

Les libertés en questions

13^e édition

Bernard Stirn

LGDJ

un savoir-faire de
Lextenso

**S
F
E
T
C**

Les libertés en questions

BERNARD STIRN

*Président de section honoraire au Conseil d'État,
Membre de l'Institut*

13^e édition

*La première édition de cet ouvrage (1996)
a reçu le prix de la Fondation Henri Texier,
décerné par l'Académie des sciences morales et politiques*

LGDJ

un savoir-faire de

Lextenso



© 2023, LGDJ, Lextenso
1, Parvis de La Défense
92044 Paris La Défense Cedex
www.lgdj-editions.fr
EAN : 9782275114484
Collection: Clefs

« La mode est aujourd'hui d'accueillir la liberté
d'un rire sardonique, de la regarder comme une vieillerie
tombée en désuétude avec l'honneur. Je ne suis point
à la mode, je pense que sans la liberté il n'y a rien
dans le monde ; elle seule donne du prix à la vie ;
dussé-je rester le dernier à la défendre,
je ne cesserai de proclamer ses droits. »

(CHATEAUBRIAND, *Mémoires d'outre-tombe*)

Droits reconnus et protégés par la puissance publique, les libertés publiques reflètent l'équilibre que la société assure entre les aspirations des individus et les exigences de la vie collective.

Leur histoire, au cours de laquelle plusieurs générations se dessinent, est aussi celle des évolutions de la société. Les droits civils et politiques, proclamés par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, forment la première génération des libertés publiques, qui s'est construite, de la Révolution à la fin du XIX^e siècle, autour des grands textes sur le droit de vote, la liberté de la presse, les libertés de réunion et d'association. Avec les droits économiques et sociaux revendiqués à partir de la Révolution industrielle et solennellement proclamés, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, par le Préambule de la constitution de 1946 se constitue la deuxième génération. Une troisième est née du développement des moyens d'information et de communication : transparence, accès aux documents et aux fichiers, droit à l'information, diffusion d'internet et des réseaux sociaux. Une quatrième génération apparaît au travers des préoccupations contemporaines issues des progrès de la médecine et de la biologie comme des inquiétudes sur la préservation du milieu naturel. Elle est marquée par la procréation et le droit à la vie, le respect de la dignité de la personne humaine, y compris devant la mort, les préoccupations de développement durable, les incertitudes devant les pandémies.

Même lorsqu'elles sont respectées de longue date et solidement garanties, les libertés sont toujours en questions. Les discussions qu'elles suscitent combinent les données juridiques, les contraintes de la réalité et les idéaux de tout projet collectif. Plusieurs thèmes de forte actualité sont particulièrement porteurs de débats sur les libertés : indépendance de la justice, laïcité et signes religieux dans l'espace public, accueil et intégration des étrangers, migrations et droit d'asile, mariage pour tous, fin de vie, préservation de la biodiversité et lutte contre le changement climatique, protection de la santé publique et lutte contre les épidémies. Des inquiétudes croissantes s'expriment. Les exigences du combat contre le terrorisme comme les impératifs de la lutte contre l'épidémie de Covid-19 ont fait naître des craintes d'un recul des libertés dans un contexte prolongé d'état d'urgence. Si la garantie des droits fondamentaux s'inscrit de plus en plus dans une dimension internationale et européenne, la multiplication des régimes d'inspiration populiste trouble l'horizon. En s'affirmant, la doctrine de l'illibéralisme fait apparaître des interrogations sur les liens mêmes entre démocratie et liberté.

6 «*La démocratie libérale est en train de se décomposer en ses différents éléments, donnant ainsi naissance à une démocratie antilibérale d'un côté et à un libéralisme antidémocratique de l'autre*», écrit Yascha Mounk, dans son livre *Le peuple contre la démocratie*, publié en 2018. Plus gravement encore, la force du droit et l'autorité des juges pour en assurer le respect se trouvent mis en doute. Avec l'invasion de l'Ukraine par la Russie, les réalités de la force ont renversé les barrières du droit. Aux États-Unis, la Cour suprême, naguère modèle des cours constitutionnelles, affaiblit le droit en ébranlant des jurisprudences pour des motifs d'ordre idéologique.

Dans un contexte toujours en mouvement et parfois en danger, cet ouvrage a pour objet de réfléchir, à partir des libertés, aux grandes questions de société, en indiquant les débats qu'elles soulèvent. Sa première partie présente le **cadre juridique**. Elle rappelle les grandes règles du *droit des libertés* et s'interroge sur le *rôle des juges*. La seconde aborde les principaux **débats de société**. Elle distingue ceux qui sont centrés sur le droit de chacun de *vivre sa vie* et ceux qui touchent au projet de *vivre ensemble*.

Sommaire

Cadre juridique

LE DROIT DES LIBERTÉS	11
La Constitution, garante des droits et libertés...	11
Les traités, la loi et les libertés	24
La liberté d'association.....	30
Les libertés de réunion et de manifestation.....	43
La libre expression du suffrage.....	59
JUSTICE ET LIBERTÉS	77
Contrôle de constitutionnalité et démocratie.....	77
L'indépendance de la justice.....	93
Justice pénale et droits de l'homme	105
Le juge administratif et les libertés publiques ...	121
La protection internationale des droits de l'homme.....	142

7

Débats de société

VIVRE SA VIE.....	165
Libertés d'opinion, d'information et d'expression.....	166
Respect des différences et mariage pour tous ...	185
Naissance et procréation	192

L'accompagnement de la fin de vie	203
Médecine, santé publique, lutte contre les épidémies.....	212
VIVRE ENSEMBLE	221
Religion, école et laïcité	221
Sécurité et renseignement face aux défis du terrorisme.....	246
Droit du travail et libertés publiques.....	256
Entrée, séjour, intégration des étrangers	273
Environnement, biodiversité et développement durable	295
CONCLUSION.....	309
8 INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES	311

Cadre juridique

« La liberté politique ne consiste point à faire ce que l'on veut.
Dans un État, c'est-à-dire dans une société où il y a des lois,
la liberté ne peut consister qu'à pouvoir faire ce que l'on
doit vouloir, et à n'être point contraint de faire ce que
l'on ne doit pas vouloir... la liberté est de faire
tout ce que les lois permettent. »

(MONTESQUIEU, *De l'Esprit des lois*, II, XI)

Le régime des libertés s'inscrit dans un cadre juridique, formé de règles de droit dont l'application est soumise au contrôle d'un juge. Une hiérarchie des normes organisée, des juges à l'indépendance assurée sont la marque de l'État de droit, qui repose sur deux piliers, le droit et la justice.

LE DROIT DES LIBERTÉS

Les libertés sont protégées par le droit. La Constitution elle-même leur apporte les garanties fondamentales. Les traités internationaux et la loi tracent le cadre dans lequel elles s'exercent. Parmi les branches les plus fortes du droit des libertés figurent au premier chef la liberté d'association, les libertés de réunion et de manifestation, la libre expression du suffrage.

La Constitution, garante des droits et libertés

Comme en témoigne l'exemple britannique, les libertés peuvent être garanties sans constitution résultant d'un texte formel. Mais en France constitution écrite, régime politique et protection des libertés sont, depuis la Révolution, indissociables. «*Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a point de constitution*» proclame l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme du 26 août 1789. En plaçant cette Déclaration en tête de la Constitution du 3 septembre 1791, l'Assemblée constituante marquait, après l'âge de l'arbitraire, le début d'une ère de liberté.

Tous les régimes qui se sont succédé en France depuis la Révolution ont reposé sur une constitution écrite qui organise les pouvoirs publics et, de façon plus ou moins précise, garantit les droits fondamentaux des citoyens. La Constitution du 4 octobre 1958 s'inscrit dans cette tradition. Précédée d'un Préambule développé qui est la source des principales libertés, elle comprend de nombreux articles qui définissent les garanties des droits fondamentaux.

Le Préambule de la Constitution

Les principes du Préambule

En lui-même bref, le Préambule de la Constitution de 1958 affirme solennellement l'attachement du peuple français « *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* ». Il incorpore ainsi à l'ordre constitutionnel la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. Trois séries de principes diversifiés, dont la valeur est pleinement reconnue en droit positif, se trouvent de la sorte consacrées : les principes de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, les *principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*, auxquels le Préambule de 1946 se réfère, et les principes politiques, économiques et sociaux *particulièrement nécessaires à notre temps* énoncés par ce même préambule. En vertu de la révision du 1^{er} mars 2005, la *Charte de l'environnement* est venue s'ajouter au préambule constitutionnel.

12

a) Adoptée par l'Assemblée constituante le 26 août 1789, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen est le reflet de la philosophie des Lumières. « *On croit y entendre le vent qui déracine les chênes* » a écrit le professeur Marcel Waline. Placée en tête de la Constitution du 3 septembre 1791, elle avait perdu avec la constitution montagnarde du 24 juin 1793 sa valeur constitutionnelle pour n'être plus qu'un texte historique, sans portée juridique précise, même si ses principes continuaient d'inspirer les régimes politiques ultérieurs. Dans ses conclusions sur l'arrêt Baldy rendu par le Conseil d'État le 10 août 1917, le commissaire du gouvernement Corneille déclarait ainsi qu'elle est « *implicitement ou explicitement au frontispice des constitutions républicaines* ». Elle a retrouvé sa place en droit positif avec le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

Elle affirme *l'égalité des citoyens* – « *les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits* ». Elle définit et protège *la liberté individuelle* – « *la liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui* ». Elle proclame *la liberté d'opinion* et *la liberté de communication*, en affirmant que « *nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que*

leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi» et que «*la libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme*». Elle consacre la propriété – «*droit inviolable et sacré*» dont «*nul ne peut 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*». Elle édicte les règles fondamentales du droit pénal, présomption d'innocence, légalité des délits et des peines – une peine ne peut être prononcée qu'en vertu d'un texte –, non-rétroactivité de la loi pénale, proportionnalité entre la peine et le délit – «*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*». Elle énonce enfin les principes de l'organisation politique, souveraineté de la nation, séparation des pouvoirs, définition de la loi comme expression de la volonté générale, égal accès aux charges et emplois publics, droit pour les citoyens de demander des comptes aux agents publics.

b) Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ne sont pas davantage précisés par le Préambule de la Constitution de 1946.

Sans nul doute l'expression se réfère d'abord aux grandes lois du début de la III^e République qui ont fixé le régime des principales libertés, *liberté de réunion* (loi du 30 juin 1881), *liberté de la presse* (loi du 29 juillet 1881), *liberté syndicale* (loi du 21 mars 1884), *libre administration des communes* (loi du 5 avril 1884), *liberté d'association* (loi du 1^{er} juillet 1901), *liberté religieuse et séparation des Églises et de l'État* (loi du 9 décembre 1905). Même si elle ne résulte pas d'une loi nettement déterminée, la *liberté de l'enseignement* était également visée par les constituants, notamment par les députés MRP membres de l'Assemblée nationale.

Mais les «*principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*» s'entendent aussi plus largement. Ils découlent de l'ensemble de la législation républicaine intervenue, a précisé le Conseil constitutionnel, avant l'entrée en vigueur de la Constitution de 1946. Leurs contours laissent place à une marge d'appréciation étendue.

c) Si la Déclaration des droits de l'homme et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République s'appuient

pour l'essentiel sur le passé, les « principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps » reflètent les préoccupations du présent. Inspirés par les projets du Conseil national de la Résistance, ils définissent les fondements de la construction sociale à édifier « *au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine* ».

Énumérés par le Préambule, ces principes affirment des *droits fondamentaux*, égalité des hommes et des femmes, droit d'asile – « *tout homme persécuté pour son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République* ». Les *droits des travailleurs* sont soulignés, droit au travail, droit de grève, liberté syndicale, droit de participer, par l'intermédiaire de délégués, à la détermination des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises. Des *droits sociaux* sont proclamés pour tous, droit à la santé, à l'éducation, à la protection de la famille, aux loisirs, à la solidarité, à la propriété collective des entreprises qui ont le caractère d'un service public national ou d'un monopole de fait. Des principes sont enfin posés en matière de *relations internationales*, respect des règles du droit public international, acceptation des limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix.

14

d) Issue de travaux menés sous l'autorité du paléontologue Yves Coppens, la Charte de l'environnement proclame que « *chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ». Elle affirme les principes de *prévention*, de *réparation* des dommages causés à l'environnement et de *précaution* – « *lorsque la réalisation des dommages, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage* ». Elle donne comme objectif aux politiques publiques de « *promouvoir un développement durable* ». Son insertion dans le Préambule symbolise l'inscription de la protection de l'environnement et des préoccupations de développement durable parmi les droits fondamentaux.

La portée du Préambule

Les principes du Préambule n'ont pas tous la même précision et leurs effets en droit positif dépendent de leur formulation.

Certaines dispositions constituent plus des déclarations d'intention que des règles de droit positif. Tel est le cas des principes particulièrement nécessaires à notre temps selon lesquels « *chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* » ou « *la Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales* ». De telles prescriptions ne produisent d'effet véritable que si des mesures sont prises pour mettre en œuvre les orientations qu'elles édictent. Tout au plus imposent-elles à ces mesures l'obligation de suivre un sens déterminé.

La pleine valeur constitutionnelle du Préambule a toutefois été affirmée par le Conseil d'État et consacrée par le Conseil constitutionnel. La première conséquence marquante du Préambule a été la reconnaissance du droit de grève des agents publics par la décision du Conseil d'État Dehaene, du 7 juillet 1950. Abandonnant sa jurisprudence antérieure qui refusait aux fonctionnaires le droit de grève, le Conseil d'État se fonde sur le principe particulièrement nécessaire à notre temps selon lequel « *le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent* » pour juger que les agents publics ont désormais, comme les autres salariés, ce droit, sous réserve des restrictions qui pourraient leur être imposées dans la stricte mesure des exigences de la continuité minimale des services publics. Par une décision du 11 juillet 1956, Amicale des Annamites de Paris, le Conseil d'État s'est ensuite référé aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République pour qualifier la liberté d'association de droit constitutionnel.

Avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel, l'application du Préambule prend une dimension nouvelle. Par sa décision du 16 juillet 1971, rendue à propos d'une loi qui modifiait la loi du 1^{er} juillet 1901 relative à la liberté d'association, le Conseil constitutionnel juge qu'il lui appartient de contrôler la conformité des lois aux principes du Préambule. Celui-ci est dès lors devenu la première source du « bloc de constitutionnalité » qui se dessine progressivement.

Les principes de la Déclaration des droits de l'homme sont couramment appliqués pour vérifier la constitutionnalité des

lois, y compris sur des questions que ne pouvaient imaginer ses auteurs : nationalisations et privatisations doivent respecter les prescriptions sur le droit de propriété et sur la « *juste et préalable indemnité* » préalable à toute privation de ce droit (décisions du Conseil constitutionnel des 16 janvier 1982, 11 février 1982, 25 et 26 juin 1986), les lois sur la communication audiovisuelle s'apprécient au regard de l'impératif de « libre communication des pensées et des opinions » (décisions du 18 septembre 1986 et du 17 janvier 1989). Une large portée est donnée par le Conseil constitutionnel à la « garantie des droits » énoncée à l'article 16 de la Déclaration.

De façon largement prétorienne, le Conseil constitutionnel précise par ses décisions les contours des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. Après la décision fondatrice sur la liberté d'association, il range parmi ces principes des droits reconnus de longue date comme les droits de la défense (2 décembre 1976 et 19 et 20 janvier 1981), ensuite rattachés à la garantie des droits (30 mars 2006), ou la liberté individuelle (12 janvier 1977). Il juge expressément que la liberté de l'enseignement est au nombre de ces principes fondamentaux (23 novembre 1977 et 18 janvier 1985). Plus constructive encore est sa jurisprudence qui fait entrer dans cette catégorie l'indépendance des professeurs d'université (20 janvier 1984 et 28 juillet 1993) puis l'indépendance (22 juillet 1980) et l'existence même de la juridiction administrative (23 janvier 1987 et 28 juillet 1989). Découlent également des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République l'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs ainsi que la nécessité de rechercher le relèvement éducatif et moral des enfants délinquants par des mesures adaptées (29 août 2002) tout comme le maintien dans les trois départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, après leur retour à la France au lendemain de la Première Guerre mondiale, des dispositions du droit local, issues du droit allemand, tant qu'elles n'ont pas été remplacées par les dispositions du droit commun ou harmonisées avec elles (décisions QPC des 5 août 2011 et 21 février 2013).

S'ils laissent au législateur une marge importante pour les mettre en œuvre, les principes particulièrement nécessaires à notre temps sont appliqués par le Conseil constitutionnel, en

particulier le droit de grève (décision du 25 juillet 1979), la protection de la santé (22 juillet 1980), le droit syndical (19 et 20 janvier 1981 et 22 octobre 1982), l'appartenance au secteur public des entreprises qui ont les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait (25 et 26 juin 1986), le droit d'asile (17 juillet 1980 et du 13 août 1993).

De son côté, le Conseil d'État continue de développer sa jurisprudence en s'appuyant sur le Préambule. Ainsi le droit pour tout homme de mener une vie familiale normale, qui fonde le droit au regroupement familial des étrangers, est un principe général du droit dégagé à partir de la protection de la famille affirmée par le Préambule (6 décembre 1978, GISTI). Une loi antérieure à 1946 et contraire aux principes du Préambule peut être regardée comme implicitement abrogée par celui-ci (22 janvier 1982, Butin ; 16 décembre 2005, ministre des Affaires sociales, du travail et de la solidarité). Le Conseil d'État applique les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République dégagés par le Conseil constitutionnel, par exemple l'indépendance des professeurs d'université, à laquelle il se réfère dans un avis du 6 mars 1990 puis dans des décisions contentieuses (27 mars 1992, association des professeurs du Muséum ; 22 mars 2000, Ménard). Il dégage aussi de tels principes, alors même que le Conseil constitutionnel n'a pas eu l'occasion de les reconnaître : tel est le cas pour le principe qui interdit l'extradition demandée dans un but politique (3 juillet 1996, Koné) et le principe de laïcité (6 avril 2001, Syndicat national des enseignements du second degré).

L'application de la Charte de l'environnement a été l'occasion de confirmer l'autorité du Préambule. Par une décision du 19 juin 2008, le Conseil constitutionnel a jugé que « *l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement ont valeur constitutionnelle et s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives* ». Il en a déduit que les matières dans lesquelles la Charte renvoyait à la loi le soin de préciser les conditions de son application relevaient désormais du seul législateur. Le Conseil d'État a adopté la même jurisprudence et repris la formule du Conseil constitutionnel, en précisant que la Charte avait pleine valeur constitutionnelle « *à l'instar de l'ensemble des dispositions qui procèdent du préambule* » (3 octobre 2008,

commune d'Annecy ; 12 juillet 2013, Fédération nationale de la pêche en France).

Les articles de la Constitution

L'article 1^{er} de la Constitution rappelle les principes fondamentaux : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens, sans distinction d'origine de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée* ». Son article 2 énonce que « *la devise de la République est Liberté, Égalité, Fraternité* ». Sur son fondement, le Conseil constitutionnel a consacré, par sa décision QPC du 6 juillet 2018, Cédric H., la portée constitutionnelle du principe de fraternité. Organisant ensuite les pouvoirs publics, la Constitution continue de traiter des libertés. Les modalités de désignation des titulaires de ces pouvoirs, l'étendue et les limites de leurs compétences ont, en effet, des incidences sur les droits des citoyens. En outre, les articles de la Constitution tracent le cadre juridique des libertés fondamentales.

18

Avec dix-neuf révisions adoptées de 1992 à 2008, le rythme accéléré des modifications constitutionnelles traduit une présence plus forte des règles constitutionnelles dans le droit public d'aujourd'hui. Plusieurs de ces révisions ont porté sur des questions touchant directement aux droits et libertés, indépendance de la justice (27 juillet 1993), droit d'asile (25 novembre 1993), parité entre les hommes et les femmes (8 juillet 1999), Charte de l'environnement (1^{er} mars 2005), interdiction de la peine de mort (23 février 2007). Les révisions liées à la construction européenne et à la présence croissante des normes internationales, qui ont permis la ratification du Traité de Maastricht (25 juin 1992), du Traité d'Amsterdam (25 janvier 1999), du Traité instituant la Cour pénale internationale (8 juillet 1999) et l'application du mandat d'arrêt européen (25 mars 2003), ont des conséquences majeures sur le cadre d'exercice des libertés. Après le résultat négatif du référendum du 29 mai 2005, la révision qui autorisait la ratification du Traité établissant une Constitution pour l'Europe (1^{er} mars 2005) n'a pas eu de portée effective mais celle du 4 février 2008 a permis la ratification du Traité de Lisbonne, qui incorpore la Charte des droits fondamentaux

de l'Union européenne. Plus institutionnelles, les révisions relatives à l'extension du champ du référendum (4 août 1995), aux lois de financement de la Sécurité sociale (22 février 1996), à la Nouvelle-Calédonie (20 juillet 1998 et 23 février 2007), au quinquennat (2 octobre 2000), à l'organisation décentralisée de la République (28 mars 2003) et au statut pénal du président de la République (23 février 2007) ne sont pas sans lien avec les libertés. Touchant à plus de la moitié des articles de la Constitution, la révision du 23 juillet 2008 modifie de manière substantielle l'équilibre institutionnel et apporte des innovations importantes en matière de droits fondamentaux, au travers notamment de l'élargissement des exigences en matière de parité entre les hommes et les femmes, de la réforme du Conseil supérieur de la magistrature, de l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité et de la création du Défenseur des droits.

Depuis 2008, plusieurs projets de révision en lien avec les droits fondamentaux ont été présentés mais aucun n'a abouti. Après les attentats terroristes de 2015, le président François Hollande avait envisagé d'inscrire l'état d'urgence dans la constitution et d'élargir les cas de déchéance de la nationalité française. Sous le premier quinquennat d'Emmanuel Macron, plusieurs projets ont été déposés. Sur certains points, ils reprenaient des réformes envisagées de longue date et qui font l'objet d'un large consensus, qu'il s'agisse de mettre fin à la qualité de membre de droit du Conseil constitutionnel des anciens présidents de la République ou de donner aux avis du Conseil supérieur de la magistrature relatifs aux magistrats du parquet la même portée qu'à ceux rendus à l'égard des magistrats du siège. D'autres dispositions étaient plus innovantes, en particulier la suppression de la Cour de justice de la République, pour rapprocher la responsabilité pénale des ministres du droit commun, l'élargissement, au travers notamment du référendum, de la participation citoyenne, dans le souci de répondre aux revendications exprimées par le mouvement des « gilets jaunes », l'inscription à l'article 1^{er} de la Constitution de prescriptions relatives à la protection de l'environnement et à la lutte contre le dérèglement climatique. Certains au moins de ces points seront peut-être l'objet de nouveaux projets. En réaction à l'arrêt de la Cour suprême des États-Unis du 24 juin 2022 qui est revenu sur le caractère constitutionnel

du droit à l'interruption volontaire de grossesse, le processus d'inscription de ce droit dans la Constitution a été engagé. Même si une forme de « fièvre constitutionnelle » n'est pas sans danger pour l'autorité de la Constitution, les débats sur ces différents sujets soulignent la dimension constitutionnelle croissante de la garantie des droits fondamentaux.

Organisation des pouvoirs publics et droits des citoyens

a) La Constitution assure aux citoyens les droits et garanties de la démocratie républicaine, qui reposent sur la souveraineté nationale exprimée par le suffrage universel.

Son article 3 affirme que « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ».

Dans une démocratie qui est ainsi à la fois *directe et représentative*, le suffrage universel est la seule source légitime du pouvoir. Comme l'a constaté la décision du Conseil constitutionnel du 6 novembre 1962, rendue à propos de la révision constitutionnelle adoptée par le référendum du 28 octobre 1962 qui a prévu l'élection du président de la République au suffrage universel direct, le référendum constitue « *l'expression directe de la souveraineté nationale* ». De manière constante, le Conseil constitutionnel exclut pour ce motif de contrôler les lois adoptées par référendum, que ce soit avant leur promulgation (décision du 23 septembre 1992) ou à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité (décision du 25 avril 2014).

La Constitution charge la loi de fixer les règles électorales mais détermine elle-même les conditions essentielles de la *démocratie pluraliste*. L'article 3 indique que le suffrage « *est toujours universel, égal et secret* ». Selon l'article 4, les partis et groupements politiques concourent à son expression. Aussi peuvent-ils se former et exercer leur activité librement, dans le respect des « *principes de la souveraineté nationale et de la démocratie* ».

La Constitution a reconnu que le droit de suffrage prend une *dimension européenne* : la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, préalable nécessaire à la ratification du Traité de Maastricht sur l'Union européenne, a ouvert aux citoyens de l'Union qui résident en France le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, sans leur permettre toutefois d'exercer