

LIBERTE DE COMMUNICATION ET ORDRE PUBLIC *

par B. YELLES CHAOUCHE **

SOMMAIRE

Introduction

I - LA NOTION D'ORDRE PUBLIC

- 1) Les fondements de l'ordre public comme limite à la liberté de communication
 - a) les fondements textuels
 - b) les fondements jurisprudentiels
 - c) les fondements issus de la nécessité

(*) Colloque sur "les libertés publiques et l'évolution politique" organisé par le Médiateur de la République, Oran, nov. 1997.

(**) - Maître de Conférences. Université d'Oran.

2) - L'ordre public, une notion insaisissable

a) La conception sécuritaire de l'ordre public

La sécurité de l'Etat

La sécurité des biens et des personnes

b) La conception morale et culturelle de l'ordre public (identité)

La protection des valeurs religieuses et morales

La langue nationale

II - LES FONCTIONS DE L'ORDRE PUBLIC

1) L'ordre public, instrument de définition de la liberté de communication

L'antagonisme

La conciliation

La consubstantialité

2) - L'ordre public, norme d'habilitation

L'habilitation du législateur

- L'habilitation de l'administration

- L'habilité du juge

Introduction

La liberté d'opinion est la source de toute les libertés, cette liberté, les individus ne se bornent pas à l'exercer dans leur for intérieur, ils la manifestent individuellement ou collectivement "soit comme expression naturelle de leurs convictions personnelles, soit en vue de convaincre les autres de la validité de leur croyance"(1). Ainsi donc, la liberté d'opinion implique une autre liberté, celle qui la rendra effective: la liberté de communication.

Mais au début, il n'était question que de *la liberté de presse* limitée à celle des éditeurs et des auteurs(2). Ensuite, surgit la *liberté d'information*, une notion qui est élargie au lecteur, à l'auditeur, au spectateur et doit être garantie par la presse et contre la presse.

Mais très vite cette liberté s'est trouvée concurrencée par une dénomination nouvelle: la liberté de communication.

Le terme communication permet de mieux souligner l'idée de l'exigence de circulation équilibrée de l'information, non seulement verticale et unilatérale, mais horizontale et réciproque(3).

En première lieu le droit de communication s'étend à:

l'ensemble des droits déjà reconnus: liberté d'expression, de la presse, de l'information, le droit de prendre part aux affaires publiques, droit à l'éducation, droit de réunion et d'association. Incorporés au droit de communiquer, ces droits devraient être renforcés par un processus d'échanges réciproques et de participation accrus rendus possible par l'évolution de la technologie (p. 24).

En second lieu, pour permettre cet échange réciproque, la technologie appropriée doit être mise à la disposition de tous ceux qui n'en disposent pas pour communiquer.

Dans le cadre d'une réflexion développée par le Conseil de l'Europe en 1982 il a été précisé que l'existence de médias "libres, autonomes ... ne peut pas être considérée uniquement comme un droit fondamental en tant que tel; elle doit être perçue comme une condition préalable ... pour l'exercice de nombreux autres - pour ne pas dire de tous les autres - droits fondamentaux"(4).

La liberté de communication est le droit reconnu à toute personne de chercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées par quelque moyen d'expression que ce soit, sans considération de frontières et sans qu'il puisse y avoir ingérence de l'autorité publique. Le support essentiel de cette liberté réside dans les médias, notamment audiovisuels. En effet, cette liberté serait illusoire si les personnes qui la revendiquent n'ont pas le droit d'accès à ces moyens d'information pour transmettre leur idées.

Cependant, si la liberté de communication figure parmi les libertés fondamentales devant être garantie par tous les moyens de droit, son exercice sans discernement peut heurter d'autres exigences de la vie en société, d'où l'idée de poser des "bornes" à cette liberté. La principale limite apportée à la liberté de communication est celle qui vise la préservation de l'ordre public constitutionnel.

La liberté de communication comporte des responsabilités et le droit l'assujetti à des contraintes et des limitations qui s'adressent essentiellement au contenu même de l'information. Les limitations qui y sont imposées se rattachent principalement à l'ordre public.

L'ordre public dans ses aspects internes n'a pas un contenu universel, du fait qu'il varie nécessairement en fonction des structures politiques, économiques et sociales. De plus dans l'appréciation des exigences de l'ordre public, les gouvernements disposent d'une marge de pouvoir discrétionnaire. Cette appréciation ne doit pas être arbitraire et entraîner la destruction de la liberté protégée. "Le principe de liberté de l'information conduit donc au départ à condamner les extensions les plus grossières de l'ordre public et, par un affinement progressif, avec les progrès de l'opinion internationale, à réduire à leur limite extrême les éléments discrétionnaires"(5).

Ainsi liberté de communication et ordre public constituent deux exigences contradictoires qu'il va falloir concilier. Il s'agit, dans cette étude, donc de tenter, en premier lieu, de dégager la notion d'ordre public et rechercher, ensuite, les fonctions qu'elle est appelée à remplir son incidence sur la liberté de communication et de quelle manière est opérée la conciliation entre les deux notions.

I - LA NOTION D'ORDRE PUBLIC

1) - Les sources de l'ordre public comme limite à la liberté de communication

a) Les sources textuelles

Les sources textuelles de l'ordre public consistent dans la Constitution, les conventions et pactes internationaux et la législation.

1) La Constitution

Le préambule de la Constitution: "La Constitution est au-dessus de tous, elle est la loi fondamentale qui garantit les droits et libertés individuels et collectifs". De ce fait, un chapitre est consacré aux *Droits et libertés* dans lequel est dressé un catalogue des droits fondamentaux à protéger.

L'article 32 garantit les libertés fondamentales et les droits de l'homme et du citoyen qui "constituent le patrimoine commun de tous les algériens et algériennes, qui ont le devoir de transmettre de génération en génération pour le conserver dans son intégrité et son inviolabilité".

Les libertés de conscience et d'opinion sont énoncées par l'article 36 qui insiste sur leur caractère inviolable. Les libertés d'expression, d'association et de réunion sont garanties au citoyen par l'article 41. Concernant les moyens de communication proprement dits, l'article 38 de la Constitution (al. 3) dispose que "la mise sous séquestre de toute publication, enregistrement ou tout autre moyen de communication et d'information ne pourra se faire qu'en vertu d'un mandat judiciaire". Quant à l'article 39/2, il garantit le secret de la correspondance et de la communication privées, sous toutes ses formes.

Il est utile d'observer que si le Constituant a dressé la liste des droits fondamentaux à protéger, il n'a pas énoncé les limites qui peuvent leur être apportées, du moins, il ne l'a pas fait directement. Mieux encore, il précisera dans son article 21 le rôle des institutions de l'Etat dans la concrétisation des droits fondamentaux. Ils "ont pour finalité d'assurer l'égalité en droits et devoirs de tous les citoyens et citoyennes en supprimant les obstacles qui entravent l'épanouissement de la personne humaine, et empêchent la participation effective de tous, à la vie politique, économique, sociale et culturelle". Une finalité que le Conseil Constitutionnel ne manquera pas de rappeler au législateur.

"Considérant que la vocation de la loi est d'appliquer le principe constitutionnel en prévoyant les procédures et modalités de son exercice et non de lui édicter des limites ou de le vider de son contenu".

...

"Considérant que ... l'action du législateur, particulièrement dans le domaine des droits et libertés individuelles et collectives, doit garantir l'exercice effectif du droit ou de la liberté constitutionnellement reconnu"(6).

Seul le droit de créer des partis politiques a connu les limitations expresses de la part du Constituant. En effet, si ce droit est reconnu aux citoyens (art. 42), il "ne peut toutefois être invoqué pour attenter aux libertés fondamentales, aux valeurs et aux composantes fondamentales de l'identité nationale, à l'unité nationale, à la sécurité et à l'intégrité du territoire national, à l'indépendance du pays et à la souveraineté du peuple ainsi qu'au caractère démocratique et républicain de l'Etat".

Mais si le Constituant n'a pas poser de limites de manière expresse et directe, celles-ci peuvent être déduites de certaines dispositions constitutionnelles concernant les devoirs du citoyens qui relativisent le droit de communication:

Toute personne est tenue de respecter la Constitution et de se conformer aux lois de la République (art. 60/2).

Tout citoyen a le devoir de protéger et de sauvegarder l'indépendance du pays, sa souveraineté et l'intégrité de son territoire, ainsi que les attributs de l'Etat (art. 61).

Les limites au droit de communication peuvent également être déduites de l'article 122 qui attribue au Parlement la compétence de légiférer dans le domaine des ""droits et devoirs fondamentaux des personnes, notamment le régime des libertés publiques, la sauvegarde des libertés individuelles et les obligations des citoyens".

Ainsi donc, c'est la loi qui fixe aussi bien les droits que les devoirs des citoyens, ce qui revient à dire que ces droits ne s'exercent que dans la limite fixée par la loi.

Mais c'est pendant les états de crise que les droits fondamentaux se trouvent le plus menacés, du fait que le pouvoir exécutif peut prendre toute mesure nécessaire au rétablissement de la situation.

2) Les conventions et Pactes internationaux

Sur le plan universel, nombreux sont les pays qui ont adhéré à la Déclaration universelle des droits de l'homme et au Pacte des Nations Unies sur les droits civils et politiques. Il existe également sur le plan régional la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples

- Le Pacte des Nations Unies sur les droits civils et politiques (16 décembre 1966, entrée en vigueur le 23 mars 1976).

Ce Pacte reprend les mêmes principes que ceux énoncés par la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948. L'article 19 dispose:

1 Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.

2 Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.

Le texte met en évidence les trois éléments fondamentaux de la liberté de communication et qui consistent dans la faculté:

- de rechercher des informations et des idées;
- de les diffuser;
- et de les recevoir.

Cette définition englobe la liberté de presse, mais la dépasse en ce que la protection est étendue à tout le cheminement d'une nouvelle ou d'une opinion, dès son origine à son arrivée au destinataire final, le lecteur l'auditeur ou le spectateur. De même que cette liberté concerne tous les moyens d'expression oraux, écrits, imprimés ou artistiques.

La liberté de communication s'étend également à d'autres libertés de conscience et de religion, de réunion etc.

L'article 18 du Pacte définit la liberté de pensée, de conscience et de religion par "la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une

conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement".

Le droit de conscience et de religion se définit également par l'absence de contrainte pouvant porter atteinte à la liberté de choisir une religion ou une conviction. Mais ce droit ne concerne pas uniquement le droit d'adopter la religion de son choix, il s'étend également à la faculté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par la culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement, ce qui nous la communication.

De même que le Pacte reconnaît le droit de réunion pacifique (art. 21) et le droit de s'associer (art. 22).

Néanmoins, les limites de ces libertés ne sont pas reconnues de manière absolue, elles sont toutes enfermées dans des limites qui ne peuvent être dépassées. S'agissant de la liberté d'expression et d'information, prévue à l'article 19, le Pacte les assujettit à des "devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales" et, en conséquence, il les soumet à des restrictions mais à une double condition:

Ces restrictions doivent être expressément fixées par la loi d'une part,

Et qu'elles doivent être nécessaires:

a) Au respect des droits et de la réputation d'autrui;

b) A la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques d'autre part.

Les mêmes restrictions sont prévues pour la liberté de conscience, la liberté de se réunir et celle de s'associer.

- La Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (28 juin 1981)

La liberté de conscience, la profession et la pratique libre de la religion sont garanties par l'article 8 de la Charte. Sous réserve de l'ordre public, nul ne peut être l'objet de mesures de contrainte visant à restreindre la manifestation de ces libertés.

Quant à la liberté d'information et d'opinion elle est énoncée par l'article 9 avec brièveté.

1. - "Toute personne a droit à l'information"

2. "Toute personne a le droit d'exprimer et de diffuser ses opinions dans le cadre des lois et règlements".

Remarquons que l'article en question n'inclut pas expressément le droit de rechercher et de communiquer l'information et n'invoque pas l'ordre public comme restriction à cette liberté. Les restrictions seront énoncées plus loin, dans les articles 27, 28 et 29.

L'article 27 alinéa 1 dispose en effet que:

"Les droits et libertés de chaque personne s'exercent dans le respect du droit d'autrui, de la sécurité collective, de la morale et de l'intérêt commun".

D'autres restrictions sont prévues par l'article 29, elles s'adressent plus directement à la liberté d'expression: celle-ci ne doit pas compromettre la sécurité de l'Etat, elle doit, par contre, préserver et renforcer l'indépendance nationale, l'intégrité territoriale et les valeurs culturelles africaines.

Sur l'intégration des règles de droit international dans le droit interne et leur supériorité

La plupart des Constitutions posent le principe de la supériorité des règles du droit international et, parfois, même à celle de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme sur les lois internes. Cette supériorité est conditionnée dès fois par une clause de réciprocité(7). Il est toutefois utile de rappeler, à ce propos, que l'article 60 paragraphe 5 de la Convention de Genève de 1969 exclut toute réciprocité quand il s'agit de dispositions relatives à la protection de la personne humaine contenues dans les traités humanitaires"(8). Il est légitime de penser que ceci est valable aussi bien pour la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme que pour les conventions régionales, notamment quand il s'agit de droits fondamentaux.

Le principe de la supériorité des règles de droit international sur le droit interne est admis un peu partout. En Allemagne, la loi fondamentale énonce dans son article 25 que "les règles générales de droit international public ... priment les lois". L'article 10 de la Constitution italienne en fait autant.

En France, l'article 55 de la Constitution de 1958 adhère également à ce principe: "les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois ...". De son côté, le Conseil Constitutionnel français a rappelé à plusieurs reprises que les organes de l'Etat devaient "veiller à l'application des conventions internationales"(9). Mais cela signifie-t-il qu'il les intègre dans le bloc de constitutionnalité? Selon une jurisprudence bien établie, le Conseil français n'assure pas la conformité des lois par rapport aux engagements internationaux de la France et cela depuis la décision de principe du 15 janvier 1975. Cependant, une évolution est perceptible dans l'attitude du Conseil Constitutionnel français, elle est décelée dans la décision du 16 janvier 1982 par laquelle il se reconnaît implicitement compétent pour vérifier la conformité d'une loi par rapport aux règles de droit international(10).

En Espagne, l'article 10 de la Constitution prévoit que: "les normes relatives aux droits fondamentaux et aux libertés que la Constitution reconnaît seront interprétées conformément à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et aux conventions internationales partant sur les mêmes matières, ratifiées par l'Espagne".

La Constitution russe dispose également dans son article 17 alinéa 1er que: "Dans la Fédération de Russie sont reconnus et garantis les droits et libertés de l'homme et du citoyen conformément aux principes et normes universellement reconnus du droit international et en conformité avec la présente Constitution".

La Constitution roumaine est encore plus explicite à ce propos. Dans son article 20: "Les dispositions constitutionnelles portant sur les droits et les libertés seront interprétées et appliquées en concordance avec la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, avec les pactes et autres traités auxquels la Roumanie est partie. Cependant en cas de non concordance entre les normes de droit international et celles de droit interne, ce sont les premières qui auront la primauté".

En Espagne, l'article 10 de la Constitution affirme le même principe:

"Les normes relatives aux droits fondamentaux et aux libertés que la Constitution reconnaît seront interprétées conformément à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et aux traités et conventions internationales portant sur les mêmes matières, ratifiées par l'Espagne".

En Algérie

Sur la base de l'article 123 de la Constitution algérienne qui dispose que: "les traités ratifiés par le Président de la République, dans les conditions prévues par la Constitution, sont supérieures à la loi", le Conseil Constitutionnel s'est attaché à garantir le respect de ces traités après avoir posé le principe de leur intégration dans le droit interne et de leur effectivité et ceci dès sa première décision.

"Considérant qu'après sa ratification et dès sa publication, toute convention s'intègre dans le droit national et, en application de l'article 123 de la Constitution, acquiert une autorité supérieure à la loi, autorisant tout citoyen algérien de s'en prévaloir devant les juridictions..."(11).

Ainsi le Conseil Constitutionnel intègre les conventions internationales dans le droit national, mais il ne le fait qu'à une double condition:

la convention doit être dûment ratifiée d'une part,

- elle doit être publiée d'autre part.

Autrement dit, une convention, même ratifiée, n'est pas automatiquement applicable sur le plan interne. Pour qu'elle le soit, il faut la publier. Concernant le Pacte des Nations Unies sur les droits civils et politiques de 1966 et la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples auxquels l'Algérie a adhéré en 1987, ils n'ont été publiés que dix ans plus tard(12).

Ces deux conditions étant remplies, la convention acquiert une autorité juridique ayant un double effet:

- elle est intégrée dans la hiérarchie interne des normes et placée à un rang supérieur à celui de la loi. Sur ce point, le Conseil ne fait en réalité que réaffirmer les dispositions de l'article 123 de la Constitution.

Mais là où il innove, c'est quand il attribue à la norme de droit international un caractère opérationnel en autorisant "tout citoyen de s'en prévaloir devant les juridictions". Autrement dit, il entend l'imposer à tous les organes juridictionnels.

La législation

Il ressort de ce tout qui précède, que même si ce sont les conventions et les textes constitutionnels qui posent le principe des libertés fondamentales à respecter, ils sont unanimes à renvoyer à la loi le soin de définir leur contenu et de tracer leurs limites. Le Conseil Constitutionnel confirmera la compétence législative dans ce domaine mais de manière négative par une décision du 28 octobre 1991 relative à la loi électorale. Par cette décision il s'est interdit toute immixtion dans la définition des modalités d'exercice des libertés et droits fondamentaux, une compétence qui relève du législateur:

"Considérant qu'il n'appartient pas au Conseil Constitutionnel de s'immiscer dans la définition des modalités légales d'exercice des libertés et droits fondamentaux des citoyens, mais qu'il lui revient en propre de veiller à la conformité de ces modalités légales aux normes constitutionnelles"(13).

La loi constitue, dans ce domaine, un prolongement de la Constitution. C'est sans doute pour cette raison que le Conseil Constitutionnel français a estimé dans un rapport intitulé: "Jurisprudence du Conseil Constitutionnel et libertés de la pensée", que "la plupart des limites fixées par le législateur peuvent être regardées aussi comme des limites constitutionnelles de la liberté d'expression"(14).

Elles sont nombreuses les lois qui définissent les libertés et les droits fondamentaux et qui déterminent les restrictions auxquelles ils sont assujettis, elles concernent: l'information, la langue arabe, les partis politiques, les réunions et manifestations publiques, la lutte contre la subversion et le terrorisme ou encore les états de crises(15).

B) Les sources jurisprudentielles

Le rôle du juge constitutionnel, comme nous l'avons signalé plus haut, a été d'abord de réaffirmer la compétence du législateur dans la

définition des libertés et droits fondamentaux en déclarant qu'il ne lui appartient pas de s'immiscer dans la définition légale des modalités de leur exercice. En revanche, il s'estime compétent pour vérifier la conformité de ces modalités légales aux normes constitutionnelles. Mais sa tâche sera délicate, car il aura à concilier entre deux exigences contradictoires: protéger l'exercice d'une liberté fondamentale d'une part et préserver l'ordre public d'autre part. Pour cela, il examinera d'abord si la restriction est nécessaire, ensuite, si elle est proportionnelle au risque qu'elle fait encourir à l'ordre public. De ce fait, le juge constitutionnel sera amené à contribuer, malgré lui, à tracer les limites de l'ordre public en tant qu'instrument relativisant une liberté fondamentale, même s'il n'assigne pas à cette notion un contenu précis. C'est une mission sur laquelle nous y reviendrons plus loin.

c) La nécessité, fondement de l'ordre public

Pour de nombreux auteurs, c'est la nécessité qui est le véritable fondement de l'ordre public: "la notion d'ordre public est celle qui traduit la nécessité de l'ordre et de la paix au sein de l'Etat" (Julliot de la MORANDIERE), ou encore que les impératifs de l'ordre public "découlent des nécessités de la vie collective"(16).

Le Conseil Constitutionnel français n'a pas manqué lui aussi d'affirmer ce caractère de nécessité dans un certain nombre de ses décisions:

Le maintien de l'ordre public est "nécessaire ... à la sauvegarde des droits de valeur constitutionnelle (déc. 19-20 janvier 1981, 62e cons. Et déc. 86-211 du 26 août 1986, déc. du 5 août 1993 (9e cons.).

ou encore, sans l'ordre public l'exercice des libertés ne peut être assuré (déc. du 25 janvier 1985, 3e cons.).

Mais l'admission de la nécessité en tant que source de l'ordre public ne risque-t-elle pas d'avoir un effet négatif sur les libertés? En effet, à partir du moment où le Conseil Constitutionnel n'assigne à l'ordre public ni source écrite, ni contenu précis, est-il satisfaisant sur le plan libéral que le Conseil fait de cette notion d'ordre public une proposition théorique permanente susceptible de relativiser toute liberté? C'est ce

qui fait écrire à un auteur que: "les nécessité pratiques tranchent les problèmes de principes sans les poser ... Rien de plus facile que d'évoquer des nécessités objectives de l'ordre social pour justifier n'importe quelle interdiction. Mais en faire la démonstration est le plus souvent impossible"(17).

2) L'ordre public, une notion insaisissable

Définir la notion d'ordre public n'est pas une tâche aisée. Car si les textes sont nombreux à l'invoquer comme limite nécessaire à toute liberté, y compris la liberté de communication, aucun d'eux ne détermine son contenu. Donc, tout se passe comme si ce concept "relevait de l'évidence ou de l'immanence, c'est-à-dire de la nature des choses"(18). Hauriou écrivait, à propos des pouvoirs de police, qu'ils relèvent "directement de la Constitution et, par delà la Constitution, de la nature même des choses"(19). Ce raisonnement ne satisfait pas l'esprit, notamment quand il s'agit d'une norme dont le juge impose le respect au législateur.

Une étude s'est intéressée, de manière approfondie, à "l'ordre public et le juge constitutionnel"(20), mérite à ce que l'on s'y réfère. Cette étude affirme d'emblée que la notion d'ordre public souffre d'une grande flexibilité ce qui rend difficile sa définition. L'auteur de cette étude tente deux approches différentes pour en déterminer la notion: l'approche matérielle qui consiste à rechercher si le juge constitutionnel lui donne un contenu, puis l'approche formelle qui s'intéresse à l'aspect formel de l'ordre public. Les deux approches aboutissent à un échec.

La définition de l'ordre public en droit administratif a été déjà tentée à maintes reprises mais toujours avec un résultat désabusé, car pour être concret, il faut s'intéresser à son contenu alors que ce contenu est virtuellement inépuisable, donc insaisissable(21).

En droit constitutionnel, le problème n'est pas fondamentalement différent.

Les textes écrits ne font que mentionner le concept d'ordre public sans le définir ni déterminer ses contours et, le juge constitutionnel dans ses décisions, ne fait que ces textes qui se réfèrent à l'ordre public, sans

s'efforcer, lui aussi, d'expliciter son contenu. L'ordre public se présente à lui comme une notion totalement extérieure et imposée.

En droit international, le Pacte des Nations Unies énumère la liste des motifs qui peuvent justifier des restrictions à apporter au droit de communication et qui sont: la sécurité nationale, l'ordre public et la santé ou la morale publique.

La Convention européenne détaillera encore plus ces motifs: la sécurité nationale, l'intégrité territoriale, la sûreté publique, la défense de l'ordre public, la préservation du crime et enfin la protection de la santé ou de la morale.

Sur le plan constitutionnel, la Constitution russe énonce l'ordre constitutionnel et la moralité et la santé. Quand à la Constitution roumaine, elle évoque la sécurité nationale, l'ordre sans l'adjoindre d'un qualificatif et, enfin, la santé et la morale.

Ainsi on peut d'ores et déjà affirmer que la substance de l'ordre public est ramenée d'abord et principalement à l'idée de sécurité, la sécurité des biens et des personnes d'une part, puis la sûreté de l'Etat d'autre part.

Mais à cette conception sécuritaire de l'ordre public se dégage du droit positif une seconde conception, elle est d'ordre culturel et moral.

a) La conception sécuritaire de l'ordre public

La première difficulté qui fait obstacle à la définition de l'ordre public réside dans l'existence dans un même texte et à côté de ce concept d'autres notions qui lui sont voisines ou parfois équivalentes, ainsi en est-t-il des notions de "sécurité nationale", "sûreté publique", "intégrité territoriale", ou encore "ordre constitutionnel", etc. D'où le problème de l'identification de l'ordre public par rapport à ces concepts. Nous pensons que l'ordre public est susceptible de deux acceptions, l'une large, l'autre stricte.

Pris dans son acception large, l'ordre public est formé de composants différents qui consistent dans la préservation de la "sécurité nationale", la "sûreté publique", "l'intégrité territoriale", et "l'ordre constitutionnel".

Quant à l'acception stricte de l'ordre public prise par opposition aux autres concepts qui lui sont voisins, elle concerne à notre sens les aspects de la sécurité intérieure qui ne peuvent être rattachés aux autres notions. Dans notre étude, nous retiendrons la conception large de l'ordre public. La sécurité en tant que composant de l'ordre public, concerne aussi bien la sécurité des biens et des personnes que celle de l'Etat en tant qu'institution.

- la sécurité des personnes et des biens

Le Conseil Constitutionnel français définit dans sa décision du 19-20 janvier 1981 les atteintes à l'ordre public comme étant "notamment les atteintes à la sécurité des personnes et des biens".

Le Conseil ne fait, en réalité, que reprendre et sans modification une formule du législateur ce qui signifie qu'il en adopte le contenu. Le Conseil récidive dans sa décision de 1991 en citant une autre formule législative selon laquelle l'ordre public "implique notamment que soit assurée la protection des personnes"(22).

Cette notion paraît restrictive comparée à celle adoptée par la jurisprudence administrative. En effet bien que la santé est associée à la protection des personnes, du juge constitutionnel ne la rattache pas à l'ordre public, il se démarque ainsi de juge administratif pour qui la santé reprise sous la formule de "salubrité" ou "hygiène" constitue un élément de l'ordre public. Pour le moment, la sécurité, donc l'ordre public est entendue dans un sens strict, il est ramené à l'idée de sécurité physique des individus.

- La sûreté de l'Etat

Il ne s'agit plus ici de sécurité des individus, mais d'une sécurité collective et abstraite, celle de la chose publique. Elle comprend la défense intérieure du territoire et la défense contre les périls extérieurs. Plusieurs formules sont alors utilisées pour désigner l'ordre public: sûreté de l'Etat, sécurité nationale, ou encore sûreté publique ou même défense nationale comme nous l'avons montré plus haut.

C'est apparemment la conception sécuritaire de l'ordre public qui prévaut chez le Conseil Constitutionnel, la sécurité des personnes et de l'Etat étant les seules composantes de l'ordre public. Il existe cependant des indices qui permettent de penser que cette notion est susceptible de s'enrichir et de s'étendre à d'autres domaines.

b) La conception morale et culturelle de l'ordre public ou la protection de l'identité culturelle

La morale et la santé publique figurent dans l'ensemble des textes examinés parmi les raisons autorisant les restrictions à apporter aux droits fondamentaux. L'ordre moral est, donc, une autre composante de l'ordre public. Mais là aussi le contenu de ce concept n'est pas défini, il est laissé à l'appréciation discrétionnaire du législateur.

La Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples va introduire un élément nouveau dans l'ordre public à préserver. Les pays en voie de développement, soucieux de leur identité culturelle vont innover en instituant un nouveau droit: le droit à la protection de l'identité culturelle. Il s'agit là d'un droit nouveau que certains auteurs classent parmi "les Droits de l'Homme de la troisième génération"(23) et qui permet de limiter la libre communication des idées et des informations, une liberté qui ne se réalise, en réalité, que dans un sens unique et de manière très déséquilibrée. Cette situation est décrite par le Professeur Cohen JONATHAN comme suit:

"Le déséquilibre du flux d'informations dans les rapports Nord-Sud est un fait incontestable. L'information se fait en grande partie à sens unique et réduit les pays sous-développés à la situation quasi-exclusive de consommateurs.

En Afrique, en Asie, en Amérique latine, le phénomène se vérifie facilement: qu'il s'agisse d'émissions de radio, de programmes télévisés, de films ou de média imprimés, les statistiques font apparaître un courant à sens unique des grands pays exportateurs vers le reste du monde, et particulièrement du Tiers-Monde. Or, ces médias qui parlent rarement des pays en voie de développement mobilisent l'attention de leurs populations sur des problèmes qui n'ont aucun rapport avec sa vie quotidienne. Ils peuvent même à la limite façonner

l'opinion sur le plan culturel et éventuellement politique jusqu'à menacer l'identité des pays consommateurs. Ce phénomène est inquiétant car les moyens nationaux sont trop faibles pour permettre de contrebalancer cette influence. La concurrence, source utile de diversité, est dès lors entièrement faussée"(24).

C'est ainsi que pour limiter, autant que possible, les effets négatifs d'une liberté absolue que la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples a disposé dans son article 22 que:

"Tous les peuples ont droit à leur développement économique, social et culturel dans le respect strict de leur liberté et de leur identité".

Les composantes fondamentales de l'identité nationale sont souvent constitutionnalisées. La Constitution algérienne les fixe dans ses articles 2 et 3: "l'Islam est religion d'Etat" et "l'Arabe est la langue nationale et officielle". L'ensemble du dispositif législatif relatif à la liberté de communication consacre ces limites qui se rattachent à la nécessaire préservation des valeurs arabo-musulmanes et à la protection de la langue nationale.

La loi du 3 avril 1990 relative à l'information dispose dans son article 5 que "les titres et organes d'information ..., participent au rayonnement de la culture nationale et à la satisfaction des besoins des citoyens en matière d'information, d'éducation et des loisirs, dans le cadre des valeurs nationales et de la promotion du dialogue entre les cultures du monde, conformément aux articles 2, 3, 8 et 9 de la Constitution". L'article 26 de la même loi précisera également que "les publications périodiques et spécialisées nationales ou étrangères ... ne doivent comporter ni illustration, ni récit, ni information ou ni insertion contraires à la morale islamique, aux valeurs nationales, aux droits de l'homme ou faire l'apologie du racisme, du fanatisme et de la trahison".

Le législateur ira même jusqu'à prévoir dans l'article 77 des sanctions pénales à l'encontre de "quiconque offense par écrit, sons, images, dessins ou tous autres moyens directs ou indirects, l'islam et les autres religion célestes".

La loi organique du 6 mars 1997 assujettit les partis politiques à l'obligation de "la non utilisation des composantes fondamentales de l'identité nationale dans sa triple dimension, Islam, Arabe et Amazighité, à des fins de propagande" (art. 5).

La langue qui est l'instrument principal de communication est la seconde composante de l'identité nationale. L'arabe en tant que langue officielle est mentionnée dans l'article 3 de la Constitution. En plus du fait que cette composante soit constitutionnalisée, une loi lui sera entièrement consacrée, la loi du 16 janvier 1991 qui affirmera dans son article 2, de manière précise et solennelle, que la langue arabe constitue:

une composante de la personnalité nationale authentique et une constante de la nation, d'une part;

et que son usage traduit un aspect de souveraineté et que son utilisation est d'ordre public, d'autre part.

Le législateur déclare, ainsi, de manière solennelle que l'Arabe est un élément de l'ordre public, et s'il l'a intégré dans l'ordre public c'est parce que la langue constitue une composante fondamentale de l'identité nationale.

La liberté de communication se trouve, donc, enveloppée dans une condition de forme qui est la langue d'expression dont l'usage de cette langue est d'ordre public. La méconnaissance de cette condition entraîne des sanctions aussi bien sur le plan des effets que peut produire un acte non rédigé en langue nationale que sur le plan pénal.

L'article 29 prévoit la nullité de tout document officiel rédigé dans une langue autre que la langue arabe. Quant à l'article 35, il permet à toute personne ayant un intérêt matériel ou moral dans l'application de la présente loi à intenter un recours auprès des juridictions compétentes contre tout acte qui n'est pas rédigé en langue arabe. Sur le plan pénal, des sanctions pécuniaires sont également prévues contre les contrevenants, elles varient entre 1.000 DA et 10.000 DA.

La loi du 3 avril 1990 relative à l'information interdit la création, à compter de 1990, de publications périodiques d'informations générales éditées en langue étrangère (art. 6).

Ainsi, comme nous venons de le constater, la référence à l'ordre public en tant qu'élément relativisant une liberté publique est mentionné partout, conventions, traités, Pactes, charte, constitutions, textes législatifs, décisions de juges constitutionnels, mais aucun ne

s'aventure à déterminer son contenu. Tout se passe comme si la signification de cette notion allait de soi. L'ordre public s'est toujours distingué par son imprécision et que la doctrine a toujours souligné son caractère incertain. C'est une notion à contenu changeant et évolutif. Elle évolue selon les faits, le contexte social, les circonstances de temps et de lieu. De même qu'elle change en fonction des valeurs, des fondements et des buts que s'assigne la collectivité(25). Ce qui a fait dire à un auteur que l'on peut tout mettre, ou presque dans le concept d'ordre public"(26) et C. VIMBERT d'affirmer que toute tentative scientifique de définir l'ordre public par son contenu, ne peut être vouée qu'à l'échec.

II - LES FONCTIONS DE L'ORDRE PUBLIC

L'étude de C. VIMBERT à propos de "l'ordre public dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel" assigne à l'ordre public une double fonction. Il sert en premier lieu comme instrument de définition de la liberté, il constitue ensuite la norme qui habilite certaines institutions à apporter les restrictions nécessaires à la liberté de communication.

1) L'ordre public, instrument de définition des libertés publiques

La fonction la plus en vue de l'ordre public est celle qui paraît résulter de sa confrontation avec les libertés. C. VIMBERT observe, en effet, que ordre public et libertés sont traités par le juge constitutionnel comme des antinomies. Mais à cette situation, la jurisprudence de Conseil Constitutionnel apporte quelques atténuations qui consistent dans l'antagonisme, la conciliation ou encore la consubstantialité.

- L'antagonisme

Sur le plan théorique, l'antagonisme ordre public - libertés publiques se résume à l'opposition entre

- d'une part la primauté du principe de liberté de l'individu;
- et, d'autre part, l'exigence de l'ordre public qui est l'exception.

Le juge constitutionnel peut estimer nécessaire de se placer dans une logique d'antagonisme favorable à l'ordre public. Ecartant toute conciliation, il résout le conflit par l'effacement de telle liberté, ou de tel droit, au profit de l'ordre public(27). Selon ce raisonnement, tout se passe comme si la prévalence de l'ordre public ne pouvait qu'exclure tout compromis tout dosage entre l'un et l'autre des principes antagonistes, le juge refusant d'ailleurs d'examiner en l'espèce une quelconque conciliation. Un commentateur dira que "la famille passe après l'ordre public"(28).

Cette conception de l'antagonisme rigoureux entre l'ordre public et les libertés ne peut s'appliquer uniformément et selon le même mécanisme à toutes les libertés, car les droits et libertés n'ont pas toutes le même degré de protection dans la jurisprudence du Conseil: précisément, les droits économiques et sociaux dont les droits de la famille, considérés comme des droits de moindre importance doivent "supporter une rude confrontation" avec diverses règles constitutionnelles(29) (717).

Mais il faut rappeler que le conseil se situe très peu dans cette perspective d'antagonisme et de conflit, c'est surtout en terme de conciliation qu'il interviendra.

- La conciliation

C'est la démarche la plus usitée. Quand le juge constitutionnel entend restreindre une liberté pour des raisons d'ordre public, il pose le principe d'une "conciliation" à effectuer(30).

Ainsi, aucune liberté individuelle ne peut céder devant les exigences de l'ordre public. L'ordre public place ainsi l'ensemble des libertés "sous le signe du relativisme"(31).

Et comme l'a exprimé le juge administratif français dans l'arrêt Benjamin (1933), "les libertés et l'ordre public ne sont pas des valeurs absolues", et que la liberté effective - celle qui résulte de la conciliation législative - est "le fruit d'un compromis, d'un arbitrage ou d'un dosage subtil entre ce qu'exige la valeur d'une liberté donnée et la légitime nécessité de l'ordre public".

L'association de ces deux exigences permet au juge constitutionnel de rappeler au Pouvoir la garantie des droits et libertés comme devoir de l'Etat et la limite à toute législation "exclusivement animée par une logique suffisamment sécuritaire"(32).

Mais pour qu'il y ait conciliation, il faut d'abord que les principes à concilier soit clairement identifiés par le juge constitutionnel.

Autre question, jusqu'à quel degré d'atteinte à une liberté le C. C. supportera-t-il? Le juge est guidé en la matière par un principe assez vague celui d'un "équilibre à réaliser" entre deux exigences contradictoires. Il recourt à la technique du contrôle de proportionnalité pour empêcher le législateur de mettre en cause une liberté constitutionnelle tout en préservant l'objectif de l'ordre public. Cet équilibre est nécessaire pour la vie sociale, du fait qu'il permet "d'éviter toute situation de blocage". Il est cependant difficile à réaliser, il est instable et peut se déplacer au gré des courants politiques et sociaux (VIMBERT, p. 719).

- La consubstantialité

Il existe une autre vision du rapport qui lie la liberté à l'ordre public, elle consiste dans la tentative de rendre consubstantielles les deux notions. Dans cette hypothèse l'ordre public se présenterait comme "le cadre et la condition de l'existence de la liberté", il est pour ainsi dire "un préalable nécessaire à la réalisation des libertés". L'ordre public est finalisé, il constitue un moyen et une de réalisation des libertés et droits constitutionnels.

Dans sa décision du 25 janvier 1985, le Conseil Constitutionnel français s'est réclamé de cette conception en affirmant que "l'ordre public sans lequel l'exercice de liberté ne saurait être assuré" (3e cons.).

Ainsi les décisions du Conseil qui posent que la conciliation avec l'ordre public concerne l'exercice de la liberté ou les libertés accrédi terait l'idée selon laquelle l'exercice ou (la mise en oeuvre) doit être distinguée de l'essence de la liberté ou (mise en cause). Car, si on part de l'idée d'essence, une liberté ne sera définie qu'après que l'ordre public ait été intégré dans la consistance même de cette liberté (720).

Autrement dit l'essence de liberté inclue simultanément l'idée de garantie et de limite, ou comme l'écrit LUCHAIRE, "garanties et limites sont indissociables"(33).

Cet effort de consubstantialité est théorisé, il s'articule autour des trois éléments suivants:

l'ordre public est présenté comme "une norme générale et abstraite qui habite l'idée de droit au même titre que le primat de la liberté", autrement dit, il fait partie de l'ordre juridique, d'une part;

que la liberté inclut nécessairement les exigences d'ordre public;

et que la définition de cet ordre public doit s'effectuer "par référence à une revendication fondamentale de liberté"(34).

Ce qui conduit un auteur à la conclusion selon laquelle "l'ordre public et la liberté sont nécessaires l'un à l'autre autant que toute forme est inséparable de sa substance"(35).

La thèse de la consubstantialité est confortée par la notion même d'objectif qui sert à désigner l'ordre public, en effet l'objectif se présente comme le corollaire nécessaire à la mise en oeuvre d'une liberté ou d'un droit dont il renforce l'effectivité; moyen de formuler concrètement le contenu de cette liberté, celle-ci apparaît dès lors comme une prérogative non plus absolue mais finalisée et considérée en raison de sa fonction sociale. (B. GENEVOIS, p. 205). L'ordre public remplit bien cette mission qui consiste à finaliser cette liberté - au regard des intérêts de la collectivité et à intégrer sa consistance puisque celle-ci ne peut-être absolue et puisque la limite d'une liberté fait partie de sa définition).

2) L'ordre public, norme d'habilitation

Le Conseil Constitutionnel dégage l'ordre public du principe de constitutionnalité: l'ordre public est un élément implicite du principe de constitutionnalité et, à ce titre, il s'impose au législateur. Mais si l'ordre public en tant qu'élément implicite du principe de constitutionnalité, s'impose au législateur, il habilite ce dernier à poser les conditions d'exercice des libertés.

- L'habilitation du législateur

En France, la loi rétablissant l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie en 1985 a été attaquée par les parlementaires au motif que celle-ci "ne peut porter d'atteintes, même exceptionnelles et temporaires, aux libertés constitutionnelles, que dans les cas prévus par la Constitution". Or la Constitution française de 1958, n'a pas prévu l'état d'urgence, seul l'état de siège l'a été, ce qui logiquement ne pouvait donner compétence au législateur pour réduire l'exercice des libertés. Cet argument qui s'appuie sur une lacune de la Constitution, n'a pas été retenu par le Conseil Constitutionnel et c'est à l'idée de l'ordre public qu'il allait recourir. En effet, le Conseil a estimé que si la Constitution a prévu l'état de siège, "elle n'a pas pour autant exclu la possibilité pour le législateur de prévoir un régime d'état d'urgence pour concilier" les deux exigences que sont l'ordre public et la liberté. Tout se passe donc comme si les circonstances et l'ordre public à garantir habilitaient eux-mêmes et fondaient l'intervention législative, complétant la Constitution et participant de la norme complétée (VIMBERT, p. 722).

Deux observations peuvent être formulées:

L'extension de la compétence législative: L'ordre public accroît la compétence du législateur en matière de liberté. Car la réalisation de la nécessaire conciliation entre la liberté et l'ordre public ne peut se faire qu'au prix de la reconnaissance au profit du législateur d'une très large marge d'appréciation. Qu'il s'agisse de circonstances exceptionnelles (avec l'état d'urgence) ou de circonstances "normales" (avec les lois "sécuritaires", l'ordre public semble investir la loi de prérogatives importantes et qui consistent dans des atteintes momentanées à ces libertés, (VIMBERT, p. 724).

- De même que l'ordre public semble autoriser le législateur à prendre toutes les législations nécessaires par les circonstances et ceci malgré les lacunes de la Constitution dans ce domaine.

Le constat est que ce n'est pas tant la Constitution que "l'ordre public" qui habilite le législateur.

- L'habilitation secondaire des autres autorités

Très souvent la législation inclut expressément la référence à l'ordre public sans précision. Cette situation équivaut à un renvoi aux autorités chargées de l'application de la loi du point de savoir en quoi l'ordre public peut être troublé et comment il les habilite à intervenir.

L'ordre public effectue, un transfert du pouvoir créateur de droit de la loi qui l'édicte aux autorités qui l'appliquent. Cette habilitation qui s'effectue en cascade à tous les niveaux de la hiérarchie juridique profite aux autorités administratives et aux juridictions.

- L'habilitation des autorités administratives

Nombreux sont les textes qui habilitent l'administration à réduire l'exercice d'une liberté, citons à titre d'exemple:

la loi du 31 décembre 1989 relative aux réunions et aux manifestations publiques autorise dans son article 6 bis le wali ou celui qu'il délègue à "interdire une réunion ... s'il s'avère qu'elle constitue un risque réel de trouble pour l'ordre public ou s'il apparaît manifestement que l'objet réel de la réunion constitue un danger pour la sauvegarde pour l'ordre public"(36).

Le décret du 4 juin 1991 portant proclamation de l'état de siège permet aux autorités militaires investies des pouvoirs "d'interdire les publications, réunions et appels publics jugés de nature à provoquer ou entretenir le désordre et l'insécurité"(37).

Quant à la loi du 9 février 1992 portant instauration de l'état d'urgence, elle dispose dans son article 3 que "des mesures de suspension d'activité, ou de fermeture peuvent être prononcées à l'encontre de toute société, organe, établissement, ou entreprise, quelqu'en soi la nature ou la vocation lorsque lesdites activités mettent en danger dans l'ordre public, la sécurité publique, le fonctionnement normal des institutions ou les intérêts supérieurs du pays"(38).

Il a été observé que l'appel législatif à cette notion "floue" ne peut que renforcer la marge de manoeuvre certains disent l'arbitraire de l'autorité de police. L'existence et la preuve de la menace sont abandonnées à l'appréciation discrétionnaire du pouvoir administratif.

Dans l'ensemble de ces situations, l'habilitation provient davantage de l'ordre public que de la loi. Celle-ci n'est, en réalité, que formelle et ne concerne que le titre juridique pour intervenir, c'est-à-dire la compétence.

La véritable habilitation réside dans l'ordre public lequel, en raison de sa grande indétermination, investit l'administration d'une large liberté d'appréciation des circonstances et de l'élément de l'ordre public à protéger. Il s'ensuit que plus la valeur de l'élément à protéger est grande, plus importante est l'habilitation", article précité, p. 553.

C'est alors qu'on aboutit à la conséquence suivante: Auteur de la loi, le législateur n'en n'est pas maître de l'application, (F. OTTENTOF, article précité, p. 614).

- L'habilitation du juge ordinaire

Le juge constitue le dernier rempart contre les abus pouvant se produire du fait de ces habilitations en chaîne.

Il lui revient de préciser un certain nombre de notions utilisées par la législation. Il est appelé à définir les notions qui conditionnent la légalité des décisions ayant pour effet de restreindre l'exercice d'une liberté: "risque réel de trouble pour l'ordre public", ou encore "acte de nature à provoquer ou entretenir le désordre et l'insécurité". Ceci a pour conséquence l'extension de l'habilitation juridictionnelle, une extension que le juge lui-même apprécie. De même qu'à propos de l'état d'urgence, le juge devra rechercher par exemple si les particuliers assignés à résidence ont bien eu "une activité dangereuse pour la sécurité et l'ordre public".

Il appartient donc au juge d'apprécier l'étendue de son contrôle et de définir par conséquent la consistance de l'habilitation qu'il reçoit à travers la notion d'ordre public (p. 729).

- Le contrôle du Conseil Constitutionnel: un contrôle de proportionnalité

Le contrôle effectué par le Conseil Constitutionnel sur les lois réglementant une liberté publique est le plus souvent restreint. Le

Conseil se réfère le plus souvent à des locutions indiquant qu'il entend laisser au Parlement une pleine liberté d'appréciation à laquelle il n'entend pas substituer la sienne.

La conciliation que le Conseil est amené à réaliser entre deux principes contradictoires de même valeur, amène le juge à opérer un arbitrage des intérêts en présence pour en faire ressortir l'équilibre et l'harmonie. C'est en cela que la conciliation est source de son contrôle de proportionnalité.

Selon la jurisprudence du Conseil Constitutionnel français, la limitation apportée à une liberté ne sera constitutionnelle que "non excessive" c'est-à-dire pour autant qu'elle sera nécessaire et adaptée - donc proportionnelle à la sauvegarde de l'ordre public".

De même que le juge constitutionnel examine le degré de contrainte imposé à cette liberté par la loi. L'ordre public ne peut exiger n'importe quelle mesure sécuritaire (p. 732).

Par ailleurs, le contrôle effectué par le Conseil Constitutionnel est un contrôle à géométrie variable. Cette variabilité s'explique par le fait que le jugement de valeur effectué par le juge dépend du rôle qu'il accorde aux circonstances ou contexte d'une part et de l'importance des valeurs à protéger d'autre part. Car, il est admis que les droits et libertés n'ont pas tous la même reconnaissance juridique.

BIBLIOGRAPHIE

- (1) - Jurisprudence du Conseil Constitutionnel et libertés de la pensée, Rapport du Conseil Constitutionnel à la Xe conférence des Cours constitutionnelles européennes, Budapest, mai, 1996, Rev. Franç. Drt. Adm. n° 14, 1996, p. 369.
- (2) R. PINTO, La liberté d'information et d'opinion en droit international, Economica, Paris 1984, p. 19.
- (3) - Ibid, p. 23.
- (4) - Cité par Y. MADIOT, Le régime juridique de la communication audiovisuelle en France, in Le Droit de la communication, Actes du colloque conjoint des Facultés de droit de l'Université de Poitiers et de l'Université de Montréal, Les

- (5) - R. PINTO, ouvrage précité, p. 49.
- (6) Avis n° 01 A.O.L.O/CC du 6 mars 1997 sur la conformité de l'Ordonnance portant loi organique relative aux partis politiques, JORA, n° 12 du 6 mars 1997, p. 32.
- (7) - Art. 55 de la Constitution française de 1958: "l'autorité supérieure à celle des lois "l'est" sous réserve de son application par l'autre partie"
- (8) - S. AGNE, Existe-t-il des normes supra-constitutionnelles? Contribution à l'étude des droits fondamentaux et de la constitutionnalité, RDP, p. 459.
- (9) - Décisions du 3 septembre 1986 et 23 juillet 1991.
- (10) - Voir notamment J.M. BISCHOFF, RGDIP, n° 2, 1982, p. 349, L. FAVOREU et L. PHILIP, Les grandes décisions ... , p. 507.
- (11) - Décision n° I-D.L.CC-89 du 20 août 1989, relative au code électoral, JORA, n° 36 du 30 août 1989, p. 871.
- (12) - Voir publication du Pacte international relatifs aux droits civils et politiques des Nations Unies, in JORA, n° 11 du 26 février 1997, p. 17.
- (13) - Décision n° 4 D.L.CC.91 du 28 octobre 1991 relative à l'alinéa 2 de l'article 54 de la loi n° 91-17 du 15 octobre 1991 modifiant et complétant la loi n° 89-13 du 7 août 1989, portant loi électorale, JORA, n° 53 du 30 octobre 1991, p. 1726.
- (14) - Conseil Constitutionnel, Jurisprudence du Conseil Constitutionnel et liberté de la pensée, Rapport à la Xe Conférence des Cours Constitutionnelles Européennes, Budapest, mai 1996, Rev. Fr. de Drt. Adm., n° 4, 1996, p. 656.
- (15) - Loi n° 90-07 du 3 avril 1990, (JORA, n° 14, du 4 avril 1990, p. 395); Loi n° 91-05 du 16 janvier 1991 portant généralisation de la langue arabe, (JORA, n° 3 du 16 janvier 1991, p. 38) modifiée et complétée par l'Ordonnance n° 96-30 du 21 décembre 1996 (JORA, n° 81 du 22 décembre 1996, p. 5), Ordonnance n° 97-09 du 6 mars 1997, (JORA, n° 12 du 6 mars 1997, p. 3); Loi n° 89-28 du 31 décembre 1989, modifiée et complétée par la loi n° 91-19 du 2 décembre 1991, (JORA, n° 62, 1991, p. 1946); Décret législatif n° 92-03 du 30 septembre 1992, (JORA, n° 70, 1992, p. 1490); Décret présidentiel n° 91-196 portant proclamation de l'état de siège, (JORA, n° 29 du 12 juin 1991, p. 903) et notamment décret exécutif n° 91-204 du 25 juin 1991 fixant les conditions d'application de l'article 7 du DP n° 91-196 précite, (JORA, n° 31 du 26 juin

1991, p. 933); Décret présidentiel n° 92-44 du 9 février 1992 portant instauration de l'état d'urgence, (JORA, n° 10 du 9 février 1992, p. 222), complétée par décret présidentiel n° 92-320 du 11 août 1992, (JORA, n° 61, p. 1322).

- (16) - Voir à ce propos les développements de C. VIMBERT, L'ordre public dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, RDP, n° 3, 1994, p. 693.
- (17) - J. M. DENQUIN, Sur les conflits de libertés, Mél. CHARLIER, p. 553.
- (18) - C. VIMBERT, article précité, p. 709.
- (19) - Cité par E. PICARD, op.cit., p. 546.
- (20) - C. VIMBERT, L'ordre public dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, RDP 1994, p. 693, voir également à ce propos: P. BERNARD, La notion d'ordre public en droit administratif français, L.G.D.J. 1962; S. RIALS, Le juge administratif français et la technique du standard, L.G.D.J. 1980; E. PICARD, La notion de police administrative, L.G.D.J. 1984; F. LUCHAIRE, La protection constitutionnelle des droits et libertés, Economica, 1987; G. GENEVOIS, La jurisprudence du Conseil Constitutionnel, Principes directeurs, Ed. STH, 1988; A. MOULIN, L'ordre public dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, Mémoire D.E.A. Droit public, sous la Direction d'E. PICARD, Paris I. 1987-1988; L. LUSSIER, L'ordre public et la police sanitaire au Québec, Mélanges Auby, 1992, p. 609; R. SAVATIER, L'ordre public économique, D. 1965, chr., p. 39.
- (21) - C. VIMBERT, article précité.
- (22) - CC 25 juillet 1991.
- (23) Karel VASEK, "Les dimensions internationales des Droits de l'Homme", UNESCO, Paris, 1978, p. 146, cité par Dali Jazi, Techniques nouvelles et libertés publiques: le problème de la réception des programmes de télévision par satellite en Tunisie, in Association de Droit Constitutionnel, Journées tuniso-françaises de droit constitutionnel (Tunis-Sousse, 11-16 mars 1988), p. 120.
- (24) G. COHEN-JONATHAN, Liberté de circulation des informations et souveraineté des Etats, Rapport général, in La circulation des informations et le droit international, colloque de Strasbourg, Editions A. Pedone, 1978, p. 14 et 15.
- (25) - C. VIMBERT, article précité, p. 701.

- (26) J. PRADEL, La loi du 2 février 1981 dite de sécurité et liberté, D., 1981, chron., p. 112), cité par VIMBERT.
- (27) - Dans sa décision du 3 septembre 1986, le Conseil Constitutionnel a considéré que face aux droits de la famille, le législateur "ne transgresse aucune disposition constitutionnelle en faisant prévaloir les nécessités de l'ordre public".
- (28) - F. LUCHAIRE, article précité, p. 632.
- (29) - La jurisprudence administrative adopte une attitude comparable, en effet pour des libertés qui ne sont que des facultés, l'on permet facilement de les écarter. Voir R. CHAPUS, Droit administratif général, Montchrestien, T. 1, 5^{éd.} p. 497.
- (30) - Cette démarche est expressément formulée dans sa décision du 19-20 janvier 1981 "la conciliation qui doit être opérée entre les libertés constitutionnelles et l'ordre public". En 1982, ce demande au législateur "de concilier la liberté de communication (audiovisuelle) et l'objectif d'ordre public, (DC du 27 juillet 1982 5^é cons. Et 18 septembre 1986 (8^é cons). Dans sa décision de 1986, il évoque "la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle" 18 septembre 1986, 8^é cons.
- (31) - J. WASCHMANN, cité par VIMBERT, article précité, p. 718.
- (32) - Ph TERNEYRE, article précité, p. 1496, cité par VIMBERT, article précité, p. 718.
- (33) - F. LUCHAIRE, La protection constitutionnelle ..., ouvrage précité, p. 367.
- (34) - E. PICARD, 541, cité par VIMBERT, article précité, p. 720.
- (35) - Ibid
- (36) - JORA, n° 62, 1991, p. 1946.
- (37) - JORA, n° 29, p. 903.
- (38) - JORA, n° 10, 1992, p. 22.