

Le Conseil fédéral face à la propagande subversive

Observations sur un arrêt du Tribunal fédéral, du 26 juillet 1999, dans la cause A. contre Conseil fédéral, ATF 125 II 419-430

Jean-François Aubert

Professeur honoraire à l'Université de Neuchâtel

L'arrêt A. est instructif à plus d'un égard: qualité pour recourir, rapport entre le droit international et le droit interne, droit d'être entendu, restriction des droits fondamentaux, pouvoir réglementaire du Conseil fédéral fondé directement sur la Constitution, précision qu'on peut exiger d'une règle de droit, proportionnalité. Pour faire court, nous nous arrêterons aux deux questions qui nous paraissent les plus importantes et qui concernent le droit international (cons. 4, p. 422-426) et le pouvoir du Conseil fédéral (cons. 6, p. 427-429).

I. Rapport entre le droit international et le droit interne

Dans cette affaire, le Conseil fédéral avait décidé, le 26 juin 1998, la confiscation et la destruction d'environ 90 kilos de matériel de propagande adressé par un parti politique kurde à une personne domiciliée en Suisse (A.). Sa décision se fondait sur son propre arrêté du 29 décembre 1948 visant la propagande subversive¹. Contre cette décision, A. avait interjeté un recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral

On sait qu'en droit interne suisse les décisions du Conseil fédéral ne sont sujettes à un recours de droit administratif que dans un seul domaine, les rapports de service du personnel fédéral (art. 98, lettre a, de la loi d'organisation judiciaire fédérale, en vigueur depuis le 1^{er} octobre 1969²). Dans tous les autres domai-

nes où il applique la législation fédérale de droit public, le Conseil fédéral statue définitivement. A nous en tenir à la loi d'organisation judiciaire, le recours de droit administratif était donc, en l'espèce, irrecevable.

Mais il est aussi notoire que la Convention européenne des droits de l'homme, qui lie la Suisse depuis 1974³, considère les choses autrement. Elle pose en principe, dans une règle dont l'applicabilité directe n'est pas douteuse, que les «contestations sur les droits de caractère civil» doivent être tranchées, en fait et en droit, «par un tribunal indépendant et impartial» (art. 6, chiffre 1, 1^{ère} phrase). Or la réclamation de A. contre la confiscation et la destruction de biens qui lui avaient été remis est, d'après la jurisprudence de la Cour européenne, une contestation de cette nature, le Tribunal fédéral n'a eu aucune peine à s'en convaincre. Tout au plus s'est-il demandé, avec certains auteurs, si une mesure prise au nom de la sécurité de l'Etat, comme c'était le cas de la décision attaquée, n'échappait pas à l'application de l'art. 6 de la Convention. Après discussion, et en l'absence d'une jurisprudence de la Cour sur ce point précis, il a conclu qu'il n'y avait pas lieu de faire d'exception.

Nous sommes donc en présence d'un conflit manifeste entre un traité international et une loi fédérale, conflit qu'il n'est pas possible d'évacuer par la voie de l'interprétation. Le traité et la loi sont également clairs, c'est l'un ou c'est l'autre qui doit prévaloir. Le Tribunal s'est alors référé à une série d'arrêts déjà longue

Zusammenfassung: Im Entscheid Fall A. stellen sich zwei grundsätzliche Fragen: Kann internationales Recht ein in Bundesrecht nicht existierendes Rekursrecht schaffen und wie ist die Rechtswirksamkeit der auf Art. 102 Ziff. 8 bis 10 aBV basierenden Bundesratsverordnungen zu beurteilen? Das Bundesgericht bejahte die erste Frage indem es einen verwaltungsrechtlichen Rekurs gegen einen Entscheid des Bundesrates - entgegen dem klaren Wortlaut von Art. 98 Bst. a OG - zuließ. Diese juristische «Kreation» eines Rechtsweges rechtfertigt sich mit Art. 6 EMRK, welcher die Behandlung von zivilrechtlichen Ansprüchen durch ein unabhängiges und unparteiisches Gericht verlangt. Die zweite Frage beantwortete das Bundesgericht nicht wirklich, weshalb hier Überlegungen zu einer Problematik, die der Verfassungsgeber nun klarer geregelt hat, präsentiert werden. Nach der neuen Bundesverfassung müssen Bundesratsverordnungen in ihrer Geltungsdauer beschränkt sein.

1 Recueil officiel des lois fédérales (RO) 1948 1271. Sur cet arrêté, voir D. BARRELET, Droit de la communication, Berne, 1998, p. 162, n° 456.

2 Recueil systématique (RS) 173.110.

3 RS 0.101.

Résumé: Le cas de l'arrêt A. pose deux questions fondamentales: le droit international peut-il créer un recours inexistant en droit fédéral suisse et quelle est la validité des ordonnances du Conseil fédéral prises sur la base de l'art. 102 ch. 8 à 10 aCst? A la première question le Tribunal fédéral répond par l'affirmative et considère comme recevable un recours de droit administratif déposé devant lui contre une décision du Conseil fédéral et ceci contre la lettre claire de l'art. 98 lit. a OJ. Cette «création» jurisprudentielle d'une voie de droit est justifiée par l'art. 6 CEDH qui exige que les contestations sur les droits de caractère civil soient tranchées par un tribunal indépendant et impartial. A la seconde question, le Tribunal fédéral ne répond pas vraiment. L'auteur nous présente ses réflexions sur une situation que le Constituant a désormais réglée plus clairement. Selon la nouvelle Constitution, les ordonnances du Conseil fédéral doivent être limitées dans le temps.

(parmi ceux qui ont été officiellement publiés) qui reconnaissent la primauté du droit international sur les lois fédérales⁴. Mais, si on examine de plus près ces déclarations de reconnaissance, on s'aperçoit que la plupart d'entre elles n'étaient pas déterminantes pour l'issue du procès, parce qu'il n'existait pas de véritable incompatibilité entre le droit international et le droit interne⁵. Il n'y a guère, semble-t-il, qu'une décision de 1993 où une loi fédérale, concernant la réduction de prestations d'assurance, a dû être franchement ignorée pour cause de contradiction insurmontable avec une convention internationale⁶.

C'est dans ce contexte qu'intervient l'affaire A. Pour la deuxième fois, une loi fédérale est en conflit ouvert avec un traité international et s'efface devant lui. Et non seulement elle s'efface devant lui, mais il faut encore que le pouvoir judiciaire crée une règle de substitution inconnue du droit suisse. Puisque la décision (de confiscation et de destruction) du Conseil fédéral doit pouvoir faire l'objet d'un recours auprès d'un juge in-

dépendant et impartial, il faut inventer le recours et trouver le juge. On sait que, lorsqu'il s'agissait de procédure cantonale, il est arrivé que le Tribunal fédéral charge de cette tâche les autorités du canton⁷. Cette fois-ci, c'est évidemment lui qui doit l'assumer et il est hors de doute qu'il ne trouvera pas d'autre juge que lui-même et que le seul recours qu'il puisse inventer, qui permette un examen libre du fait et du droit, n'est autre que le recours de droit administratif. Conclusion: le recours de A., irrecevable selon le texte clair de la loi d'organisation judiciaire, est déclaré **recevable** en application de la Convention européenne des droits de l'homme.

J'ai le sentiment que cet arrêt de 1999 est encore plus remarquable que celui de 1993. En 1993, c'était simplement une réduction de prestations, prévue par une loi, qui n'a pas pu être faite à cause d'une convention. En 1999, l'enjeu est bien supérieur et touche aux bases mêmes de nos institutions. La loi d'organisation judiciaire exprime en effet un principe important du régime politique suisse: le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral sont des autorités **du même niveau** et il n'y a, en règle générale, pas de recours du premier au second. La Convention européenne, de son côté, s'inspire d'un **autre** principe: elle proclame la supériorité du juge sur l'autorité politique toutes les fois qu'il s'agit d'appliquer le **droit**. Il y a donc là, sur l'équilibre des pouvoirs, deux conceptions qui s'affrontent et c'est la conception internationale qui l'a emporté sur la conception locale⁸.

4 Voir, parmi les plus significatifs: ATF 111 Ib 68, 71-72, X., du 29 mai 1985; 117 Ib 367, 373, Eidgenössische Steuerverwaltung, du 15 novembre 1991; 119 V 171, 177, X., du 25 août 1993; 122 II 234, 239, Schweizerischer Bund für Naturschutz, du 27 juin 1996; 485, 487, S., du 1er novembre 1996.

5 Par exemple, dans l'arrêt du 27 juin 1996, un traité bilatéral conclu en 1977 entre la Suisse et l'Allemagne (RS 0. 725.122), relatif au tracé d'une route, et qui avait été lui-même exposé à un référendum facultatif (RO 1980 970), a pu être considéré, sans difficulté, comme une loi spéciale dérogeant à la législation fédérale sur les forêts (RS 921.0). Dans l'arrêt du 1er novembre 1996, un traité d'extradition a prévalu sur la loi fédérale réglant l'entraide internationale en matière pénale, mais cette primauté était de toute façon reconnue par la loi elle-même (RS 351.1, art. 1er al 1).

6 ATF 119 V 171, 177, précité, concernant la réduction des prestations de l'assurance-invalidité en cas de faute concomitante de l'assuré. La loi suisse prévoit une réduction en cas de faute grave ou intentionnelle (RS 831.20, art. 7 I); la convention no 128 de l'Organisation internationale du travail, sur les prestations d'invalidité, ne l'admet qu'en cas de faute grave et intentionnelle (RS 0.831.105, art. 32 al. 1 lit. e). Comme, en l'espèce, la faute, quoique grave, n'était pas intentionnelle, le Tribunal fédéral a annulé la réduction décidée par les autorités inférieures.

7 Voir, par exemple, ATF 119 Ia 88, 98, La Genevoise, du 24 février 1993; 120 Ia 19, 31, R., du 24 mars 1994; 121 II 219, 222-223, C., du 11 octobre 1995.

8 Ajoutons encore, pour être à peu près complet: a) que l'ordre chronologique du traité et de la loi, dont le Tribunal fédéral a naguère tenu compte (cf. ATF 111 Ib 68, 71-72, précité), n'est plus pris en considération (cf. déjà ATF 122 II 485, 487, également précité); et b) que l'arrêt A. relève discrètement la jurisprudence Schubert (ATF 99 Ib 39, 44, du 2 mars 1973) au magasin des accessoires (cons. 4 d, p. 425) - encore que cette relégation, assurément réjouissante, ne soit pas expliquée d'une manière tout à fait convaincante (dans Schubert aussi était en cause un droit fondamental, qui était l'égalité entre les étrangers et les nationaux).

II. Pouvoir réglementaire du Conseil fédéral fondé directement sur la Constitution

Le recours ayant été jugé recevable, il incombait maintenant au Tribunal fédéral de dire s'il était **bien fondé**. C'est la partie matérielle de l'arrêt, celle qui lui donne d'ailleurs son titre principal à figurer dans la présente revue.

Le recourant estimait que la mesure attaquée, qui entraînait une atteinte grave à la propriété et à la liberté d'expression, ne remplissait pas toutes les conditions auxquelles la Constitution fédérale⁹ et la Convention européenne soumettent ce genre de restrictions. Nous laisserons de côté le grief de la disproportion, sur lequel on peut assez facilement soutenir des thèses opposées¹⁰, pour nous concentrer sur la question de la base légale, parce qu'elle présente ici une particularité intéressante. Les restrictions graves des droits fondamentaux doivent pouvoir s'appuyer sur une loi ou sur un acte équivalent¹¹. Or, en l'espèce, il n'y avait pas de loi. Il n'y avait qu'une ordonnance du Conseil fédéral, fondée directement sur l'art. 102, chiffres 8 à 10, de l'ancienne Constitution, à savoir l'arrêté du 29 décembre 1948, cité plus haut (I in initio), relatif à la propagande subversive. La référence à cet arrêté de 1948 pose une fois de plus une vieille question, celle du pouvoir réglementaire que le Conseil fédéral peut tirer de la Constitution en l'absence de toute loi.

Le principe de ce pouvoir est à vrai dire accepté par la jurisprudence et par une doctrine presque unanime. Il en va de même de l'«équivalence». C'est sur les limites qu'il y a eu une controverse. Et même pas tellement sur les limites matérielles: il est généralement reconnu que le Conseil fédéral peut édicter des ordonnances dans le domaine de la politique étrangère ainsi que pour préserver la sécurité extérieure, l'indépendance, la neutralité, la sécurité intérieure, l'ordre et la tranquillité du pays, à la condition de ne heurter ni la Constitution ni les lois fédérales¹². C'est l'exigence d'une **limite temporelle** qui fait problème. Dans le premier arrêt qu'il a rendu sur ce genre d'ordonnances, en 1938¹³, le Tribunal fé-

déral a dit que les règles posées par le Conseil fédéral l'étaient de manière transitoire, en attendant que le législateur se saisisse de l'objet, mais qu'elles conservaient leur validité **tant qu'il n'y avait pas de loi**. Ce qui était admettre qu'elles pouvaient être de longue durée. L'idée qu'elles n'étaient pas limitées dans le temps a été réaffirmée en diverses occasions par le tribunal, l'Administration fédérale (à vrai dire un peu juge et partie)¹⁴ et d'éminents auteurs¹⁵.

Mais une autre idée s'est progressivement développée, selon laquelle, s'il est compréhensible que le Conseil fédéral revendique la faculté d'agir de cas en cas sans base légale dans le domaine de la politique étrangère, voire d'édicter, en matière de sécurité, des règles temporaires pour parer à des situations dangereuses quand l'Assemblée fédérale n'a pas eu le temps de légiférer, il n'y a en revanche aucune raison d'ériger le Gouvernement en législateur permanent. Que cette dérogation aux principes de la séparation des pouvoirs et de la démocratie, créée par le Conseil fédéral lui-même, n'a en tout cas jamais reçu l'aval du constituant¹⁶.

La nouvelle tendance semble avoir trouvé une première expression dans une brève déclaration du Gouvernement, du printemps 1979, qui insiste sur le caractère provisoire de ses ordonnances et qui ajoute que «celles-ci ne doivent demeurer

9 Voir maintenant l'art. 36 de la Constitution de 1999 et, pour le temps de la précédente (quand le Tribunal fédéral a rendu l'arrêt A.), une longue tradition jurisprudentielle.

10 Signalons toutefois une remarque intéressante du professeur A. KLEY, qui tient la mesure disproportionnée, parce qu'il l'estime facile à tourner, donc inappropriée (argument par les possibilités qu'offre le réseau Internet); cf. AJP/PJA, 1999, p. 1491, 1494.

11 Voir maintenant l'art. 36 al. 1, 2ème phrase, de la Constitution.

12 Même si, par hypothèse, il n'y a pas de loi qui règle directement la matière, il peut y en avoir d'autres (par exemple, le code pénal) qui la touchent indirectement et que le Conseil fédéral doit respecter.

13 ATF 64 I 365, 373, X., du 26 octobre 1938, relatif à un arrêté du Conseil fédéral interdisant la participation à la guerre d'Espagne.

14 J.A.A.C. 35 (1970-1971), n° 4, p. 31-32, Division de la Justice, du 30 août 1970.

15 Voir le Commentaire de l'ancienne Constitution fédérale, ad art. 102, chiffre 8, no 124, chiffre 9, no 129 (D. SCHINDLER, 1989), et chiffre 10, no 167 (K. EICHENBERGER, 1988).

16 Mais tout au plus, de manière indirecte, celui d'une majorité du Conseil national, quand celui-ci a refusé de transmettre au Conseil fédéral une motion qui lui demandait d'abroger son ordonnance du 24 février 1948 sur les discours politiques d'étrangers, Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale (BO) 1972 CN 1737.

en vigueur qu'aussi longtemps que d'autres prescriptions d'un degré supérieur ne peuvent être établies»¹⁷. On a bien lu: ne *peuvent* être établies. Il n'est pas dit: n'ont pas été établies, comme l'avait laissé entendre le Tribunal fédéral en 1938. La nuance est essentielle. Une dizaine d'années plus tard, c'est l'Administration fédérale qui, dans un avis détaillé, abandonne sa position antérieure¹⁸. Le Tribunal fédéral, à son tour, dans deux arrêts de la Cour de cassation pénale, précise que les ordonnances fondées sur l'art. 102, chiffres 8 à 10, de la Constitution «doivent être en principe limitées dans le temps»¹⁹. Et la doctrine la plus récente va dans le même sens²⁰.

Le dernier acte de cette évolution, quoi qu'il n'appartienne plus vraiment à notre histoire, n'en est pas moins révélateur. Il s'agit de la «mise à jour» de l'art. 102, de la suite qui lui a été donnée dans les art. 184 (pour le chiffre 8) et 185 (pour les chiffres 9 et 10) de la nouvelle Constitution. Désormais la situation juridique est claire: alors que le projet gouvernemental du 20 novembre 1996 était encore muet sur ce point²¹, les textes adoptés par les chambres le 18 décembre 1998 et par le peuple et les cantons le 18 avril 1999 ne permettent plus aucun doute; les ordonnances du Conseil fédéral «doivent être limitées dans le temps»²²; et la phrase n'est même pas tempérée par les mots «en principe». Dans ces circonstances, on peut s'étonner que le Tribunal fédéral ait appliqué à l'affaire A., pour justifier une mesure aussi grave que la confiscation et la destruction d'écrits politiques, une ordonnance vieille d'un demi-siècle et dépourvue de base légale sans s'interroger sur le problème de sa durée.

L'étonnement est d'autant plus grand qu'indépendamment de la réponse qu'on entend donner à ce problème il y avait encore un autre motif de douter de l'applicabilité de ce texte. De quelque manière qu'on aborde cette sorte d'ordonnance, on sait bien qu'elle est d'un niveau inférieur à la loi, qu'elle est faite en l'absence de loi, dans l'attente d'une loi et il nous semble évident que, si le législateur, se saisissant de la matière et en connaissance de cause, **ne veut pas faire de loi qui reprenne l'ordonnance**, celle-ci perd toute légitimité. Or le législateur fédéral s'est justement saisi de la matière, en 1994²³, il a fait une loi sur la sécurité intérieure de la Suisse, le 21 mars 1997²⁴, et il n'a pas repris les instruments prévus par l'ordonnance de 1948²⁵. Cela signifie que le Conseil fédéral, quand il a pris sa décision de confiscation et de destruction (26 juin 1998), et le Tribunal fédéral, quand il a dû l'apprécier (26 juillet 1999), savaient pertinemment que l'ordonnance avait été, en quelque sorte, désavouée par le législateur.

J'ai cherché à comprendre pourquoi l'arrêt A. n'a pas traité une question qui venait assez naturellement à l'esprit. Il m'a semblé qu'on pouvait trouver un commencement d'explication dans les éléments suivants:

Le premier est d'ordre **politique**. Il n'a peut-être joué aucun rôle en l'espèce, mais on doit tout de même l'intégrer dans la réflexion. Avec l'arrêt A., à la suite d'un considérant fortement charpenté (ci-dessus, I), le Tribunal fédéral a étendu sa juridiction sur le Conseil fédéral dans une mesure qu'il est encore difficile d'évaluer, mais qui est certainement importante. On peut concevoir qu'après cela il ait hésité à infliger au Gouvernement une seconde défaite, sur le fond cette fois-ci, en invalidant son ordonnance. Pour parler familièrement, cela aurait fait beaucoup.

Le deuxième élément est d'ordre procédural. Le recourant semble n'avoir, à aucun moment, mis en doute le pouvoir réglementaire du Conseil fédéral ni soutenu que son exercice devait être limité dans le temps²⁶. Il a plutôt condamné le **contenu** de l'ordonnance, qu'il estimait

17 BO 1979 CN 897.

18 JAAC 53 (1989), no 52, p. 365-366, Office de la Justice, du 6 mars 1989; voir encore JAAC 61 (1997), no 84, p. 818, Office de la Justice, du 30 octobre 1996 et du 26 mars 1997.

19 ATF 122 IV 258, 262, T., du 18 septembre 1996; 123 IV 29, 35, X., du 10 janvier 1997.

20 U. HÄFELIN/W. HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4ème éd., Zurich, 1998, p. 340-341, nos 1008a et 1009.

21 FF 1997 I 637-638.

22 Art. 184 al. 3, 2ème phrase (pour la politique étrangère), et 185 al. 3, 2ème phrase (pour la sécurité).

23 Message du Conseil fédéral du 7 mars 1994, FF 1994 II 1123.

24 RS 120; loi entrée en vigueur le 1er juillet 1998.

25 Cf. FF 1994 II 1135-1145.

26 ATF 125 II 427.

trop imprécise dans son langage et dont il disait, au surplus, qu'elle ne visait que les menaces qui pouvaient venir de l'Union soviétique et de ses satellites. Deux objections que le tribunal n'a guère eu de mal à écarter.

Le troisième élément tient aux **circonstances**. Ces ordonnances, dont la tendance contemporaine dénonçait la longévité, étaient de toute façon mortes ou à fin de vie. On sait qu'il y en a deux, en particulier, qui suscitaient l'irritation, l'arrêté sur les discours politiques d'étrangers, du 24 février 1948, et celui sur la propagande subversive, du 29 décembre 1948, dont il est question ici. Or le premier a été (enfin) abrogé formellement par un arrêté du 9 mars 1998, pour le 30 avril suivant²⁷. Quant au second, son sort a été encore plus piquant: le Conseil fédéral l'a rapporté par un arrêté du 15 juin 1998, avec effet au 1^{er} juillet²⁸, la date même où entrait en vigueur la nouvelle loi sur la sécurité²⁹; ce qui fait que, lorsqu'il l'a appliqué à l'affaire A., le 26 juin de cette année-là, il avait déjà décidé de s'en débarrasser et le texte n'avait plus que quatre jours à vivre! Devant une telle situation, on peut penser que le Tribunal fédéral n'a pas voulu, simplement pour achever un moribond, trancher la question de la durée.

Il aurait pu le faire. Mais alors il aurait dû tenir compte d'un quatrième élément. S'il avait jugé que l'arrêté de 1948 n'était plus valable, cela ne signifie pas encore nécessairement que la décision de confiscation et de destruction aurait dû être annulée. L'art. 102, chiffres 8 à 10, de la Constitution de 1874, comme d'ailleurs aussi les art. 184 III et 185 III de celle de 1999, donnent au Conseil fédéral non seulement le pouvoir d'édicter des ordonnances (dont la durée limitée n'est désormais plus sujette à discussion), mais aussi, à plus forte raison pourrions-nous dire, celui de **prendre des décisions particulières**. Ceci, en tout cas, n'a jamais été contesté par personne; en matière de sécurité, on y voit même l'expression la plus ordinaire de la clause générale de police: la Constitution habilite le Gouvernement à adopter, **de cas en cas** et sans base légale, les mesures qui s'imposent pour parer à des troubles sérieux, actuels ou imminents. Dans notre affaire,

cela veut dire que le Conseil fédéral, même sans l'arrêté de 1948, aurait pu se demander si la diffusion des écrits litigieux n'allait pas agiter et diviser fâcheusement la population kurde résidente en Suisse et détériorer nos relations avec la Turquie. Et, s'il était arrivé à la conclusion que des troubles sérieux étaient réellement à craindre, il aurait pu prendre, mais à titre particulier et en s'appuyant directement sur la Constitution, une décision de confiscation et de destruction identique à celle qu'il a fondée sur l'arrêté de 1948. Faut-il en conclure que toute discussion sur la durée de l'arrêté était inutile et que le Tribunal fédéral se l'est épargnée avec raison parce qu'il a vu qu'il arrivait au même résultat que le Conseil fédéral par l'application directe de la Constitution? C'est possible, **en l'espèce**, c'est-à-dire dans l'affaire A., et ce serait encore une façon d'expliquer le silence des juges. Mais ceci ne vaut pas de manière générale.

En effet, la voie de l'ordonnance et la voie directe de la Constitution peuvent être proches, **elles ne sont pas pareilles**. Il y a une différence sensible entre l'application d'une ordonnance, surtout d'une ordonnance durable, et la décision particulière d'intervenir en vertu de la Constitution. Dans ce dernier cas, il faut en effet que le Gouvernement examine soigneusement, à chaque fois, si les conditions de la clause de police sont bien réunies, si le danger est réel, si le trouble est sérieux. Dans l'autre cas, lorsqu'il y a une ordonnance, ceux qui sont chargés de l'appliquer peuvent avoir l'impression que le Gouvernement, en l'édicte, a tranché une fois pour toutes la question de principe, que tout ce qui a l'apparence de la subversion est dangereux pour l'Etat, que celle-ci doit être pourchassée sous toutes ses formes, que c'est là un commandement auquel il ne reste plus qu'à obéir. Or c'est ainsi, on le sait bien, que naissent les routines, ennemies des libertés. Voilà pourquoi il y avait de bonnes raisons de penser que la durée de ces ordonnances devait être limitée et pourquoi les auteurs de la nouvelle Constitution ont bien fait de le dire expressément. ■

27 RO 1998 1174.

28 RO 1998 1559.

29 Voir ci-dessus, la note 24.