréquentant les écoles privées.

Une loi du 28 septembre 1951, dite « la loi Barangé » attribue à chaque chef de famille dont les enfants reçoivent un enseignement primaire, une allocation trimestrielle de 1.300 francs. Cette allocation, en ce qui concerne les enfants fréquentant une école privée, est versée à l'association des parents d'élèves de l'établissement. Cette association fixe l'affectation des sommes ainsi reçues, dont la plus grande partie est destinée cependant à revaloriser les traitements des maîtres.

Les mêmes allocations sont versées du reste pour les enfants fréquentant une école publique (la loi a créé une caisse départementale chargée de gérer les fonds).

La loi Barangé, sans réaliser pleinement les vœux de l'enseignement privé, a apporté à celui-ci une aide très substantielle.

3° La 5^e République allait normaliser les moyens offerts à l'enseignement privé par une loi du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'Etat et les établissements d'enseignement privé (ou loi DEBRÉ).

Ce texte qui ne concerne pas l'enseignement supérieur prévoit que les établissements privés peuvent adopter trois régimes (ils peuvent demeurer aussi dans leur situation antérieure) :

— le régime de l'intégration qui a pour effet le transfert à l'Etat ou à une collectivité publique de la propriété ou de la jouissance de l'établissement si celui-ci répond à un besoin scolaire « apprécié » et à certaines conditions.

— le régime du contrat d'association qui peut porter sur la totalité de l'établissement ou sur certaines classes, dans le cas de besoin scolaire « reconnu ».

Dans ce cas, l'Etat rémunère le personnel enseignant et pourvoit à l'entretien des classes. L'enseignement dans ces classes est donné selon les règles et programmes de l'enseignement public.

— Le régime du contrat simple. L'Etat rémunère seulement les maîtres faisant l'objet du contrat. Celui-ci entraîne un contrôle financier et pédagogique.

La loi Guerneur du 25 novembre 1977 a introduit un certain nombre de mesures favorables aux établissements privés sous contrôle (prise en charge par l'Etat de la formation de maîtres et des investissements concernant les ateliers prévus par les nouveaux programmes, alignement de statut des maîtres sur celui de l'enseignement public, etc.).

Après les élections de 1981, la question de maintien de ce statut est posée.

§ 3. — LA LIBERTÉ DE LA PRESSE

La diffusion de la pensée s'opère de manière très diverse et certaines techniques modernes comme la radiodiffusion ou la télévision jouent à cet égard un rôle de plus en plus grand.

L'Etat possède un monopole en matière de radiodiffusion et télévision. Cependant, le statut des organismes de télévision et radiodiffusion (L. 7 août 1974 : établissement public de production, sociétés de programmes et société de production) pose diverses règles destinées à assurer l'objectivité de ce service :

Ces formalités sont de deux ordres :

1° L'imprimé doit mentionner le nom et le domicile de l'imprimeur.

2° L'imprimé doit faire l'objet de dépôts par l'imprimeur d'une part, par l'éditeur éventuellement d'autre part auprès de certaines bibliothèques et organismes publics. Un dépôt spécial au Ministère de la Justice est prévu pour les publications destinées à la jeunesse.

L'inobservation des règles du dépôt légal exposerait son auteur à des sanctions pénales. En outre, le juge d'instruction pourrait ordonner la saisie de quelques exemplaires pour le dépôt.

S'il résulte de l'imprimé une infraction pénale (par ex. s'il s'y trouve des injures ou diffamations), la responsabilité pénale incombe à l'éditeur et à défaut à l'auteur qui peut être poursuivi comme complice si l'éditeur est poursuivi à titre principal. A défaut de l'éditeur et de l'auteur, la responsabilité incombe à l'imprimeur.

Il faut mettre à part le cas des publications en langue étrangère ou encore de celles de provenance étrangère rédigées en français et imprimées à l'étranger ou en France. La loi du 29 juillet 1881 art. 14 autorise le Ministre de l'Intérieur à interdire en France la circulation, distribution ou mise en vente d'une publication (V. sur le contrôle juridictionnel, C. E. 30 janv. 1980, Librairie François Maspero).

II. — La liberté de la presse périodique

a) Avant d'étudier l'entreprise de presse elle-même il est utile d'indiquer le régime dont jouissent *certaines activités qui ont un lien étroit avec la presse périodique*.

— La plupart des nouvelles que diffusent les journaux leur sont fournies par les *agences de presse*. Ces agences peuvent être créées librement, elles sont soumises à une certaine réglementation administrative en ce qui concerne notamment leurs tarifs. Cependant la plus importante de toutes, l'Agence France Presse (A. F. P.) est un organisme public ; la loi du 10 janvier 1957 qui fixe son statut, s'efforce pourtant d'assurer son indépendance vis-à-vis du pouvoir politique.

— Le papier dont ont besoin les journaux leur est fourni par la *Société professionnelle des papiers de presse*. Cet organisme, destiné à régulariser les prix et à assurer l'égalité entre les journaux fait l'objet d'un contrôle de la part de l'Etat.

b) *L'entreprise de presse.*

— L'entreprise de presse peut être *créée librement* sans aucune autorisation administrative (Loi du 29 juillet 1881 article 5). La seule formalité préalable est une déclaration au Parquet du Procureur de la République indiquant le titre de la publication et le nom du directeur et de l'imprimeur.

— L'entreprise de presse obéit au *régime juridique* de droit commun (le plus souvent celui des sociétés anonymes). Cependant, sur certains points, des règles particulières lui sont imposées.

Les plus importantes de ces règles sont les suivantes :

— Les propriétaires, associés ou bailleurs de fond de journal doivent être de nationalité française.

— Le directeur doit être majeur, Français et jouir des droits civils et civiis. S'il est parlementaire, il doit être nommé un codirecteur (sans quoi il n'y aurait personne pour endosser la responsabilité pénale, le directeur bénéficiant alors de l'immunité parlementaire).

— Le personnel journaliste est soumis à un statut particulier, comportant des garanties professionnelles importantes.

diffusion de plusieurs journaux (sauf en ce qui concerne la distribution aux abonnés) est réservée à des sociétés coopératives de messageries de presse dont la loi fixe le statut et qui sont soumises à un certain contrôle administratif.

— De même, le *colportage et la vente des journaux* sur la voie publique sont libres. Cependant, une déclaration à l'administration est exigée pour les professionnels.

Les autorités de police peuvent réglementer la vente de journaux sur la voie publique dans l'intérêt de la circulation (p. ex. interdiction dans certaines rues aux moments d'affluence) ou même de la moralité publique (p. ex. interdiction de placer dans un étalage certaines publications licencieuses). Cependant, cette réglementation ne doit pas être excessive.

III. — L'affichage

L'affichage, qu'il soit effectué à titre professionnel ou à titre occasionnel, est libre. Ce principe traditionnel a été affirmé notamment par la loi du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et pré-enseignes.

Cependant, cette liberté subit quelques restrictions.

— La loi réglemente certaines modalités de l'affichage : ainsi, les affiches blanches sont réservées à l'administration.

— L'affichage est interdit dans certains lieux.

Il existe d'abord des emplacements réservés aux affiches administratives. En outre, des limitations sont établies dans l'intérêt de l'esthétique. Il est interdit d'afficher à proximité de certains monuments ou de certaines perspectives.

Des règles particulières s'appliquent à l'affichage électoral.

— L'affichage publicitaire visible de toute voie ouverte à la circulation publique est soumis à une réglementation résultant de la loi du 29 décembre 1979 et de ses textes d'application (note D. 21 nov. 1980).

§ 4. — LA LIBERTÉ DES SPECTACLES

La liberté des spectacles, plus ou moins consacrée selon les types de spectacles, correspond à la liberté de la pensée et à celle des activités collectives.

1. *Le théâtre*. Le régime du spectacle théâtral est depuis longtemps libéral.

L'entreprise de spectacle théâtral est soumise à une certaine réglementation (déclarations, conditions requises du directeur, contrôle de la comptabilité, nécessité de licences pour les artistes et le personnel).

La salle de spectacle est soumise à une réglementation destinée à assurer la sécurité (D. 17 fév. 1941 et 13 août 1954).

Le spectacle théâtral est libre et n'est plus soumis depuis 1906 à une censure préalable. Cependant, l'autorité de police, le Maire notamment, pourrait de manière exceptionnelle interdire une représentation si la nécessité de l'ordre public l'impose.

2. *Les spectacles de curiosité* demeurent soumis à un régime d'autorisation.

Ces spectacles visés par l'ordonnance du 13 octobre 1945 sont : les théâtres de marionnettes, cirques, cabarets, music-hall, spectacles forains, spectacles de chants et danses dans des lieux publics.

L'autorisation est donnée par le Maire qui peut le refuser pour des raisons d'ordre public, éventuellement contrôlée par le juge (C. E., 11 juil. 1975, Clément).

Cette égalité juridique concerne à la fois les droits et liberté et les obligations.

2° Le principe d'égalité n'a pas un caractère absolu. L'égalité n'est requise qu'autant qu'il s'agit de situation identique ou analogue. De ce fait, des discriminations justifiées par les circonstances ne vont pas à l'encontre du principe.

Par exemple une réglementation des véhicules automobiles peut comporter des règles différentes selon la dimension ou le poids des véhicules.

Le Conseil Constitutionnel a par exemple appliqué ce principe à propos des droits de péage (12 juil. 1979).

3° Les sources du principe d'égalité et de ses applications sont les suivantes :

a) Le principe d'égalité a une valeur constitutionnelle résultant du Préambule de la Constitution de 1958 qui se réfère à la Déclaration de 1789 et au Préambule de 1946. Il en va de même des applications du principe prévu par ce texte.

b) Le législateur peut faire application du principe en fixant, dans des cas déterminés ses modalités. Il peut à cet égard prévoir les limites justifiées par les circonstances.

Par exemple le principe d'égalité des sexes (Préambule de 1946) est aménagé en ce qui concerne la fonction publique par le Statut des fonctionnaires de l'Etat du 4 février 1959 (art. 7, rédaction de la L. 10 juillet 1975). Ce texte permet à certaines conditions le recrutement exclusif soit d'hommes, soit de femmes.

D'autre part divers textes du Code pénal et du Code du travail interdisent les discriminations entre les hommes et les femmes en ce qui concerne l'embauchage, les conditions de travail, etc.

c) Le juge administratif considère que l'égalité constitue un principe général du droit obligatoire pour l'administration. L'intérêt de cette solution est surtout relatif au fait que la jurisprudence a dégagé de très nombreuses applications du principe.

Par exemple :

- égalité devant les règlements administratifs,
- égalité devant toutes les catégories de charge publique,
- égalité entre les concurrents d'un concours,
- égalité entre les entrepreneurs candidats à une adjudication,
- égalité entre les fonctionnaires d'un même corps, etc.

4° L'autorité du principe est très grande :

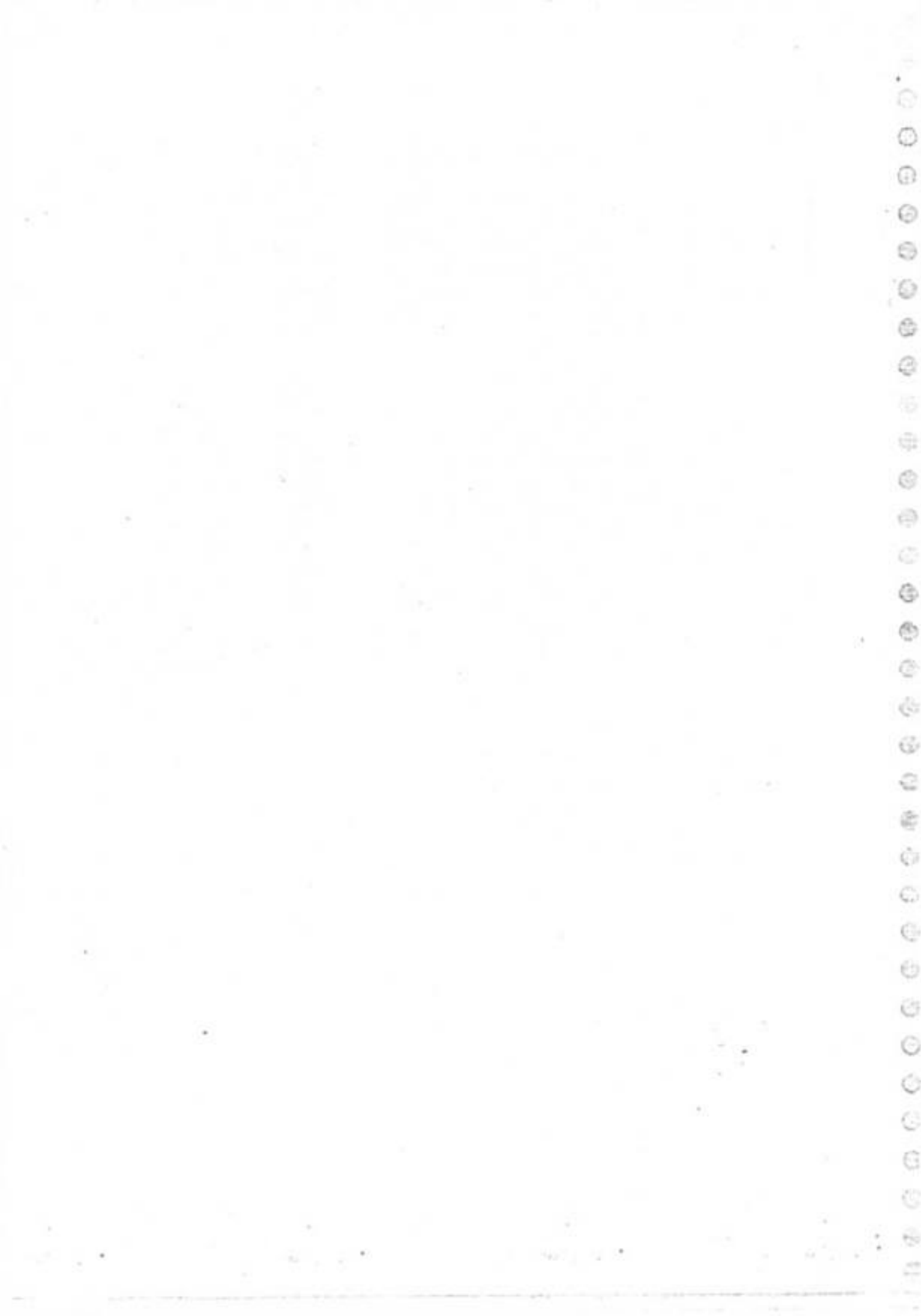
a) Il s'impose d'abord au législateur. Dans le cadre des attributions qui lui sont conférées par la Constitution, le Conseil Constitutionnel peut déclarer non conforme à la Constitution une loi portant une atteinte irrégulière au principe d'égalité.

Il l'a fait par ex. dans les cas suivants :

- Décision du 27 décembre 1973 (atteinte à l'égalité en matière fiscale).
- Décision du 23 juillet 1975 (atteinte à l'égalité en matière de justice pénale).
- Décision du 17 janvier 1979 (égalité devant les charges publiques).

b) Le principe s'impose encore à toutes les autorités publiques, juridictions, autorités administratives. Le juge administratif annule par exemple le côté administratif réglementaire portant atteinte à l'égalité.

Le droit à l'égalité ne signifie pas l'obligation. L'égalisation forcée, l'uniformisation sans limite de comportement, des manières de pensée, etc. va à l'encontre des libertés. A juste titre, on insiste aujourd'hui sur la nécessité (dans certaine limite) d'un droit à la différence.



Les règles concernant l'entreprise et la salle sont les mêmes que celles indiquées plus haut.

3. *Le cinéma*. Bien que libéralisé depuis quelques années, le régime du cinéma (Code de l'industrie cinématographique) est moins libéral que celui du théâtre.

Les professions du cinéma sont soumises à une réglementation assez stricte. Leurs contrôles, avec possibilité de sanctions disciplinaires, appartient à un organisme public, le Centre National de la Cinématographie.

Toute entreprise de production, distribution ou exploitation est soumise à une autorisation administrative (révocable) délivrée par le Centre. Celui-ci délivre une carte d'identité professionnelle aux principaux collaborateurs de l'entreprise.

La société de production, soumise à diverses obligations, doit obtenir une autorisation de tournage des films. Elle peut obtenir une aide financière sous forme de subvention, ou d'avance : cette aide est exclue pour les films pornographiques ou d'initiation à la violence.

L'exploitant de salle doit faire une déclaration lors de son inventaire. Il est soumis à une réglementation de sécurité et à un contrôle des recettes.

Aucun film ne peut être explicite sans avoir obtenu un visa délivré par le Ministre (qui a le cinéma dans ses attributions) sur avis d'une Commission de contrôle.

Le visa peut être refusé, accord sans restriction, ou comporte l'interdiction de la représentation aux mineurs de moins de 13 ans ou moins de 16 ans. Le Ministre peut également interdire l'exportation.

Ces décisions sont soumises au contrôle du juge administratif. Celui-ci a décidé que la liberté d'expression constituant le principe, l'interdiction n'étant légale que si le film était de nature à causer des intérêts généraux, que l'administration doit sauvegarder un dommage justifiant cette atteinte à la liberté (C. E., 24 janv. 1975, *Sté Paris Rome Films*).

Même si un film a obtenu le visa national, le Maire peut au titre de ses pouvoirs de police interdire le film dans la commune (ou l'interdire aux mineurs) :

— si la projection est de nature à provoquer des troubles matériels sérieux,

— si des circonstances locales tenant notamment à l'immortalité du film rendant la projection préjudiciable à l'ordre public (C. E., 18 déc. 1959, *Films Lutetia*).

SOUS-SECTION V

L'ÉGALITÉ

Il est impossible de séparer des libertés publiques le principe d'égalité. Ce principe a été formulé par la Déclaration de 1789.

— d'abord d'une manière générale : « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droit ... » (art. 1).

— ensuite dans certaines de ses conséquences : égalité devant la loi (art. 6), égalité devant l'impôt (art. 13), égale admissibilité aux emplois publics (art. 6).

Le principe a été repris dans de nombreuses déclarations ou constitutions. Ainsi, le Préambule de la Constitution en fait plusieurs applications, par exemple à propos de l'égalité des sexes. Il constitue une des bases fondamentales du droit public français.

1° Le principe d'égalité s'entend comme une *égalité de droit entre les citoyens*.

Bien que la Déclaration de 1789 emploie une formule plus large en parlant d'égalité entre les hommes, il est admis que les étrangers n'ont pas nécessairement la même situation que les citoyens français : ils peuvent être placés dans une situation différente en ce qui concerne leurs droits et obligations.

— L'entreprise de presse est soumise à un régime financier particulier. Il lui est interdit de recevoir des subventions d'un gouvernement étranger. Sa comptabilité est contrôlée par les services de l'information, etc...

c) *Le régime juridique des publications périodiques.* Comme pour les imprimés non périodiques, il s'agit d'un régime répressif et non pas préventif. La publication d'un périodique n'est soumise à aucune censure, à aucun contrôle administratif préalable, mais si des infractions pénales sont commises, des sanctions peuvent être infligées.

1^o Si la publication est libre, l'entreprise de presse doit cependant se soumettre à *deux séries de règles.*

— Certaines publications sont interdites par la loi à peine de sanctions pénales.

Il s'agit notamment des publications obscènes, de l'apologie de certains crimes, du compte rendu de certains procès, etc...

— La publication doit être précédée de certaines formalités destinées à permettre la mise en jeu éventuelle de la responsabilité pénale.

C'est ainsi que tous les exemplaires de la publication doivent mentionner le nom du directeur. Chaque exemplaire doit faire l'objet d'un dépôt au parquet et à la mairie ou dans certains services administratifs.

La publication peut entraîner une *responsabilité pénale*. Il en va ainsi lorsque sont commis par voie de presse certains délits punis par la loi (p. ex. offense au Chef de l'Etat ou aux chefs d'Etat étrangers, diffamation et injures envers les particuliers, provocation à certains crimes). La responsabilité incombe en principe au directeur (ou codirecteur), à défaut, à l'auteur de l'article ou même à l'imprimeur.

La responsabilité se traduit par des sanctions pénales et éventuellement par la saisie des exemplaires ordonnée par le juge d'instruction (l'administration ne peut en principe ordonner la saisie de journaux). Une responsabilité civile est également possible.

En outre, la loi de 1881 organise un « droit de réponse ». Toute personne nommée ou désignée par un journal peut exiger l'insertion gratuite de sa réponse dans le journal à la même place et dans les mêmes caractères.

2^o Le régime de droit commun de la presse périodique se trouve parfois remplacé par un *régime plus restrictif*.

Il en va ainsi :

— *en raison des circonstances.*

Par exemple, en temps de guerre ou encore en période d'état de siège, en état d'urgence, l'administration peut contrôler la presse notamment en instituant une censure.

— *en raison de la nature de la publication.*

Il en va ainsi notamment des publications destinées à la jeunesse. Pour ces publications sont prévus des déclarations et un dépôt légal particulier. La publication ne doit pas comporter de textes ou illustrations présentant sous un jour favorable certains actes répréhensibles ou de nature à démoraliser la jeunesse. Des sanctions pénales particulières sont prévues.

Un autre régime spécial concerne les publications en langue étrangère ou de provenance étrangère. Ces publications peuvent être interdites par le Ministre de l'Intérieur.

d) *La distribution de la presse périodique.*

— Le transport et la distribution de la presse périodique sont libres. Cependant, la

par ex. un égal accès à l'expression des principales tendances et pensées et des grands courants de l'opinion (art. 1^{er}).

Le monopole ainsi conféré à l'état ne peut évidemment concerner que le territoire français. Les auditeurs peuvent librement recevoir les émissions de l'étranger et notamment des « postes périphériques » (Europe n° 1, Monaco) émettant en français à proximité des frontières.

D'autre part, on a vu apparaître de plus en plus des émetteurs clandestins. Certains ont réclamé la suppression du monopole.

Le Conseil Constitutionnel (27 juill. 1978) a du reste reconnu la conformité du monopole à la Constitution. En 1980, le Gouvernement a autorisé les particuliers à émettre sur de faibles fréquences (« citizen band »). Une loi de 1981 a admis des dérogations au monopole en faveur de radios privées ou municipale.

Cependant l'importance des écrits imprimés dans la communication et l'échange des opinions et des idées reste considérable et la liberté de la presse est une de celles à laquelle l'opinion publique, dans les Etats libéraux est la plus attachée.

Le terme de presse doit être pris au sens large. Il désigne non seulement les imprimés périodiques (journaux) mais encore les imprimés non périodiques de toute espèce y compris les affiches.

L'article 11 de la Déclaration des Droits de l'Homme et des Citoyens de 1789 a garanti cette liberté en ces termes : « La communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas prévus par la loi ».

Le Préambule de la Constitution de 1958 se référant à cette déclaration, on peut considérer cette liberté comme prévue et organisée par le droit français.

La liberté de la presse se présentant sous un aspect complexe et englobant plusieurs libertés particulières, il y a intérêt, pour son étude, à distinguer les différentes activités entrant dans la notion générale de presse.

I. — La liberté de l'imprimerie.

Cette liberté est affirmée formellement par l'article 1^{er} de la loi du 29 juillet 1881 qui constitue le texte essentiel sur la liberté de la presse.

a) *L'entreprise d'imprimerie* peut être créée librement : il n'est besoin d'aucune autorisation administrative ni même d'une déclaration.

b) *Le régime des imprimés non périodiques*. Pour ces imprimés (il s'agit essentiellement des livres), le régime juridique est un *régime répressif*. L'impression est libre, n'est soumise à aucun contrôle administratif préalable, mais si elle donne lieu à une infraction pénale (par ex. outrage, provocation de militaires à la désobéissance), des sanctions pénales pourront être appliquées.

Le régime répressif s'oppose au régime préventif moins libéral dans lequel la publication de l'imprimé est soumise à un contrôle préalable de l'administration, celle-ci devant donner son autorisation pour que la publication soit possible.

La publication des imprimés est soumise sans doute à des formalités préalables, mais ces formalités ne sont exigées que pour permettre la mise en jeu éventuelle de la répression pénale.

Il en va ainsi même en ce qui concerne l'enseignement obligatoire. Les familles, obligées de donner à leurs enfants une instruction primaire entre 6 et 16 ans peuvent soit les envoyer à l'école publique, soit s'adresser à une école privée, soit même donner à l'enfant une instruction dans son domicile.

Il existe sans doute des établissements d'enseignement organisés par l'Etat sous forme de services administratifs. Cependant ces établissements n'excluent pas ceux qui peuvent être créés par les particuliers : il n'y a *pas de monopole de l'enseignement public*.

Le seul monopole que se réserve l'Etat est celui d'attribuer les grades universitaires.

a) *Liberté de création des établissements scolaires privés.*

Tout citoyen a le droit de créer un établissement d'enseignement. La loi exige simplement des conditions d'âge, de capacité (possession de certains diplômes) et de dignité (absence de condamnation).

L'ouverture d'un établissement scolaire donne lieu à une certaine procédure. L'administration de l'enseignement public peut s'opposer à l'ouverture pour des raisons d'hygiène ou de moralité. Si l'intéressé persiste dans ses intentions, un organisme universitaire (ou pour l'enseignement supérieur le tribunal civil) apprécie le bien-fondé de l'opposition.

b) *Liberté de fonctionnement des établissements scolaires privés.*

Les établissements privés sont libres d'organiser les études à leur gré. Pour l'enseignement primaire, l'article 35 de la loi du 30 octobre 1886 déclare : « Les Directeurs et Directrices d'écoles sont entièrement libres dans le choix des méthodes et des programmes ».

Cette liberté est limitée en droit par l'interdiction qui lui est faite d'utiliser des manuels scolaires prohibés pour les écoles publiques. D'autre part, comme l'Etat seul peut délivrer des diplômes officiels, les établissements privés sont obligés en fait de suivre les programmes de l'enseignement public.

Les établissements privés sont assujettis à un contrôle administratif exercé notamment par les autorités universitaires. Ce contrôle porte sur l'hygiène des locaux et la conformité de l'enseignement à la morale, à la Constitution et aux lois.

En cas de manquement à leurs obligations, les personnes qui enseignent dans les établissements privés peuvent se voir frappées de sanction disciplinaire par des organismes universitaires publics.

Il existe cependant un contrôle plus étendu pour les établissements qui ont passé avec l'Etat un contrat dans le cadre de la loi du 31 décembre 1959.

c) *Le financement des établissements privés.*

Tandis que l'enseignement public est gratuit, l'enseignement privé donne lieu, dans la plupart des cas, à une rémunération versée par la famille. Cette situation est depuis longtemps critiquée par une partie de l'opinion publique. Elle considère en effet, que la liberté de l'enseignement n'est pleinement assurée que si les familles peuvent choisir l'établissement scolaire où seraient élevés leurs enfants sans aucune considération financière. Les familles nécessiteuses en effet risquent d'être contraintes de choisir l'enseignement public, faute de pouvoir assumer les frais de l'enseignement privé.

Les partisans de cette conception estiment donc que l'Etat doit financer, ou tout au moins subventionner, les établissements privés.

Cette question de l'aide apportée par l'Etat à l'enseignement libre a toujours soulevé en France de vives controverses politiques. Les solutions ont subi une certaine évolution.

1° Sous la 3^e République, le législateur avait interdit les subventions aux écoles primaires privées. L'administration ne pouvait même pas leur accorder de subventions indirectes, par exemple, en prenant en charge certaines de leurs

III. — L'absence de discrimination entre les citoyens en fonction de leur opinion

La liberté de conscience suppose que tous les citoyens doivent être traités de la même manière quelles que soient leurs opinions et croyances. Leur statut juridique doit être le même et ils doivent bénéficier de la même manière des libertés.

Ce principe s'applique notamment à l'intérieur de l'administration.

— Les candidats aux emplois publics ne doivent pas être traités différemment selon leur opinion. La jurisprudence applique ici le principe d'égale admissibilité aux emplois publics.

— Les fonctionnaires ne peuvent non plus faire l'objet de mesures administratives différentes selon leurs opinions. Par exemple, une sanction disciplinaire fondée sur ce seul motif serait illégale.

IV. — La liberté de conscience et l'organisation des services publics

L'Etat ne doit pas, du fait de l'organisation des services publics, porter atteinte à la liberté de conscience. Ce principe entraîne diverses conséquences :

— Il ne doit pas être apposé de signes ou emblèmes religieux dans les lieux publics ou monuments publics.

D'autre part, une loi de 1881 interdit d'établir des distinctions entre les cultes dans les cimetières.

— Les services publics ne doivent pas présenter un caractère religieux.

— L'Administration doit rester neutre, ne pas favoriser une opinion déterminée et à plus forte raison ne pas chercher à l'inculquer.

Ce principe de neutralité de l'Etat s'applique tout particulièrement dans l'enseignement public.

Il appartient aux maîtres de cet enseignement de respecter cette neutralité et de ne pas chercher à inculquer aux élèves une opinion religieuse, philosophique ou politique déterminée. Les parents d'élèves ou les associations constituées par eux pourraient intervenir pour faire respecter ce principe. Il existe notamment des recours permettant de faire retirer les manuels scolaires contraires à la neutralité.

La liberté de conscience peut elle être invoquée à l'appui du refus de porter les armes, p. ex. pour le service militaire. Le droit français a longtemps déclaré cette attitude punissable : finalement il a accordé un statut aux objecteurs de conscience (L. 31 déc. 1963).

Ce statut peut être attribué aux jeunes gens qui se déclarent en raison de leurs convictions religieuses ou philosophiques opposés en toutes circonstances à l'usage personnel des armes. Une demande doit être adressée à une Commission (avec recours en cassation devant le Conseil d'Etat). Si la demande est acceptée, l'intéressé fera le service national soit dans une formation non armée, soit dans une formation civile assurant un travail d'intérêt général.

§ 2. — LA LIBERTÉ DE L'ENSEIGNEMENT

L'enseignement, mode de diffusion de la connaissance, et dans une certaine mesure des idées et croyances, est pour chaque individu, une des sources principales de sa manière

§ 1. — LA LIBERTÉ DE CONSCIENCE

I. — La portée de la liberté de conscience

Que faut-il entendre par cette liberté ? Elle implique évidemment d'abord le droit pour l'individu d'avoir les opinions morales ou religieuses qu'il veut. Sous cet aspect subjectif, cette liberté ne peut guère être contestée ou mise en péril encore que l'époque moderne n'ignore pas certaines techniques propres à agir sur les idées ou les sentiments de l'individu.)

— La liberté de conscience suppose en second lieu le droit pour l'individu de manifester, d'extérioriser ses opinions librement, et d'organiser sa vie selon ses opinions. Ici, l'exercice de cette liberté peut se heurter à l'intervention de l'Etat, intervention qui peut revêtir des formes diverses. L'Etat autoritaire, soucieux d'imposer à ses ressortissants une doctrine, des manières de pensées communes, limitera à l'extrême ou supprimera cette liberté. L'Etat libéral, tout en garantissant la liberté de conscience, sera souvent amené à lui apporter certaines restrictions au nom de l'ordre public.

Cette limite nécessaire au principe de la liberté de conscience a été indiquée par la Déclaration des Droits de l'Homme et des Citoyens (art. 10) : « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, mêmes religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi ».

A la suite de ce texte, la liberté de conscience a été proclamée plusieurs fois par des dispositions constitutionnelles ou législatives. C'est ainsi que la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation de l'Eglise et de l'Etat dispose dans son article 1^{er} : « La République assure la liberté de conscience ».

Le Conseil Constitutionnel a pu ainsi considérer que la liberté de conscience était un des « principes fondamentaux » reconnus par les lois de la République qui s'impose au législateur (C. const. 23 nov. 1977 à propos des maîtres des établissements d'enseignement privé).

II. — La liberté de manifestation des opinions

L'individu est libre de ses opinions en toute matière, religion, morale, politique, sociale, etc... ; il peut les manifester à son gré à la condition de ne pas porter atteinte à l'ordre public.

Le cas le plus important est évidemment celui de la *liberté du culte* qui nécessite de plus amples développements.

Chacun est libre de pratiquer ou non un culte et ne peut être contraint dans un sens ou dans un autre. L'article 31 de la loi du 9 décembre 1905 punit de sanctions pénales « ceux qui, soit par voies de fait, menaces ou violences contre un individu, soit en lui faisant craindre de perdre son emploi ou d'exposer à un dommage sa personne, sa famille ou sa fortune, l'aurait déterminé à exercer ou à s'abstenir d'exercer un culte... ».

a) Quel est le rôle de l'Etat en matière de culte ? Le principe est ici celui de la *laïcité de l'Etat*. Les cultes constituent des activités privées, non des services publics et il appartient aux particuliers intéressés de les organiser et de les financer. Comme l'indique l'article 2 de la loi de 1905, la République ne reconnaît, ne salarie et ne subventionne aucun culte.

Un régime spécial existe cependant en Alsace-Lorraine où la loi de 1905

Cette liberté ne se trouve écartée que dans des cas exceptionnels : sanction pénale (travaux forcés), réquisition de personnes en temps de guerre ou en cas de calamité publique.

Il ne faut pas confondre le droit de travailler, liberté publique, avec le *droit au travail* droit pour l'individu de pouvoir se procurer un emploi. Ce droit a été proclamé par divers textes notamment par le Préambule de 1946. Il se traduit, en fait, par une forme d'aide sociale, l'institution d'allocations au profit des chômeurs.

b) *Droit de choisir son emploi.*

Dans un régime de planification économique, ce droit est refusé à l'individu. L'Etat détermine, selon les aptitudes de chacun, l'emploi qu'il doit remplir et l'affecte, de manière impérative à cet emploi.

Il existe bien en France des organismes publics d'orientation professionnelle, mais les individus sont libres de s'adresser à ces organismes pour en obtenir des conseils, ils ne sont en aucune manière tenus de se conformer aux suggestions qui leur sont faites quant à l'emploi qui leur convient.

c) *Droit de changer d'emploi.* Ce droit est un corollaire du précédent, l'individu n'est jamais tenu de demeurer dans son emploi et il peut en changer à son gré.

Il n'est porté atteinte à ce droit que dans des cas exceptionnels notamment en temps de guerre : l'administration peut réquisitionner des travailleurs dans l'emploi qu'ils occupent, ils ne peuvent alors quitter cet emploi sans s'exposer à des sanctions pénales.

III. — Les libertés relatives à la défense des intérêts des travailleurs : la liberté syndicale

On entend par « syndicat » un groupement réunissant des travailleurs (il peut y avoir également des syndicats d'employeurs ou plus généralement d'entrepreneurs) et destiné à défendre les intérêts professionnels de ses membres. Groupés en syndicats, les travailleurs n'ont plus vis-à-vis de leur employeur la situation d'infériorité économique qu'ils connaissent lorsqu'ils agissent isolément. La liberté syndicale, par son caractère économique et social ainsi que par son aspect collectif constitue donc un des éléments les plus importants de la liberté du travail.

La liberté syndicale formulée par divers textes internationaux (par ex. Déclaration universelle des droits de l'homme) ou nationaux (par ex. Préambule de la Constitution de 1946) comporte plusieurs aspects.

a) *Liberté de constituer des syndicats* : la loi du 21 mars 1884 a établi à cet égard un régime extrêmement libéral.

Il suffit en effet, pour constituer un syndicat, de déposer les statuts avec l'indication du nom des dirigeants. Les syndicats jouissent d'une capacité juridique assez large qui a été développée par une loi de 1920.

b) *Liberté d'adhérer ou non à un syndicat* : le travailleur ne peut être forcé d'adhérer à un syndicat et inversement le droit syndical ne peut lui être refusé.

La jurisprudence en tire cette conséquence qu'un travailleur ne peut être licencié pour le seul fait qu'il fait partie d'un syndicat.

Le droit syndical a été longtemps refusé aux fonctionnaires, la loi de 1884 ne les visant pas. En fait, des syndicats de fonctionnaires se sont constitués et ont joué un certain rôle. Le statut général des fonctionnaires de l'Etat (Loi du 19-X-1946 et Ordonnance du 4-II-1959) a reconnu aux fonctionnaires le droit syndical. Il n'en va autrement que pour certaines catégories d'agents publics (militaires, corps préfectoral).

à ce principe. Les autorités de police peuvent soumettre à autorisation les professions qui s'exercent uniquement sur les voies publiques (commissionnaires, transports publics) : cette solution ne vaut pas lorsque la profession ne s'exerce pas uniquement sur la voie (P. ex. photo-filmeurs).

d) *Certaines activités économiques ne peuvent être exercées que par les personnes admises dans une organisation à caractère corporatif.*

Le cas le plus important est celui des professions constituées en Ordres professionnels (médecins, pharmaciens, chirurgiens-dentistes, architectes, experts-comptables, etc...). L'ordre, dirigé par des organismes (Conseils locaux ou national) dont les membres sont élus par les professionnels, exerce vis-à-vis de ces derniers un certain pouvoir réglementaire ou disciplinaire. Pour exercer la profession, il est nécessaire d'être inscrit au tableau de l'Ordre : les organes de l'Ordre vérifient si l'intéressé remplit certaines conditions de capacité, moralité, etc...

e) *Certaines activités économiques ne peuvent être exercées que par les personnes remplissant des conditions énoncées par des lois ou règlements.*

Il peut s'agir de conditions de nationalité (certaines activités professionnelles sont interdites aux étrangers), d'âge, de capacité (exigence de diplômes, etc...). Cette dernière condition est exigée de plus en plus fréquemment et de nombreuses professions ne sont accessibles qu'aux personnes titulaires d'un brevet constatant leur aptitude professionnelle.

f) *Certaines activités économiques ne peuvent être exercées qu'après une déclaration faite à l'administration.*

Cette condition qui ne porte pas atteinte grave à la liberté de commerce s'applique surtout aux entreprises sur lesquelles l'administration est amenée à exercer un certain contrôle, tels des débits de boissons.

On peut en rapprocher les diverses formalités nécessaires pour l'exercice d'une activité commerciale, inscription au registre du commerce, déclaration fiscale, etc...

III. — L'activité de l'entreprise

Si elle présentait un caractère absolu, la liberté du commerce et de l'industrie impliquerait que l'entrepreneur (au sens large : celui qui est à la tête de l'entreprise) dirige à son gré cette entreprise et détermine librement les modalités de son activité (éventuellement en accord avec les tiers intéressés : personnel, clients, fournisseurs). Or, il n'en va nullement ainsi. *Nombre de prérogatives de l'entrepreneur sont limitées* par les textes législatifs et réglementaires.

— L'entrepreneur n'est pas libre dans ses *relations* avec son *personnel*. S'il peut, dans une certaine mesure, fixer, en accord avec celui-ci, les conditions du travail, il existe de nombreuses règles qui s'imposent à lui : réglementation des salaires, détermination par le Code du Travail de certaines règles du contrat de travail, législation concernant l'hygiène des lieux de travail, etc.

— L'entrepreneur n'est pas libre dans ses *relations* avec ses *fournisseurs* et ses *clients*. Notamment en ce qui concerne les prix ; en vertu d'une ordonnance du 30 juin 1945, certains prix sont taxés par l'administration et l'inobservation des limites de prix expose à des sanctions pénales. De même les importations ou exportations sont soumises à un régime administratif complexe.

— *La liberté de l'entrepreneur* se limite à peu près au droit qu'il a d'exercer ou

Ces différentes atteintes administratives sont-elles compensées par une *indemnité* accordée au propriétaire ? En principe, les limitations au droit de propriété résultant d'une réglementation générale ne donnent lieu à aucune réparation. Il en va autrement des atteintes spéciales : en cas de réquisition, le propriétaire — et éventuellement l'occupant — reçoit une indemnité ; la règle est moins générale pour les servitudes administratives.

IV. — La privation du droit de propriété

L'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme qui déclarait le droit de propriété « inviolable et sacré » ajoutait cependant que l'on pouvait être privé de ce droit lorsque la nécessité publique l'exige et moyennant une juste et préalable indemnité. C'était là une allusion à l'expropriation qui permet à l'administration de s'emparer d'un immeuble dont elle a besoin et que son propriétaire se refuse à céder.

Cependant, ce cas de privation du droit de propriété n'est pas le seul. Il existe deux séries d'hypothèses dans lesquelles *le propriétaire peut être privé de son droit* du fait de l'Etat.

— On rencontre d'abord des cas d'*acquisition forcée* de la propriété par l'Etat. Celui-ci impose à son profit le transfert de propriété mais il verse à l'intéressé une indemnité compensatrice.

Il en va ainsi dans l'expropriation pour cause d'utilité publique, dans la réquisition de propriété (la réquisition peut porter non seulement sur l'usage de la propriété mais également sur le droit de propriété lui-même) : voir sur ces procédures, le cours de Droit Administratif Spécial, Capacité 2^e année. Plus exceptionnelle est la nationalisation réalisée par le législateur à propos de certaines activités économiques fondamentales (mines de combustibles minéraux, électricité et gaz, certaines banques et compagnies d'assurances, etc., etc.). On peut citer encore le droit de préemption qui permet par exemple à l'administration, dans les ventes publiques d'objets d'art, d'obliger l'acquéreur à lui céder un objet au prix des enchères.

— Parfois, la main-mise de l'Etat sur la propriété s'effectue sans aucune indemnité pour le propriétaire. Il s'agit alors d'une *confiscation*, sanction applicable à certaines infractions pénales.

§ 2. — LA LIBERTÉ DE L'ENTREPRISE OU LIBERTÉ DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

I. — Historique de la liberté d'entreprise

Sous l'Ancien Régime les entreprises économiques (agricoles industrielles ou commerciales) étaient soumises à une réglementation minutieuse. Notamment, la plupart des activités commerciales ou artisanales étaient constituées en « corporations » : l'admission à une corporation était subordonnée à des conditions plus ou moins nombreuses (stage, examen) et, d'autre part, chaque corporation établissait des règlements professionnels obligatoires pour ses membres. L'exercice des professions agricoles était également soumis à de nombreuses obligations : la circulation des denrées, le prix de vente donnaient lieu à des réglementations variées.

Cette situation était critiquée par les économistes libéraux (notamment en France au XVIII^e siècle les « Physiocrates ») qui réclamaient la liberté d'accès aux professions éco-

§ 1. — LA LIBERTÉ DE PROPRIÉTÉ

I. — Historique

Sous la Révolution a été dégagée une *conception du droit de propriété* comportant deux éléments essentiels.

— Le droit de propriété correspond à une *liberté publique* : il doit être proclamé et garanti au même titre que la liberté personnelle ou l'égalité.

— La liberté de propriété est une *liberté absolue* qui ne connaît en principe aucune restriction. C'est en ce sens que la Déclaration de 1789 voyait dans le droit de propriété, un « droit inviolable et sacré » (article 17) et qu'en 1804, l'article 544 du code civil définissait la propriété « le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue ».

Cependant, l'article 544 ajoutait « pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par la loi ou les règlements ». Ce membre de phrase indiquait que le législateur ou l'administration pouvaient, dans l'intérêt public, apporter des limitations au droit de propriété.

Au début du XIX^e siècle, ces *limitations*, sans être inconnues étaient exceptionnelles. Elles se sont multipliées par la suite à un point tel que le droit de propriété, s'il est encore consacré par les textes et s'il constitue toujours le fondement de notre système économique, présente un caractère *extrêmement limité*. Les prérogatives des propriétaires sont étroitement contenues par les exigences de l'intérêt public.

Cet *amoindrissement du droit de propriété* s'explique également d'un point de vue théorique, par l'influence de la conception socialiste (au sens large) de la propriété.

Cette conception se résume en deux idées fondamentales :

1^o La propriété n'est pas un droit personnel de l'individu mais une fonction sociale. Le propriétaire doit se considérer comme chargé par la Nation, d'une mission d'intérêt général. Il est normal qu'il tire profit de cette mission mais ce profit personnel est la conséquence de la fonction, non son but.

2^o La propriété ne doit pas porter sur tous les biens mais uniquement sur les biens de consommation. Les moyens de production (mines, usines, etc...) ne peuvent appartenir qu'à la Nation.

C'est en ce sens que le Préambule de la Constitution de 1946 déclarait : « Tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait doit devenir la propriété de la collectivité. » Ce principe a inspiré la politique de nationalisation (1944-1948) qui a réalisé — au moins en partie — le principe socialiste.

II. — L'accès à la propriété

a) La liberté de propriété suppose d'abord le *droit pour tout individu d'accéder à la propriété*, c'est-à-dire de pouvoir devenir propriétaire par acquisition ou autrement, sans avoir besoin de l'agrément de l'Etat. Ce droit d'accéder à la propriété existe pleinement en France : citoyens ou étrangers n'ont besoin d'aucune autorisation administrative pour devenir propriétaires.

b) Le corollaire du droit d'accès à la propriété est le *droit d'abandonner sa propriété*, d'y mettre fin par un acte volontaire (aliénation au sens large). Ce droit est également consacré en France.

utile et l'association peut, dans des limites juridiques variables, poursuivre le but qu'elle s'est assigné.

— L'association a un but non lucratif. Un groupement formé dans un but lucratif ne constitue pas une association, mais une société civile ou commerciale soumise à un régime différent.

II. — Le principe de liberté d'association et le régime général des associations

Le principe de liberté d'association a été affirmé par la loi du 1^{er} juillet 1901. Ce principe entraîne deux conséquences fondamentales.

a) Les associations peuvent se former librement. Il n'est besoin d'aucune autorisation administrative ni même d'une déclaration préalable.

Cependant, cette liberté absolue comporte une limite. L'association constituée librement n'a aucune capacité juridique. Si une association désire avoir une certaine capacité, elle doit se soumettre à certaines formalités administratives.

1^o L'association qui s'est formée sans aucune formalité préalable est valable, mais elle n'a aucune capacité juridique : elle ne peut posséder de biens ni agir en justice.

Elle peut cependant recevoir des cotisations de ses membres.

2^o Au contraire, une association peut avoir une certaine capacité juridique moyennant une formalité préalable, la déclaration faite à la préfecture ou sous-préfecture avec dépôt des statuts (l'administration publie ensuite, au Journal Officiel un extrait de la déclaration) ; l'association déclarée a la personnalité juridique. Elle peut ester en justice, être propriétaire de biens mobiliers et des immeubles nécessaires à son fonctionnement. Elle peut acquérir à titre onéreux mais ne peut recevoir des dons et legs.

La déclaration qui donne lieu à la délivrance d'un récépissé dans les 5 jours n'est subordonnée à aucune condition. Un texte législatif qui permettait l'intervention préalable de l'autorité judiciaire pour faire refuser la délivrance du récépissé aux associations contraire à l'ordre public a été déclaré contraire à la Constitution par le Conseil Constitutionnel (16 juillet 1971).

3^o Lorsqu'une association présente un caractère d'intérêt général, sa capacité peut être étendue à la suite d'une reconnaissance d'utilité publique qui lui est accordée par décret en Conseil d'État. L'association reconnue peut posséder tous immeubles et il lui est permis de recevoir des dons et legs.

b) L'administration ne peut mettre fin à l'association. La dissolution ne peut être faite que par décision de ses membres ou encore par décision d'une juridiction judiciaire.

La dissolution judiciaire peut être prononcée si les formalités de constitution n'ont pas été opérées régulièrement. Elle intervient obligatoirement si l'association a un objet contraire aux lois ou aux bonnes mœurs ou si elle a pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire ou à la forme républicaine du gouvernement.

III. — Les régimes restrictifs applicables à certaines catégories d'association

A côté du régime général qui vient d'être étudié, certaines catégories d'associations peuvent être soumises à un régime moins libéral.

a) Les restrictions peuvent concerner d'abord la constitution de l'association. Celle-ci peut par exemple être soumise à autorisation administrative ; il en va ainsi des associations étrangères.

Cette règle ne résulte pas des textes mais de la jurisprudence administrative. Le Conseil d'Etat, dans un célèbre arrêt du 19 mai 1933 (arrêt Benjamin : interdiction par le Maire de Nevers d'une conférence susceptible d'entraîner des manifestations) a admis que l'autorité de police pouvait valablement interdire une réunion. Ce pouvoir est soumis cependant à des restrictions : il faut que la réunion constitue une menace sérieuse pour l'ordre public : il faut que l'autorité de police n'ait pas les moyens de maintenir l'ordre d'une autre manière qu'en interdisant la réunion (p. ex. au moyen d'un service d'ordre).

Le pouvoir d'interdire la réunion appartient au Maire. Si celui-ci néglige d'intervenir, le Préfet peut, après l'avoir mis en demeure d'agir, se substituer à lui et interdire la réunion.

III. — Le régime des réunions privées

Il s'agit ici d'un régime de liberté absolue. Cependant dans des cas exceptionnels, les autorités de police pourraient interdire la réunion.

Il en va ainsi lorsque la réunion, présentée comme une réunion privée est, en réalité une réunion publique, ou lorsqu'elle risque de se transformer en réunion publique. Le Conseil d'Etat a donné cette solution dans un arrêt Bucard du 23 décembre 1936.

§ 2. — LA LIBERTÉ DE MANIFESTATION

I. — Que faut-il entendre par manifestation ?

La manifestation, groupement d'individus comme la réunion, se caractérise par plusieurs éléments.

— La manifestation, comme la réunion, est prévue et organisée à l'avance, elle comporte donc une certaine publicité préalable.

La manifestation se distingue par-là de l'attroupement qui est un rassemblement spontané, accidentel, non prévu à l'avance. Les attroupements sur la voie publique ne sont pas interdits mais ils sont illégaux dans deux cas indiqués par une loi du 7 juin 1848 et une Ordonnance du 4-VI-1960 intégrée dans les articles 104 et suivants du Code Pénal : lorsque l'attroupement réunit des personnes armées ou lorsqu'il est de nature à troubler la tranquillité publique. Dans ces deux cas, les personnes qui s'attroupent peuvent être frappées de sanctions pénales et, en outre, la police peut disperser l'attroupement. Celle-ci peut même éventuellement se servir d'armes à feu, moyennant une procédure préalable (sommation par un magistrat civil, roulement de tambour, sonnerie de clairon, signal sonore ou lumineux, etc...).

— La manifestation a lieu sur la voie publique. Si elle se tient en dehors de la voie publique, on est en présence d'une réunion.

— La manifestation est destinée à exprimer collectivement une certaine volonté ou certaines idées quelle qu'en soit la nature : la manifestation peut être politique, religieuse (procession par exemple), sociale, etc...

II. — Le régime des manifestations

Pendant longtemps, il n'y a eu aucun texte sur les manifestations, celles-ci pouvant éventuellement être interdites par l'administration.

Un décret-loi du 23 octobre 1935 a établi pour la première fois le régime juridique des

Il existe du reste, une tendance actuelle à réduire l'exigence du passeport. Le déplacement, dans certains pays étrangers, ayant conclu des accords avec la France, ne nécessite plus qu'une simple carte d'identité.

b) Les étrangers n'ont aucun droit à pénétrer en France. Leur entrée sur le territoire français exige en principe, un visa délivré par les Consuls français et apposé sur leur passeport.

L'exigence du visa comme celle du passeport lui-même est en déclin et de nombreux accords passés par la France avec des Etats étrangers ont fait disparaître cette formalité.

L'étranger qui entre en France n'est autorisé à y séjourner que trois mois. Pour des séjours plus longs, il doit demander à l'administration une carte de séjour (il en existe plusieurs espèces comportant des durées différentes). S'il désire travailler en France, il doit obtenir de l'administration une carte de travail (il existe cependant des règles particulières au profit des ressortissants de la Communauté Economique Européenne, le Traité de Rome prévoyant en principe la liberté de circulation des travailleurs).

Les étrangers peuvent faire l'objet de mesures d'expulsion du territoire français : l'expulsion est décidée par le Ministre de l'Intérieur ou dans les départements-frontières par le Préfet. L'étranger en instance d'expulsion ne peut être emprisonné plus de 24 h sans décision d'un juge (L. 2 fév. 1981).

Les étrangers bénéficient cependant d'une certaine protection résultant de textes internationaux (Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés, Convention de l'ONU de 1961 sur la discrimination raciale, etc.).

La protection résulte encore de l'intervention du Conseil Constitutionnel qui peut déclarer une loi contraire à la Constitution (C. Const. 9 janv. 1980 à propos de la loi sur l'immigration clandestine).

Le juge administratif enfin exerce un contrôle plus étendu qu'autrefois sur les mesures administratives concernant les étrangers : expulsion (par ex. C. E. 21 janv. 1977 DRIDI, 22 déc. 1978 COHN BENDIT) ou extradition (C. E. 7 juill. 1978 CROISSANT).

Sous-Section II

LA LIBERTÉ D'ACTION DES GROUPES SOCIAUX

La liberté peut être réclamée non seulement par les individus mais également par les groupes sociaux, qu'il s'agisse des groupes naturels comme la famille ou des groupes artificiels comme par exemple les associations. En ce qui concerne cette seconde catégorie de groupe, la liberté essentielle est la *liberté de se grouper*, le droit pour les individus de se rassembler pour délibérer en commun ou pour exercer une certaine action collective. Cette liberté se décompose elle-même en plusieurs catégories. S'il s'agit d'un groupement momentané on parlera de liberté de réunion ou de manifestation ; s'il s'agit d'un groupement permanent, on parlera de liberté d'association.

§ 1. — LA LIBERTÉ DE RÉUNION

I. — Que faut-il entendre par réunion ?

A. — La notion de réunion qu'il est nécessaire de préciser, ne peut se définir que par comparaison à un certain nombre de notions voisines.

a) La réunion se distingue de l'attroupement par son caractère intentionnel et organisé.

I. — La circulation intérieure

Bien que la liberté d'aller et de venir ait été affirmée par certains textes de la révolution, il n'existe actuellement aucune disposition de droit positif qui la garantisse expressément. Il s'agit donc d'une liberté innommée (v. plus haut) qui peut recevoir de nombreuses limitations administratives. Notamment, l'administration peut *réglementer la circulation* sur le territoire national.

Ce pouvoir de réglementation n'est cependant pas absolu et ne doit pas conduire à la suppression de la liberté de circulation. En ce qui concerne la circulation automobile la jurisprudence décide par ex. que, sauf dans des cas exceptionnels, le Maire ne peut interdire complètement la circulation dans certaines rues. Il en va de même de la circulation des piétons : le Conseil d'État (13 mai 1927, *Carrier*) a annulé un arrêté municipal obligeant les personnes désireuses d'effectuer des ascensions en montagne à se présenter à la Mairie et à se faire accompagner d'un guide si le Maire l'estimait utile.

Les restrictions apportées par l'administration à la liberté de circulation peuvent être classées en plusieurs catégories.

a) Les restrictions s'expliquent parfois par les *circonstances*. En temps de guerre, on exige parfois des titres de circulation. De même en période d'état de siège ou d'état d'urgence, diverses limitations peuvent être apportées à la circulation.

b) Les restrictions peuvent avoir encore pour origine le *mode de circulation* employé. Si la circulation du piéton sur les voies publiques est soumise à une réglementation assez simple (usage des trottoirs, passages cloutés, etc.), il n'en va pas de même de la circulation des véhicules soumise à une réglementation très complexe.

Cette réglementation qu'il n'y a pas lieu d'étudier ici concerne soit les *véhicules eux-mêmes* (p. ex. gabarit, éclairage des automobiles, ceintures de sécurité), soit le *conducteur* (exigence d'un permis de conduire, p. ex.), soit la *circulation* (règles de priorité, signalisation, limitation de vitesse, etc.). Cette réglementation est soit l'œuvre des autorités centrales (p. ex. le Code de la Route qui est un décret) soit du Préfet ou du Maire.

La circulation par d'autres moyens que les véhicules terrestres (avions, bateaux) est également soumise à une réglementation complexe.

La circulation sur les voies publiques constitue cependant un droit et l'administration ne peut la réglementer que pour la rendre facile et sûre. Elle ne peut restreindre abusivement le droit de circuler ni le soumettre à autorisation.

Il n'en va autrement que si un mode de circulation constitue un usage anormal de la voie publique. Il y a par exemple usage anormal lorsque la voie publique est utilisée à des fins professionnelles, par ex. par les taxis ou les transports en commun, ou encore, lorsque l'utilisation de la voie est de nature à endommager celle-ci, par exemple pour les essais d'automobiles sur route, ou encore pour les *utilisations dangereuses* pour la sécurité publique, telles les courses automobiles. Dans ces cas l'administration peut établir un régime d'autorisation.

Le stationnement, corollaire de la circulation, est parfois considéré comme constituant un droit. Ce droit subit en fait de fortes restrictions.

1° Le stationnement de courte durée est en principe libre. Cependant, l'administration peut, dans l'intérêt de la sécurité et facilité de la circulation, l'interdire dans certaines rues ou portions de rues. Cependant, elle doit dans ce cas tenir compte de la situation des riverains qui ne peuvent plus desservir leur immeuble : le Conseil d'État a admis qu'il fallait leur permettre d'utiliser gratuitement des parkings à proximité (11 déc. 1931, *Ligue parisienne pour la défense du commerce*).

IV. — L'inviolabilité du domicile

Il s'agit ici d'une conception d'origine très ancienne selon laquelle nul ne peut pénétrer dans le domicile d'un individu sans le consentement de ce dernier. Cette idée selon laquelle le domicile doit constituer un asile inviolable s'exprime dans certains adages populaires comme le dicton anglais « My home is my castle » (ma maison est mon château fort).

Plusieurs textes constitutionnels ont affirmé en France le principe d'inviolabilité du domicile, comme les constitutions de l'An VIII ou de 1848. Il n'existe plus actuellement de textes en ce sens mais l'existence du principe à titre de coutume, n'est pas contestée : elle est, du reste confirmée, par des dispositions du Code Pénal qui punissent les atteintes au domicile d'un citoyen (art. 184 et suiv.).

L'inviolabilité du domicile comporte cependant un certain nombre de restrictions. Leur importance et leur gravité varient selon que l'on considère le logement proprement dit ou ses dépendances.

La règle d'inviolabilité du domicile concerne seulement le logement même occasionnel (chambre d'hôtel) ses dépendances immédiates qui englobent les terrains attenants à la maison et entourés d'une clôture. Le principe ne vaut pas de la même manière pour les autres terrains en ce sens que le fait de pénétrer dans une propriété privée ne constitue pas à lui seul un délit. Il reste qu'une propriété privée ne peut être utilisée par les tiers sans le consentement de son propriétaire. L'administration a cependant le droit dans des cas prévus par la loi, d'utiliser des propriétés privées ou d'y installer des ouvrages : il s'agit des servitudes administratives (par ex. la servitude d'occupation temporaire qui permet à l'administration, pour l'exécution de travaux publics, d'occuper une propriété ou d'y extraire des matériaux, loi du 29 déc. 1892).

L'automobile n'est pas considérée comme une dépendance du domicile.

a) En ce qui concerne les *dépendances du logement* constituant des locaux ouverts au public ou des locaux professionnels, les pouvoirs de l'administration sont étendus. Certains agents administratifs peuvent pénétrer de jour ou de nuit dans ces locaux pour opérer un contrôle sur l'activité qui y est exercée.

Par ex. la police peut pénétrer de jour et de nuit dans les cafés et cabarets, dans les maisons de jeu et dans les lieux livrés notoirement à la débauche où on se livre en société à l'usage des stupéfiants. Les agents de l'administration des impôts peuvent pénétrer, même durant la nuit, dans les brasseries, distilleries et débits de boissons. Les inspecteurs du Travail ont accès dans les établissements industriels travaillant la nuit, etc...

b) En ce qui concerne le *logement* proprement dit, l'inviolabilité du domicile est plus absolue. En dehors des cas de certaines perquisitions fiscales ou douanières, il ne peut y être porté atteinte qu'à des fins de répression pénale. Les agents de la force publique peuvent, à cette fin, perquisitionner au domicile d'un citoyen ou pénétrer dans ce domicile pour procéder à une arrestation, à la condition de respecter les formalités prévues par le Code de Procédure Pénale (par ex. l'existence d'un mandat d'arrêt ou d'amener établi par le juge d'instruction).

Arrestation ou perquisition ne peuvent avoir lieu que pendant le jour. Les limites légales du jour et de la nuit sont fixées à cet égard par l'article 134 du Code de Procédure Pénale : la nuit va de 21 h à 6 h.

La loi peut déroger à ce principe et imposer des actes de prévention (vaccination), des examens médicaux ou parfois des traitements (aliénés, toxicomanes, alcooliques dangereux, vénériens).

Parfois, le consentement ne suffit pas à rendre valable une atteinte. Par exemple les tribunaux déclarent irrégulière une expérimentation sur l'homme sain même avec le consentement de l'intéressé.

La protection s'étend dans une certaine mesure au cadavre humain. Ainsi, il existe une réglementation des autopsies ou des prélèvements sur le cadavre (L. 22 déc. 1976).

§ 2. — LA LIBERTÉ DE DOMICILE

I. — Que faut-il entendre par domicile ?

Le droit civil (Code civil art. 102) en donne une définition assez restrictive en y voyant « le lieu de principal établissement ». En ce qui concerne le problème des libertés publiques il convient d'adopter une notion bien plus large : le domicile est le *lieu d'habitation des citoyens*.

Le terme étant pris dans ce sens, il peut y avoir pour un même individu plusieurs domiciles (résidence principale et résidences secondaires).

Le domicile comprend non seulement le logement proprement dit, mais également ses annexes et dépendances immédiates, cours, parcs, jardins clos, etc...

Le domicile est le cadre essentiel de la vie privée, il doit donc bénéficier d'une protection particulière. La liberté de domicile qui constitue une des plus importantes peut se décomposer en plusieurs éléments.

II. — La liberté de choix du domicile

Ce premier aspect de la liberté du domicile englobe lui-même plusieurs droits.

A) *Droit d'avoir ou de ne pas avoir un domicile* : rien n'interdit à un citoyen de ne pas avoir un domicile fixe.

Cependant, l'absence de domicile fixe (forains, nomades, v. ci-dessous) entraîne l'application d'un contrôle de police.

B) *Droit de déterminer librement son domicile* : le citoyen peut choisir à son gré le lieu dans lequel il établira son habitation.

Il existe dans certains cas, des restrictions à ce droit :

1° Certaines personnes ont un domicile qui leur est imposé et dont le choix ne dépend pas de leur volonté. La détermination du domicile peut provenir d'une loi ou d'un règlement : par exemple, certains fonctionnaires ont l'obligation de résider au lieu de leur affectation administrative. La détermination peut résulter d'une décision administrative : il en va ainsi des personnes qui sont l'objet d'une mesure d'assignation à résidence (étrangers ayant fait l'objet d'une mesure d'expulsion et qui sont refoulés par l'État étranger, personnes dangereuses pour la sécurité publique dans le cas où l'état d'urgence a été proclamé). Enfin, la détermination peut être le fait de simples particuliers. Ainsi le domicile de mineur non émancipé est celui de ses père et mère.

2° Inversement, certaines personnes ne peuvent fixer leur domicile en certains endroits. Ainsi certains délinquants peuvent être frappés d'une peine d'interdiction de séjour : après leur sortie de prison, il leur est défendu de séjourner dans certains départements ou certaines localités.

juge d'instruction. Elle peut être demandée par l'inculpé ou son conseil, soit au juge d'instruction soit à la juridiction de jugement, si elle est saisie. Ces règles trouvent leur principe dans l'article 66 de la Constitution de 1958 selon lequel « nul ne peut être arbitrairement détenu ».

Lorsque la détention provisoire a été suivie d'une décision de non-lieu ou d'acquittement, l'intéressé peut obtenir de l'Etat des dommages-intérêts (Loi du 17 juillet 1970).

C) *Les modalités de la répression pénale.* Le délinquant dont la culpabilité est démontrée peut être frappé d'une peine privative de liberté, c'est-à-dire être condamné à l'emprisonnement.

La répression pénale obéit à une réglementation qu'il n'y a pas lieu d'étudier ici et qui constitue le droit pénal. Le droit pénal d'un Etat libéral comme la France est dominé par une série de principes qui constituent autant de garanties pour l'individu. Il en va ainsi de :

— *L'organisation de la répression.* Nul ne peut être poursuivi et condamné que pour des infractions prévues par la loi (Code Pénal art. 1) : c'est le principe fondamental de la légalité de l'infraction (l'administration ne peut pas créer par règlement une infraction pénale, sauf depuis 1958, en ce qui concerne les ☒ contraventions de police). D'autre part, une infraction n'est punissable que si la loi qui la prévoit a été prise avant qu'elle ait lieu ; c'est la règle de non-rétroactivité de la loi (Code Pénal art. 4) qui a une importance particulière en matière pénale.

Ces principes sont complétés par celui de la légalité des peines : ne peuvent être infligées que les peines prévues par la loi.

— *L'organisation et le fonctionnement des juridictions répressives.*

L'organisation de ces juridictions comporte deux garanties fondamentales : d'une part, les magistrats qui prononcent les sanctions ont un statut comportant une grande indépendance vis-à-vis du Gouvernement (les décisions les concernant sont prises par un organisme prévu par la constitution, le Conseil Supérieur de la magistrature) et ne peuvent donc subir de pression politique. D'autre part, pour le jugement des infractions les plus graves (crimes), les magistrats professionnels sont assistés d'un jury composé de simples citoyens.

Le fonctionnement des juridictions répressives est réglementé par la loi (Code de Procédure Pénale) qui établit diverses garanties en faveur de l'inculpé. L'une des plus importantes consiste dans le principe des droits de la défense, selon lequel l'inculpé a le droit de présenter utilement sa défense, notamment en se faisant assister d'un avocat de son choix qui dispose de toutes facilités nécessaires à l'exécution de sa mission.

II. — Les mesures de sûreté prises à l'égard des personnes dangereuses pour l'ordre public

Il peut arriver que certaines personnes qui n'ont pas commis d'infraction pénale fassent l'objet de mesures de sûreté consistant dans le placement dans un établissement fermé ou encore la fixation impérative de la résidence, ces mesures n'étant pas prévues pour une durée déterminée et pouvant se maintenir tant que l'intéressé s'avère dangereux pour l'ordre public.

Ce texte indique bien le problème posé par la sûreté. Il est évident que la liberté personnelle doit subir des atteintes, ne serait-ce que dans le cas du délinquant qui doit être puni notamment par un emprisonnement. Seulement ces atteintes doivent être réglementées par la loi de manière à éviter tout arbitraire et à donner des garanties aux individus qui font l'objet de ces mesures.

L'étude de cette liberté consiste donc essentiellement en celle de ses limitations.

I. — La répression pénale et les atteintes à la liberté personnelle

A) La loi, notamment le Code Pénal et le Code de Procédure Pénale, posent une série de règles relatives à la répression pénale.

Ces règles doivent être respectées par les autorités, autorités judiciaires ou autorités de police, comme par les particuliers à peine de sanctions pénales, disciplinaires ou civiles.

B) Les mesures préalables à la répression pénale.

Le jugement de l'inculpé par la juridiction répressive est précédé d'un certain nombre de mesures destinées à s'assurer de la personne du coupable et à le tenir à la disposition de la justice. Ces mesures sont dangereuses pour la liberté individuelle et elles sont, pour cette raison, soigneusement réglementées par la loi.

1° La vérification d'identité sur la voie publique et les lieux publics est fondée sur certains textes (Code Proc. Pén., art. 61, al. 2, et art. 75 déc. L. 2 fév. 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes).

Cette loi permet la vérification d'identité à la demande des officiers ou agent de police judiciaire en cas de recherche judiciaire ou pour prévenir une atteinte à l'ordre public. L'identité peut être établie par tout moyen. Le refus expose à des sanctions pénales. Celui qui ne justifie pas sur place de son identité peut être conduit au poste de police et retenu pour la durée nécessaire à la vérification (avec un maximum de 6 h). Après les élections de 1981 est envisagée l'abrogation de cette loi.

2° L'arrestation. Elle consiste en ce que les agents de la force publique, s'emparent du délinquant en vue, soit de le conduire devant un magistrat, soit de l'incarcérer.

A qui appartient le droit d'ordonner l'arrestation ? Il faut distinguer le cas normal et les cas exceptionnels :

— En principe, ce droit est réservé à un magistrat de l'ordre judiciaire, le juge d'instruction (qui est un magistrat du siège et ne fait pas partie du parquet) placé dans chaque tribunal.

Les ordres donnés par le juge d'instruction et qui portent le nom de mandats sont réglementés par le Code de Procédure Pénale.

L'article 122 distingue quatre espèces de mandats :

- Le mandat de comparution est l'ordre donné à l'inculpé de se présenter devant le juge.
- Le mandat d'amener est l'ordre donné aux agents de la force publique de conduire immédiatement l'inculpé devant le juge.
- Le mandat de dépôt est l'ordre donné aux autorités de la prison de recevoir et de détenir l'inculpé.
- Le mandat d'arrêt est l'ordre donné aux agents de la force publique de rechercher l'inculpé et de le conduire à la prison où il sera détenu.

La loi réglemente les formes de ces mandats, la manière dont ils doivent être

II. — Les recours ouverts aux citoyens

Les citoyens disposent de recours qui peuvent leur permettre d'exercer leurs libertés lorsque celles-ci sont mises en péril.

A) Il peut arriver d'abord qu'une loi aille à l'encontre d'une liberté publique garantie par un texte constitutionnel. Cette loi ne peut être mise en échec que s'il existe un système de *contrôle de constitutionnalité de la loi*.

En France, les juridictions administratives ou judiciaires ne se reconnaissent pas le droit de vérifier si une loi est conforme à la constitution. La loi ne donne lieu, de leur part, à aucun contrôle de régularité.

Par contre, on admet en droit français, que la loi peut engager la responsabilité de l'Etat si elle cause à un citoyen ou une catégorie déterminée de citoyens, un préjudice anormal et si le législateur n'a pas entendu exclure l'indemnisation. Cette solution qui n'est prévue par aucun texte a été admise par le Conseil d'Etat à propos d'une loi interdisant la fabrication d'un certain produit (arrêt de 1938, Cie La Fleurette).

Comme on l'a vu, le recours au Conseil Constitutionnel pour faire vérifier la conformité de ces lois à la Constitution est ouvert aux autorités publiques indiquées par la Constitution (V. ci-dessus) mais non aux simples citoyens.

B) Il peut arriver que l'atteinte à la liberté ait son origine dans un acte administratif. Dans ce cas les citoyens peuvent mettre en jeu les *recours* permettant à l'administration ou au juge, de déclarer irrégulier l'acte administratif (V. plus bas 2^e Partie).

D'autre part, l'atteinte à une liberté par l'administration peut donner lieu à la condamnation de cette dernière par le juge à des dommages-intérêts.

III. — La question de la résistance à l'oppression

Certaines doctrines politiques (au XVI^e siècle notamment : doctrine du tyrannicide) ont admis que les citoyens avaient un véritable droit à s'opposer, au besoin par la force, aux actes arbitraires des autorités publiques.

Plusieurs Déclarations des droits, notamment, celles de 1789 et 1793, ont consacré expressément ce droit.

Il paraît difficile, cependant, d'admettre l'existence d'un droit de résistance à l'oppression. On voit mal comment le législateur pouvait fixer les conditions d'exercice de ce droit. En réalité, la résistance à l'oppression, pose des problèmes politiques, et moraux (légitimité de la résistance au pouvoir injuste) plutôt que juridiques.

diaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail, ainsi qu'à la gestion des entreprises ».

6^o La Constitution de 1958, comme celle de 1946, ne contient pas de déclaration des droits. Cependant, dans un court Préambule, elle se réfère aux « droits de l'homme tels qu'ils ont été définis par la déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 ». Par conséquent, les droits et libertés garantis par ces deux textes doivent être considérés comme applicables aujourd'hui.

Par ailleurs, la Constitution de 1958 garantit quelques droits et libertés particulières. Il s'agit notamment de la liberté de conscience, de l'égalité, de la liberté politique et de la liberté individuelle (Voir plus haut, Chap. II, Section I).

Cette constitution établit, comme on l'a vu, une procédure de contrôle de la constitutionnalité des lois. Par conséquent, les libertés publiques bénéficient d'une garantie juridique particulièrement importante.

III. — La formulation internationale des libertés publiques

Plusieurs textes internationaux ont formulé des libertés publiques. Les plus importants sont les suivants :

1^o La Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 10 décembre 1948.

Ce texte ajoute aux libertés classiques diverses libertés consacrées à l'époque contemporaine (droit à la santé, au bien-être et aux loisirs, à la sécurité sociale, à l'éducation, etc.).

La déclaration ne constitue qu'une résolution qui ne lie pas les Etats. Cependant elle a été complétée en 1966 par deux Pactes (sur les droits économiques et sociaux et sur les droits politiques) qui lient les Etats qui les ont ratifiés. Le second Pacte prévoit certaines procédures, peu contraignantes en cas de violation des droits garantis (un Comité des droits de l'homme pourra formuler ses constatations).

2^o La Convention européenne des droits de l'homme signée en 1950 par le gouvernement membre du Conseil de l'Europe (la France ne l'a ratifiée qu'en 1974).

Le principal intérêt de cette Convention a été de prévoir des mécanismes de garantie.

En cas de violation d'une des libertés garanties du fait d'un Etat, un autre Etat ou les particuliers intéressés (à certaines conditions) peuvent saisir une Commission des droits de l'homme qui s'efforce de réaliser un règlement amiable.

Si cette procédure ne réussit pas, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe peut tenter de régler l'affaire.

Une autre voie est possible, celle de l'intervention de la Cour européenne des droits de l'homme, juridiction dont les décisions s'imposent aux Etats. Cependant, cette Cour ne peut être saisie qu'en ce qui concerne les Etats qui ont accepté sa compétence.

On notera également que depuis sa ratification par la France, la Convention européenne s'impose aux autorités françaises. Notamment, le juge administratif accepte de vérifier si un acte administratif n'est pas contraire à la Convention.

Cependant, le Conseil Constitutionnel ne peut pas contrôler la conformité d'une loi à la Convention (il n'a pas compétence pour rechercher si une loi est conforme à un traité).

5. La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché ; et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

6. La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité ; et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

7. Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi, et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent, expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires, doivent être punis ; mais tout citoyen appelé ou saisi en vertu de la loi, doit obéir à l'instant : il se rend coupable par la résistance.

8. La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

9. Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi.

10. Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi.

11. La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.

12. La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique ; cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée.

13. Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.

14. Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

15. La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.

16. Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

17. La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.