

Réflexions sur la constitutionnalisation du droit

Colloque du 23 janvier 2023

Guillaume DRAGO

Professeur à l'Université Paris Panthéon-Assas

I. Constitutionnalisation : signification.

A.- Le mouvement de constitutionnalisation.

- Inscrire dans la Constitution une norme nouvelle, dans une sorte de mouvement « ascendant » du droit, soit :
 - o Par rehaussement d'une norme législative existante ; c'est ce que certains identifient comme « l'attraction de certains principes dans la sphère constitutionnelle, tels que le droit à mener une vie familiale normale, principe général du droit érigé en principe à valeur constitutionnelle »¹.
 - o Par transposition d'une norme externe au droit français, par exemple tirée d'une norme internationale ;
 - o Par création d'une nouvelle norme constitutionnelle, au contenu nouveau.
- La constitutionnalisation peut aussi se manifester par un mouvement « descendant », par l'influence qu'exerce la Constitution sur les différentes branches du droit, et c'est principalement ainsi qu'elle est décrite par la doctrine, au premier rang de laquelle le doyen Louis Favoreu, qui a marqué fortement cette tendance à considérer la Constitution, et le droit constitutionnel de manière plus générale, comme étant à la source des différentes branches du droit, la Constitution agissant comme une sorte de « révélateur » des sources du droit.
- Plus largement, certains identifient la constitutionnalisation comme une « reconstruction des sources du droit autour de l'axe constitutionnel »². Cf. « fondamentalisation » du droit.

B.- Le périmètre de la constitutionnalisation.

- Périmètre de cette constitutionnalisation : extrêmement variable car cela dépend de la volonté du pouvoir constituant. Ce qui est justement spécifique avec la constitutionnalisation, c'est qu'elle ne comprend pas de limitation initiale : le constituant, parce qu'il est le Souverain, est libre du contenu et du périmètre des normes constitutionnalisées.
- Il n'y a donc pas de limitation du contenu matériel, substantiel à une révision de la Constitution. Le constituant est Souverain, il peut modifier le texte constitutionnel sans limitation substantielle.
- Les seules limites ont été posées par le Conseil constitutionnel, lors de la révision de la Constitution en 1992, à l'occasion de l'intégration dans l'ordre interne français des dispositions du traité de Maastricht, dans sa décision du 2 septembre 1992, *Maastricht II* (n° 92-312 DC, *Rec. 76*), dans laquelle le Conseil détermine les limites du pouvoir de révision constitutionnelle en énonçant que
« sous réserve, d'une part, des limitations touchant aux périodes au cours desquelles une révision de la Constitution ne peut pas être engagée ou poursuivie, qui résultent des articles 7, 16 et 89, alinéa 4, du texte constitutionnel et, d'autre part, du respect des prescriptions du cinquième alinéa de l'article 89 en vertu desquelles « la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision », le pouvoir constituant est souverain; qu'il lui est loisible d'abroger, de modifier ou de compléter des dispositions de valeur constitutionnelle

¹ A. Vidal-Naquet, « La constitutionnalisation des branches du droit et 'l'impérialisme du droit public' », in *L'identité du droit public*, Toulouse, 2021, p. 89.

² L. Favoreu et autres, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 9^{ème} éd., 2006, p. 140.

dans la forme qu'il estime appropriée; qu'ainsi, rien ne s'oppose à ce qu'il introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles qui, dans le cas qu'elles visent, dérogent à une règle ou à un principe de valeur constitutionnelle ; que cette dérogation peut être aussi bien expresse qu'implicite » (§ 19).

Il faut donc souligner que ces limites, formelles et matérielles, sont très restreintes et que, de plus, le Conseil constitutionnel admet que des contradictions de normes peuvent coexister dans la Constitution. En 1992, ces contradictions étaient ainsi admises en ce qui concerne les abandons de souveraineté résultant du traité de Maastricht et le principe de la souveraineté nationale, résultant des articles 3 de la Constitution et 3 de la Déclaration de 1789.

Premier constat : le constituant est souverain et il est libre d'inscrire dans la Constitution ce que bon lui semble. C'est à la fois l'expression de sa puissance normative et l'expression d'une faiblesse dans la sagesse dont il doit faire preuve dans l'exercice de son pouvoir.

C'est ce qui explique, du point de vue juridique, la dérive parlementaire à laquelle nous assistons dans cette tentative de constitutionnaliser un « droit à l'avortement ».

Second constat : c'est justement à raison de cette liberté du constituant qu'il ne faut justement pas faire n'importe quoi et que la sagesse s'impose à ce constituant.

II. Enjeux d'une constitutionnalisation d'un « droit à l'interruption volontaire de grossesse ».

C'est exactement ce que ne font pas les propositions de loi constitutionnelle relative à la constitutionnalisation d'un « droit à l'avortement », dont les propositions sont irresponsables.

Car c'est précisément aux effets de la constitutionnalisation qu'il faut réfléchir, de façon anticipée.

Or, les effets d'une constitutionnalisation d'un droit ou d'une liberté vont parfois au rebours de l'effet recherché de « cristallisation » de ce droit ou de cette liberté ou peuvent avoir un effet dévastateur sur d'autres droits et libertés.

La constitutionnalisation envisagée d'un « droit à l'avortement » produira les effets négatifs suivants :

- Transformer une législation dérogatoire au droit à la vie, inscrit dans la loi de 1975, en un droit revendicable, justiciable, dans toutes les situations dans lesquelles la femme est susceptible de se trouver : liberté absolue, à tout moment de la grossesse, y compris à la veille de l'accouchement d'un enfant viable.
- Impossibilité, dans l'état actuel du droit constitutionnel français, de s'opposer à ce droit absolu pour quiconque, en particulier les personnels de santé, médecin, personne infirmier, auxquels pourtant est reconnue la liberté de conscience de ne pas participer à une IVG, liberté de conscience reconnue également de valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel dans une décision du 23 novembre 1977 et toujours confirmée par la suite. Comment résoudre cette contradiction de normes constitutionnelles ?
- Si la révision constitutionnelle était votée, elle conduirait la loi à être le vecteur de « l'effectivité » ce « droit à l'avortement », la loi garantissant aussi « l'égal accès à l'interruption volontaire de grossesse », selon les termes de la proposition de loi constitutionnelle votée le 24 novembre à l'Assemblée nationale.
 - o Or, cette « effectivité », selon les termes de la proposition de loi constitutionnelle, ne pourrait être garantie qu'en niant d'autres libertés constitutionnelles, telle que la liberté de conscience des personnels de santé.

- Mais aussi plus largement la liberté personnelle d'un cercle plus large que les strictes personnels de santé qui peuvent invoquer leur liberté de conscience : personnels de direction et d'administration des établissements de santé, ce qui pose la question d'une forme collective de clause de conscience qui devrait permettre, dans ce cas, de ne pas accepter que des IVG soient pratiqués dans les établissements dont les principes éthiques sont en désaccord avec les pratiques d'IVG.
- De même, on peut s'interroger sur la contradiction d'un « droit à l'avortement » avec le principe de protection de la santé publique (largement invoqué par le Conseil constitutionnel pendant la pandémie...) qui comporte l'ensemble des politiques de santé publique : aide aux femmes enceintes, PMI, politique d'aide à l'enfance, à la famille, ... Ces politiques de santé publique pourraient-elles se maintenir en l'état face à un « droit à l'avortement » considéré comme absolu, par nature même : car, l'IVG est un tout : il est pratiqué et produit évidemment ses effets sur le fœtus, ou il ne l'est pas.
- Enfin, une atteinte à la liberté d'expression. Il ne serait plus possible de critiquer ce « droit constitutionnel à l'avortement », sans porter atteinte à la Constitution.

Conclusion sur la question de la constitutionnalisation potentielle d'un « droit à l'IVG » :

Tout ceci n'est pas responsable. On ne joue pas avec la norme constitutionnelle. Elle doit être un point d'ancrage de notre droit, un élément de stabilité de l'ordre juridique et non l'exutoire des désirs de minorités agissantes.

Du point de vue juridique, il faut y insister, il n'existe, ni dans la législation française, ni au niveau du droit du Conseil de l'Europe (CEDH), de « droit à l'avortement ».

La Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH) ne reconnaît, en aucune situation, un « droit à l'avortement ».

Elle dit au contraire que « *le droit au respect de la vie privée ne saurait [...] s'interpréter comme consacrant un droit à l'avortement* » (Cour EDH, Affaires 16 décembre 2010, *A. B. et C. c/ Irlande* et 30 octobre 2012, *P. c/ Pologne*).

Et les engagements internationaux qui cherchent à prévenir le recours à l'avortement pour des raisons de santé publique (santé de la mère, de l'enfant, natalité, ...) illustrent bien que ce n'est pas un « droit », sinon pourquoi le limiter et en prévenir l'usage ?

Ajoutons que la Cour EDH admet que les États peuvent « *légitimement choisir de considérer l'enfant à naître comme une personne et protéger sa vie* ». Sur ces droits sociétaux, la Cour EDH renvoie à la « *marge nationale d'appréciation* » des États, c'est-à-dire reconnaît que cette question relève de la compétence des États et non du Conseil de l'Europe.

Et, du point de vue constitutionnel, l'un des arguments insistant sur la nécessité de l'inscription de ce « droit à l'avortement » dans la Constitution est fondé sur les difficultés d'accès à l'IVG. Il faudrait ainsi « *garantir un accès effectif à l'IVG* », comme le souligne l'exposé des motifs de la proposition de loi constitutionnelle n° 872.

Or, cet accès est non seulement organisé par la loi (le Code de santé publique) mais garanti constitutionnellement par la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui considère que l'accès aux services d'IVG relève d'une garantie de service public et doit permettre le respect du principe d'égalité en organisant de tels services sur l'ensemble du territoire.

C'est ce que dit le Conseil constitutionnel (C. const., n° 2001-446 DC, 27 juin 2001, *Loi relative à l'IVG et à la contraception*, § 15) : « *Ces dispositions [de la loi nouvelle] concourent par ailleurs au respect du principe constitutionnel d'égalité des usagers devant la loi et devant le service public* ».

Enfin, le Conseil constitutionnel souligne la « liberté de la femme », rattachée à la liberté générale de l'article 2 de la Déclaration de 1789.

Il n'y a donc aucune restriction à l'accès à l'IVG en France et cette question relève d'une politique de santé publique sous la responsabilité du Gouvernement.

III. La constitutionnalisation du droit : illustrations et perspectives.

1. Une illustration dans l'histoire constitutionnelle française : la loi constitutionnelle du 10 août 1926.

Nous sommes en 1926.

Raymond Poincaré, après avoir le président de la République que l'on sait pendant la Première guerre mondiale, a été rappelé, comme Président du Conseil, pour redresser le pays, fortement endetté (déjà !) et en crise. Le Ministère du Cartel des Gauches, élu en 1924, avait provoqué une grave crise financière et la Trésorerie de l'État était catastrophique, avec quelques millions de Francs dans les caisses de l'État. Or, une masse considérable de Bons du Trésor venait à échéance que l'État devait rembourser aux porteurs, c'est-à-dire aux Français. La valeur du Franc était en chute libre (1 Franc = 250 Livres anglaises).

Poincaré, Président du Conseil d'un Gouvernement d'union nationale, eut l'idée de faire voter une loi constitutionnelle, la loi const. du 10 août 1926, « adossée » aux lois constitutionnelles de la IIIe République, donnant une valeur constitutionnelle, et donc une stature constitutionnelle, à la Caisse de gestion des Bons de la Défense nationale et d'amortissement de la dette publique³.

Cette Caisse d'amortissement de la dette publique se voyait, par la loi const. du 10 août 1926, attribuer des ressources indépendantes (recette de la vente des tabacs, droit de mutation et de succession, contributions volontaires), en conférant une valeur constitutionnelle à ces mécanismes pour les stabiliser et surtout rétablir la confiance dans l'action du Gouvernement Poincaré.

2. La Charte de l'environnement de 2004.

La *Charte de l'environnement de 2004*, entrée en vigueur par la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 (n° 2005-205, *JO*, 2 mars) constitue, avec la Constitution de 1958, la Déclaration de 1789 et le Préambule de 1946, le quatrième texte de valeur constitutionnelle servant de norme de référence au contrôle de constitutionnalité. Ceci ressort clairement du Préambule de la Constitution de 1958 complété par la révision de 2005 et qui dit ainsi que

« le peuple français proclame 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, *ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004.* »

Cette formulation indique bien l'inscription de la Charte de l'environnement dans les normes constitutionnelles, à la suite des textes de 1789 et 1946, marquant aussi la volonté d'une continuité constitutionnelle, d'une même valeur reconnue à ces trois textes, comme si les droits environnementaux

³ **Loi constitutionnelle du 10 août 1926, complétant la loi constitutionnelle du 25 février 1875 :**

Article unique. – « La loi constitutionnelle du 25 février 1875, relative à l'organisation des pouvoirs publics est complétée par un article ainsi conçu : - "L'autonomie de la caisse de gestion des bons de la défense nationale et d'amortissement de la dette publique a le caractère constitutionnel.

Seront affectés à cette caisse, jusqu'à l'amortissement complet des bons de la défense nationale et des titres créés par la caisse :

1 ° Les recettes nettes de la vente des tabacs ;

2 ° Le produit de la taxe complémentaire et exceptionnelle sur la première mutation des droits de succession et les contributions volontaires ;

Le produit des ressources ci-dessus énumérées au cours du premier exercice qui suivra la promulgation de la présente loi, constitue la dotation annuelle minimum de la caisse d'amortissement.

3 ° En cas d'insuffisance des ressources ci-dessus pour assurer le service des bons gérés par la caisse et des titres créés par elle, une annuité au moins égale, inscrite au budget." »

formaient une nouvelle génération de droits fondamentaux constitutionnels, faisant suite aux droits individuels et politiques de 1789 et aux droits principalement sociaux et économiques de 1946.

L'utilisation de la Charte de l'environnement en tant que norme de référence du contrôle de constitutionnalité a été presque immédiate puisque des requérants ont soutenu devant le Conseil constitutionnel que le traité établissant une Constitution pour l'Europe et donc le projet de loi autorisant sa ratification étaient contraires à l'article 5 de la Charte. Le Conseil a répondu « qu'en tout état de cause, le traité ... n'est pas contraire à la Charte de l'environnement de 2004 » (C. const., 24 mars 2005, *Hauchemaille et Meyet*), la question étant d'ailleurs moins celle de fond de la compatibilité du traité avec la Charte de l'environnement, d'où l'économie de moyen qui se traduit par l'expression « en tout état de cause », que la contestation d'un traité à l'occasion de celle d'un acte préparatoire au référendum. Un mois après, le Conseil constitutionnel a répondu à l'argument selon lequel les dispositions de la loi sur le Registre international français, en matière maritime, seraient contraires à l'article 6 de la Charte (développement durable concilié avec le développement économique et social) « qu'il appartient au législateur de déterminer, dans le respect du principe de conciliation posé par ces dispositions, les modalités de sa mise en œuvre », et qu'en l'espèce il n'y avait pas de violation de l'article 6 de la Charte (n° 2005-514 DC, 28 avril 2005). En matière de politique énergétique, le Conseil n'a pas admis d'atteinte au même article 6 de la Charte (n° 2005-516 DC, 7 juill. 2005, § 25). La décision du 19 juin 2008, *Loi relative aux OGM* (n° 2008-564 DC, *Rec.* 313) confirme bien la valeur constitutionnelle de « l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement » et le fait que ces dispositions « s'imposent aux pouvoirs publics et autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif » (*idem* : n° 2009-599 DC, 29 déc. 2009 à propos de la « taxe carbone »).

Mais toutes ses dispositions ne constituent pas nécessairement l'un des droits et libertés garantis par la Constitution, pour soutenir une QPC. Ainsi, les sept « considérants » qui précèdent les dix articles de la Charte, s'ils ont bien valeur constitutionnelle, ne sont pas des droits invocables au titre de la QPC (n° 2014-394 QPC, 7 mai 2014, *Rec.* 272, § 4 et 5). De même, l'article 6 de la Charte qui rappelle que les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable ne sont pas invocables en QPC (n° 2012-283 QPC, 23 nov. 2012, *Rec.* 605, § 22 ; n° 2014-394 QPC, préc., § 6).

Sur l'article 5 de la Charte posant le principe de précaution, le Conseil constitutionnel n'a pas encore pris position sur sa qualification de « droit et liberté », estimant seulement ce principe inopérant dans une décision QPC (n° 2013-346 QPC, 11 oct. 2013, *Rec.* 988).

Mais le droit d'accès aux informations relatives à l'environnement inscrit à l'article 7 a non seulement valeur constitutionnelle (n° 2008-564 DC, préc.) mais est invocable au titre d'une QPC (n° 2015-518 QPC, 2 févr. 2016 ; n° 2016-595 QPC, 18 nov. 2016, § 5). Le législateur et l'administration doivent déterminer les modalités de mise en œuvre de ces dispositions, pour être conformes à l'art. 7 (n° 2020-843 QPC, 28 mai 2020, § 5).

Le Conseil constitutionnel a donné une plus large dimension à la Charte de l'environnement en considérant d'abord que l'article 1^{er} de la Charte qui énonce que « *chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* » est une « exigence constitutionnelle » qui s'impose au législateur, tout en exerçant un contrôle restreint sur le respect de cette exigence (n° 2019-794 DC, 20 déc. 2019, *Loi d'orientation des mobilités*, § 36).

Il a ensuite tiré du préambule de la Charte faisant référence aux nécessités de la « *préservation de l'environnement* » un objectif de valeur constitutionnelle de « protection de l'environnement, patrimoine commun des êtres humains » (n° 2019-823 QPC, 31 janv. 2020, *Union des industries de la protection des plantes*, §4). Cet élargissement notable des normes constitutionnelles en matière environnementale devient une exigence renforcée pour le législateur dont l'effectivité devra être vérifiée.

L'inscription de la Charte de l'environnement dans la Constitution produit deux effets principaux.

Elle élargit d'abord considérablement les normes de référence du contrôle de constitutionnalité, par la généralité des principes inscrits dans la Charte et ouvre des perspectives nouvelles au contrôle exercé ainsi qu'aux requérants, particulièrement avec les décisions de 2019 et 2020.

Elle constitutionnalise ensuite une branche du droit avec tous les effets que cela comporte :

- « cristallisation » de principes et de règles au plus haut niveau de la hiérarchie des normes,

- rehaussement des exigences juridiques dans ce domaine, question de la compatibilité avec les normes internationales, nombreuses dans le domaine de l'environnement, dont on peut se demander si l'inscription dans la Constitution ne sera pas le signe d'une crispation de principes français dans un droit international évolutif.

Là encore, le Conseil constitutionnel ne pourra pas éviter la question de la compatibilité de la Constitution avec les normes internationales.

3. Le projet de loi constitutionnelle relatif à l'équilibre des finances publiques en 2011.

Inscription de règles budgétaires au niveau constitutionnel en 2011.

Modèle allemand : le dispositif de « frein à l'endettement » (*Schuldenbremse*).

4. Le projet de constitutionnalisation de la laïcité.

F. Hollande en 2012, proposition de loi constitutionnelle, Jacques Mézard en 2015 (PPL const., n° 258, Sénat 2015-2016, 15 décembre 2015, rapport Pillet).

5. La constitutionnalisation souhaitable : les principes et le régime du droit de l'entrée et du séjour des étrangers en France.

Nécessité d'une loi constitutionnelle pour stabiliser les règles juridiques relatives aux questions migratoires.

Certains (Michel Barnier, ...) ont invoqué, pendant la campagne pour l'élection présidentielle, la nécessité d'une « pause migratoire » et l'inscription des principes de cette « pause migratoire » dans la Constitution. C'est une illusion, politique et juridique. Un peu comme l'idée de « bouclier constitutionnel » (Christophe Boutin, Maxime Tandonnet).

1. Parler de « pause migratoire » renvoie immédiatement à la question suivante : que fait-on après la « pause » ? Reprend-t-on comme avant ? L'impression est alors de reculer pour mieux sauter...
2. **Il faut prendre la question à la racine : réguler l'immigration en France doit aujourd'hui nécessairement passer par une loi constitutionnelle. Pourquoi ?**
 - Parce que les **jurisprudences combinées du Conseil constitutionnel (1993, 2004, ...), du Conseil d'État, et des cours européennes (Cour EDH et CJUE) ont verrouillé toute évolution législative possible**, y compris celle d'une « pause migratoire » qui ne serait qu'un « sursis » ou une législation dérogatoire à une règle de fond inchangée, continuant tous les abus dénoncés par tous.
 - **Bornes constitutionnelles :**
 - Certes, les étrangers ne bénéficient pas, en principe, des mêmes droits que les citoyens français, mais, ils bénéficient :
 - Liberté du mariage
 - Principe de fraternité (depuis 2018)
 - Le législateur doit « respecter les libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République » (cf. C const. 13 août 1999 »).
 - « Résidence stable et régulière sur le territoire français ».
 - « Liens familiaux » cf. C. const., n° 2017-674 QPC, 1^{er} décembre 2017, *Kamel Daoudi*.
 - Principe de proportionnalité des peines, en cas de condamnation.
 - Bornes européennes :
 - Principe de non-discrimination, autre facette du principe d'égalité.
 - Droit au regroupement familial
 - Droit au respect de la vie privée et familiale

- Liberté du mariage
 - Interdiction des traitements inhumains et dégradants.
- **Parce que nos engagements internationaux et européens l'emporteront toujours sur la loi française, la mieux intentionnée.** La France finira condamnée à Strasbourg et/ou à Luxembourg pour non-respect de ses engagements européens et sera dénoncée au plan international comme ne respectant pas ses engagements internationaux, et pire, les droits fondamentaux dont elle se prévaut (la « patrie des droits de l'homme » prise en défaut...).
- **Parce que la législation est devenue fortement instable sur ce thème :** depuis 1980, 16 lois ont modifié les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, au gré des majorités politiques et des nécessités du moment. Depuis le CESEDA (2015), le législateur est intervenu, en moyenne, tous les deux ans, pour en modifier les règles.
-
3. **Il faut donc nécessairement passer par une révision constitutionnelle de long terme, posant une législation complète sur les questions migratoires et destinée à répondre à tous les contentieux prévisibles.**
 4. Cette loi constitutionnelle doit être votée dans les mêmes termes par les deux assemblées puis **soumise au référendum du peuple français (art. 89 Const.)**. On doit, sur cette question fondamentale, solliciter l'accord du peuple français, constituant par excellence, au-delà de toutes les décisions des cours suprêmes (cf. le Général de Gaulle : « *En France, la cour suprême, c'est le peuple* »).
 5. Il s'agit donc « **d'adosser** » **cette loi constitutionnelle à la Constitution** (cf. Charte de l'environnement, loi const. de 1926), qui doit constituer une législation complète : entrée et séjours des étrangers, sécurité intérieure, nationalité (acquisition, conditions de la déchéance, ...), dispositions administratives et pénales, ... sans renvoi excessif à des lois organiques qui devront être soumises au Conseil constitutionnel et qui feront perdre de la substance et de l'efficacité aux dispositions constitutionnelles (éviter le phénomène de « déconstitutionnalisation »).
 6. Cette loi devra **rappeler que les juges français doivent obéissance à la Constitution et qu'aucune règle, européenne ou internationale, ne peut l'emporter sur une disposition constitutionnelle française**, encore plus si elle a été votée par le constituant originaire qu'est le peuple français.

ANNEXE :

Conseil constitutionnel, n° 93-325 DC du 13 août 1993,

Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.

- SUR LES NORMES DE CONSTITUTIONNALITE APPLICABLES AU CONTROLE DE LA LOI DEFEREE :

2. Considérant qu'aucun principe non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'assure aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national ; que les conditions de leur entrée et de leur séjour peuvent être restreintes par des mesures de police administrative conférant à l'autorité publique des pouvoirs étendus et reposant sur des règles spécifiques; que le législateur peut ainsi mettre en œuvre les objectifs d'intérêt général qu'il s'assigne ; que dans ce cadre juridique, les étrangers se trouvent placés dans une situation différente de celle des nationaux ; que l'appréciation de la constitutionnalité des dispositions que le législateur estime devoir prendre ne saurait être tirée de la comparaison entre les dispositions de lois successives ou de la conformité de la

loi avec les stipulations de conventions internationales mais résulte de la confrontation de celle-ci avec les seules exigences de caractère constitutionnel ;

3. Considérant toutefois que si le législateur peut prendre à l'égard des étrangers des dispositions spécifiques, il lui appartient de respecter les libertés et droits fondamentaux de valeur constitutionnelle reconnus à tous ceux qui résident sur le territoire de la République ; que s'ils doivent être conciliés avec la sauvegarde de l'ordre public qui constitue un objectif de valeur constitutionnelle, figurent parmi ces droits et libertés, la liberté individuelle et la sûreté, notamment la liberté d'aller et venir, la liberté du mariage, le droit de mener une vie familiale normale ; qu'en outre les étrangers jouissent des droits à la protection sociale, dès lors qu'ils résident de manière stable et régulière sur le territoire français ; qu'ils doivent bénéficier de l'exercice de recours assurant la garantie de ces droits et libertés ;

4. Considérant en outre que les étrangers peuvent se prévaloir d'un droit qui est propre à certains d'entre eux, reconnu par le quatrième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 auquel le peuple français a proclamé solennellement son attachement, selon lequel tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République ;