

LE PRÉAMBULE DE LA CONSTITUTION DE 1946
ANTINOMIES JURIDIQUES ET CONTRADICTIONS POLITIQUES

Colloque sous la direction de Geneviève KOUBI
C.U.R.A.P.P., Amiens, les 1er et 2 février 1996

-o-0-o-

Débattre d'un...
et écrire le...
Préambule

-o-0-o-

par

M. le Doyen Gilles J. GUGLIELMI

« On s'est étonné de la substitution, à la déclaration des droits, d'un préambule avec une déclaration de principes... Certains soutiendront que ce ne sont pas les idées qui ont manqué aux commissaires, mais le style. On ajoutera malicieusement que les juristes des temps nouveaux ont perdu le goût du beau langage et que des universitaires ont été incapables de réparer le mal fait par les juristes ».

LE BAIL, *J.O. déb. A.N.C.*, séance du 27 août 1946, p. 3330.

Débattre d'un... et écrire le... Préambule

Prélude à un Préambule

PREMIÈRE PARTIE : *Des règles pour un débat*

- I. - Une Constitution provisoire*
- II. - Le règlement de l'Assemblée*
- III. - Une Commission de la Constitution*

DEUXIÈME PARTIE : *Un débat pour des règles*

- I. - Du travail en commission à l'expression de la souveraineté nationale*
- II. - La décision du peuple français et son interprétation par les constituants*
- III. - L'interprétation des constituants contredite par l'Histoire*

Clôture pour un Préambule

Prélude à un Préambule

Hiver 1945-1946. Il fait très froid. Les tickets de rationnement sont encore imposés pour les denrées alimentaires essentielles. C'est une époque où les étudiants parisiens dont les études ont été interrompues ou retardées par la guerre rattrapent en quelques mois le programme de quelques années. Certains d'entre eux n'ont d'autre ressource, pour apprendre leurs cours, que de s'installer dans le métro, et de lire et relire de l'Étoile à Nation, et de Nation à Étoile, dans un va-et-vient incessant.

Dans cette atmosphère étrange, l'activité intellectuelle et politique est considérable. La fin de 1945 voit le succès du be-bop en Europe, la fondation par Sartre et Aron des "Temps modernes", la création du C.N.R.S. et du C.E.A. Depuis le 21 novembre 1945, le nouveau gouvernement DE GAULLE (réinvesti le 13 à l'unanimité par l'Assemblée nationale constituante) compte des ministres communistes. On nationalise les grandes banques le 2 décembre, et le 26 le franc est dévalué (1).

C'est aussi une période où tout est à reconstruire, y compris les institutions. Une occasion unique est donnée aux juristes, publicistes, représentants du peuple, de mettre au premier plan les principes essentiels sur lesquels repose la République française (2), tels qu'ils ont été affermis par la III^{ème} République, mais aussi tels qu'ils peuvent être enrichis et développés par les nouvelles solidarités découvertes pendant la guerre et synthétisées par le Conseil national de la Résistance (3).

Cependant, loin de pouvoir étudier en détail les débats nombreux qui ont eu lieu sur le contenu de ces principes ni d'en retracer l'origine (4), il faut se

1 Le franc Pleven vaut 0,025 franc-or.

2 R. ARON, F. CLAIRENS, *Les Français devant la Constitution*, Paris, éd. Défense de la France, 1945; J. DE SOTO, J. COUTARD, R. MALÉZIEUX et al., *Refaites une Constitution*, Paris, Jeune Parque, 1946; G. SCHELLE et G. BERLIA, *La réforme constitutionnelle, Sa préparation, Ses bases*, Paris, Bourrelie, 1945; A. FERRAT, *La République à refaire*, Paris, Gaillard, 1945.

3 Le C.N.R. fut réuni pour la dernière fois par Georges Bidault dès qu'il prit ses fonctions de chef du Gouvernement, en juin 1946, c'est-à-dire au début de la seconde Constituante. On ne trouve pas précisément dans le programme du C.N.R. une déclaration de droits ou un Préambule. Cependant, le contenu du programme fait une large place aux libertés publiques classiques : de pensée, d'expression, d'association et de réunion, et il a déjà pour caractéristique d'y joindre des droits fondamentaux supplémentaires dans le domaine économique et social : droit au travail, droit syndical, droit à la sécurité sociale ("Programme d'action du Conseil national de la Résistance", *L'Année politique 1945*, Paris, 1946, pp. 429 et ss.). Les députés s'y référeront jusqu'au débat de la seconde Assemblée nationale constituante, V. par ex. GIOVONI, *J.O. déb. A.N.C.*, séance du 27 août 1946, p. 3329 : "Nous saluons, dans la déclaration, ceux de ces principes qui procèdent de l'esprit qui animait le programme du Conseil national de la Résistance...".

4 R. PELLOUX, "Le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946", *RDP* 1947, pp. 347 et ss. recense au moins cinq textes marquants : le "Projet de Déclaration de droits" élaboré à Londres en 1943 par la Commission pour l'étude des problèmes de l'après-guerre d'ordre juridique et intellectuel de la France combattante,

contenter ici de rappeler, simplement, la lente progression qui a mené à faire figurer ces “grands principes” dans un Préambule. De même, bien que les prises de position publiques du Général DE GAULLE en 1946 soient étudiées par la majorité des juristes spécialistes de droit constitutionnel, il n’est guère possible d’en faire usage ici. Outre le fait que les idées les plus fortes de DE GAULLE se rapportaient à l’organisation des pouvoirs publics et non au Préambule, elles ne constituaient pas les éléments d’un véritable débat et n’ont pas participé à l’écriture du texte, lesquels se sont déroulés en leur lieu démocratique privilégié : l’Assemblée nationale constituante. Seules les techniques utilisées par les députés, et les principales et successives modifications du texte pourront donc, dans cette unité de lieu, être retracées ici, à titre purement informatif.

Comme sur tout chantier, les ouvriers de la Constitution ont dû, dans un premier temps définir leurs méthodes de travail et choisir les outils appropriés. Avant même d’exister, le débat s’est trouvé encadré par des règles de travail (*I : Des règles pour un débat*). Une fois établi ce cadre, le débat organisé put commencer avec un objectif unique : donner une Constitution à la France. Cette fois, il fallait se mettre d’accord pour choisir parmi les valeurs de la République française celles qui deviendraient des règles, les écrire, et parmi celles-ci, décider lesquelles figureraient dans le texte suprême (*II : Un débat pour des règles*).

section Réforme de l’État, *Politique*, 15 août-15 sept. 1945; le “Projet de Constitution” du Comité général d’études, antérieur à 1943, *Les Cahiers politiques*, oct. 1945, pp. 1 et ss.; A. PHILIP, “Thèses pour servir à une discussion sur la future Constitution”, *Les Cahiers politiques*, août-sept. 1945, pp. 1 et ss; E. MOUNIER, “Faut-il refaire la Déclaration des droits ?”, *Esprit*, déc. 1944, pp. 118 et ss.; C. BLONDEL, “Sur un projet de Déclaration des droits”, *Politique*, février 1946, pp. 129 et ss. Ce dernier texte publié pendant les travaux de la commission de la Constitution et avant le débat en séance a nettement inspiré certains députés et le texte final adopté par l’Assemblée nationale constituante en reprend certains termes.

I. Des règles pour un débat

Les caractéristiques du débat à mener ne peuvent pas être comprises sans considérer la fin de l'année 1945 comme une longue marche vers la sortie d'un régime politique et institutionnel, certes provisoire et affranchi des habitudes constitutionnelles de la III^{ème} République, mais, à la différence du gouvernement de la France libre, doté d'un fondement juridique consensuel et valide. Les députés travaillent dans une "constitution provisoire" à la production d'une "constitution nouvelle".

Une Constitution provisoire

La loi du 2 novembre 1945 portant organisation provisoire des pouvoirs publics a chargé une Assemblée nationale constituante unique chargée d'établir, en sept mois, un projet de Constitution (5).

Établie dans un temps institutionnel si bref et si particulier, l'Assemblée nationale constituante a dû définir un *modus operandi*. On sait combien les cadres donnés par une méthode de travail collectif peuvent être déterminants pour l'émergence des idées, leur confrontation et leur synthèse. Mais particulièrement au moment où s'achève le règlement des conflits par la force et par la mort, l'instauration de procédures rappelle leur but intégrateur primordial, qui est de limiter l'expression des antagonismes en excluant la violence. On voit aussi que ces méthodes de canalisation du débat peuvent être marquées plus prosaïquement par des contingences d'efficacité, de rapidité et par la circonstance, propice aux affrontements fondamentaux, qu'une assemblée unique se trouvait face à un gouvernement provisoire dirigé par un homme providentiel (6).

L'Assemblée nationale constituante a tout d'abord mis en place une commission, dite Commission du Règlement, de manière à fixer le mode de travail qui serait adopté pour les débats constitutionnels.

Le règlement de l'Assemblée

Le Règlement de l'Assemblée nationale constituante, voté en forme de résolution dans les seules séances du 22 novembre 1945 est d'une importance

5 Loi du 2 novembre 1945, art. 2 : "L'Assemblée établit la Constitution nouvelle".

6 Jusqu'au 20 janvier 1946, où le Général de Gaulle démissionne.

considérable (7). D'une part, il complète et précise les dispositions constitutionnelles provisoires, très brèves, de la loi du 2 novembre (8). D'autre part, il caractérise le travail d'une assemblée unique au moment où le débat sur un éventuel régime d'assemblée est présent dans tous les esprits.

Quant à son contenu, cependant, ce règlement n'est guère différent de celui de la Chambre des Députés de la III^{ème} République. Il se borne à renvoyer les mesures de publicité à une instruction du bureau de l'Assemblée, à abrégé des délais, à dissuader les demandes présentées à l'initiative des députés. Les compléments issus de résolutions ultérieures (9) ne concernent pas la procédure de discussion du projet de Constitution. En revanche, l'article 14 de ce Règlement (10) fonde spécialement une Commission de la Constitution.

Une Commission de la Constitution

Dans le projet de cet article 14, la Commission du Règlement avait proposé, à l'unanimité de ses membres, l'institution d'une Commission de la Constitution nombreuse (84 membres), qui organiserait son travail en sous-commissions. Mais un amendement de Guy MOLLET (11) emporta en séance l'adhésion des députés sur une autre formule, plus conforme à l'urgence du travail précédemment évoquée. La Commission de la Constitution est formée de 42 membres, qui ne peuvent pas faire partie d'autres commissions, ont l'obligation d'assister aux séances de la Commission, et sont éventuellement sanctionnés par une procédure de remplacement en cas d'absence. Les députés y sont désignés par les groupes en respectant la représentation proportionnelle observée à l'Assemblée elle-même. La composition de la Commission est donc majoritairement socialiste et communiste.

7 Résolution du 22 novembre 1945 portant Règlement de l'Assemblée nationale constituante; Rapport fait au nom de la Commission du Règlement nommée le 7 novembre 1945, relatif au Règlement de l'Assemblée nationale constituante, par M. Gaston DEFFERRE, *J.O. doc. A.N.C.*, n° 7; GAUDEMET (P. M.), "Règlement et méthodes de travail de l'Assemblée nationale constituante", *RDP* 1946, pp. 86 ss.

8 L'article 8 dispose clairement "La présente loi adoptée par le Peuple français aura force constitutionnelle". Ses effets devaient cesser dès l'adoption par référendum du projet de Constitution. Les commentateurs de l'époque sont unanimes sur cette valeur. V. par ex. G. VEDEL, *Droit constitutionnel*, Sirey, 1949, pp. 296-297.

9 Résolution du 29 novembre 1945 instituant une procédure exceptionnelle d'urgence pour l'examen et le vote de certains projets; Résolution du 16 janvier 1946 instituant une procédure exceptionnelle pour l'examen et le vote de projets de loi et de propositions de loi urgents.

10 "Le seul qui ait donné lieu, à l'Assemblée, à une discussion sérieuse", selon P. M. GAUDEMET, *op. cit.*, p. 90.

11 *J.O. Débats de l'A.N.C.*, 23 novembre 1945, discussion pp. 91-95.

Par ailleurs, il n'est pas indifférent de remarquer que ses membres sont tous des hommes de la chose écrite, du texte, de l'imprimé. On trouve dans la Commission de la Constitution, quatre professeurs de droit : DE MENTHON, CAPITANT, COSTE-FLORET et André PHILIP, qui la présidera ultérieurement; deux conseillers d'État, douze avocats, dix professeurs et dix journalistes. Pas un chef d'entreprise, pas un fonctionnaire, pas un financier, mais, on le leur a beaucoup reproché, tous des hommes de partis (12).

L'Assemblée nationale constituante et la Commission de la Constitution sont enfin guidées par une interprétation stricte de la loi du 2 novembre 1945 et par des dispositions complémentaires du Règlement. La caractéristique la plus remarquable du travail d'élaboration constitutionnel est tout d'abord d'exclure toute participation du Gouvernement. Cela signifiera concrètement qu'aucun ministre ne défendra en séance l'éventuel point de vue du Gouvernement, et que celui-ci ne pourra pas demander de seconde lecture (13). Ensuite, la procédure de discussion (14) ne se distingue pas de la procédure législative devant une Assemblée ordinaire, si ce n'est sur un point. En raison de l'absence de seconde chambre, et de l'exclusion du gouvernement, une seconde lecture est de droit non seulement sur un vote de l'Assemblée, mais aussi sur simple demande de la Commission de la Constitution. Un renvoi en Commission est de droit dans les mêmes conditions avant le vote final sur l'ensemble du texte, pour révision ou coordination du texte constitutionnel.

C'est dans ce cadre procédural que la Commission de la Constitution se mit au travail, principalement du 5 décembre 1945 au 5 mars 1946, puis ponctuellement à l'occasion de renvois en Commission jusqu'au 3 avril 1946. Ses travaux ont fait l'objet d'une publication officielle de l'imprimerie de l'Assemblée (15). Une fois acceptées et fixées les règles nécessaires à la préparation et à la réalisation du travail, le débat peut commencer, au fond du droit, sur le choix des règles à écrire dans la Constitution.

12 "La discipline absolue et stricte des partis, même quand les questions en jeu n'étaient pas vraiment d'intérêt politique, les discussions, les négociations des partis, voilà en bref toute l'histoire des travaux préparatoires de ce projet de Constitution, voilà la tare originelle du projet sur lequel nous allons avoir à voter", R. COTY, Explication de vote avant le vote final du projet de Constitution, *J.O. déb. A.N.C.*, séance du 19 avril 1946, p. 2055; R. A. PRIOURET, *La République des Partis*, Paris, L'Élan, 1946; J. DEBÛ-BRIDEL, *Naissance de la IVème République, Les Partis contre De Gaulle*, Paris, Somogy, 1948.

13 V. les fermes propos de DEFFERRE, rapporteur de la Commission du Règlement, *J.O. Débats de l'A.N.C.*, 23 novembre 1945, pp. 88-89. Cela constitue une nouveauté par rapport à 1848 et 1875.

14 Résolution du 22 novembre 1945 portant Règlement de l'Assemblée nationale constituante, art. 49-51.

15 *Séances de la Commission de la Constitution, Comptes-rendus analytiques imprimés en exécution de la résolution votée par l'Assemblée le 25 avril 1946*, Paris, 1946. En abrégé, *CR avril*.

II. Un débat pour des règles (16)

Du travail en commission à l'expression de la souveraineté nationale

La méthode de travail de la Commission de la Constitution fut progressive. Dans un premier temps, jusqu'à la moitié du mois de février 1946, ses réunions eurent pour but de définir le périmètre de la Constitution, et de dégager aussi bien les points d'accord que les oppositions apparemment irréductibles, de manière à préparer les négociations ultérieures. A ce stade furent votées des décisions qui pour être provisoires, n'en étaient pas moins contradictoires (17). Puis dans un second temps, à l'approche de l'échéance, furent obtenus les indispensables compromis. "Chacun faisant des concessions, on se préoccupa moins de faire prévaloir des conceptions particulières que de définir le lieu commun des idées françaises en matière de Constitution. C'est alors que purent être abandonnées les décisions provisoires qui auraient fait obstacle à la rédaction du projet..." (18).

Il n'y eut pas de difficulté particulière pour la Commission de la Constitution à décider d'une part que serait rédigée une déclaration des droits et, d'autre part, que celle-ci serait intégrée à la Constitution (19). Il régnait sur ce point une sorte de consensus, préparée par tous les projets de 1942 à 1946, à commencer par celui d'un éminent juriste membre de la Commission qui s'était autrefois exprimé sans ambiguïté sur la question : "La Constitution doit être précédée d'une nouvelle déclaration des droits de l'Homme (...) Cette déclaration de droits ne doit pas être une simple reproduction de celle de 1789. Elle doit ajouter aux libertés politiques des libertés économiques (...) avoir une valeur constitutionnelle et être respectée par les organes directeurs de l'État, exécutif et législatif..." (20). Logiquement, les

16 Les travaux préparatoires ont été méthodiquement recensés par M. LASSAIGNE, *S* 1947.4.545 et R. MALÉZIEUX, *RDP* 1946, pp. 298 et ss. G. BERLIA a donné un bref commentaire des lignes principales de composition du projet, mais il n'étudie pas la déclaration des droits, Cf. "L'élaboration de la Constitution par l'Assemblée nationale constituante", *RDP* 1946, p. 145 et ss.

17 Par ex. le principe de coopération a d'abord été inscrit dans la déclaration des droits le 15 février 1946 avant d'en être retiré le 20 février. Il en fut de même des droits du paysan et de l'artisan inscrits le 15 janvier et retirés le 15 février. Quant à la limitation de la souveraineté nationale par la solidarité internationale et l'organisation démocratique de la communauté des Nations, accepté à l'unanimité le 15 janvier, elle fut inscrite dans le préambule à la déclaration des droits et non dans la déclaration elle-même.

18 P. COT, Rapport général présenté le 5 avril 1946, *J.O. doc. A.N.C.*, n° 885, p. 1619 et ss.

19 *CR avril*, pp. 167 et ss. Le principe d'une déclaration des droits est adopté le 10 janvier 1946. Peut-être sensible à des objections devenues communes, la Commission ajouta à cette déclaration des droits, le 15 février, des dispositions qui sont en fait relatives aux devoirs (elles deviendront l'article 39 du projet d'avril).

20 A. PHILIP, "Thèses pour servir à une discussion sur la future Constitution", *Les Cahiers politiques*, août-sept. 1945, pp. 1 et ss.

projets de Constitution déposés par les mêmes auteurs au nom d'un parti comprennent tous une liste de droits que la loi doit garantir (21).

L'affaire semblait à ce point entendue que la déclaration des droits fut le premier ensemble de textes débattu et voté par articles entre le 7 et le 21 mars, avant la partie "institutionnelle" qui promettait de poser bien plus de problèmes. Le texte proposé par la Commission a été notablement amendé par le travail de l'Assemblée sans toutefois que ses lignes directrices soient modifiées. Une partie des députés avait souhaité que la déclaration des droits de l'Homme de 1789 soit reproduite et simplement complétée par quelques articles, mais la majorité de l'Assemblée souscrivit à l'idée d'un texte nouveau qui distinguait des libertés et des droits économiques (22). C'est ainsi que le projet de Constitution adopté par l'Assemblée nationale Constituante le 19 avril 1946 se présente en deux parties : Déclaration des droits de l'Homme; Institutions de la République. La déclaration elle-même comprend un préambule, et 39 articles répartis en un titre premier intitulé "des libertés" (21 articles), et un titre second "des droits sociaux et économiques" (18 articles) (23).

En réalité, le compromis que réalise le projet de Constitution dans son ensemble n'est pas jugé satisfaisant par les députés qui n'appartiennent pas aux partis socialiste et communiste. Disposant de la majorité absolue, ces derniers ont peut-être traduit en droit un trop grand nombre d'innovations issues de leurs seuls programmes politiques. Les tentatives de rapprochement sont d'ailleurs plutôt menées dans le bureau du président de l'Assemblée, Vincent AURIOL, que pendant les Commissions ou les séances. Elles échouent. Le 4 avril 1946, les commissaires M.R.P. donnent leur démission. DE MENTHON, rapporteur général du projet de Constitution, VIARD et COSTE-FLORET sont remplacés respectivement par COT, SENGHOR et COPEAU. Au jour du vote final sur l'ensemble, le 19 avril, le M.R.P. refuse le projet, qui n'est adopté que par 309 voix contre 249.

Quant au contenu du projet, ce n'est pas tant la déclaration des droits que l'organisation nouvelle des pouvoirs publics (avec une assemblée unique et un président de la République insuffisamment renforcé par ses attributions et son mode d'élection), laquelle faisait craindre un régime d'Assemblée et l'abandon du principe de la séparation des pouvoirs, qui a fait l'objet des critiques les plus véhémentes.

21 *J.O. doc. A.N.C.*, n° 20 et n° 44.

22 Malgré le morceau d'anthologie politique et constitutionnelle que constitue l'intervention de HERRIOT, *J.O. déb. A.N.C.*, séance du 8 mars 1946, p. 639, et malgré le soutien apporté à cette thèse par CAPITANT, p. 681.

23 Cf. annexes *infra*.

Les explications de vote données par différents orateurs lors du vote final sur l'ensemble du texte, le 19 avril 1946, ne détaillent guère les éléments de la déclaration des droits. Deux députés lui reconnaissent globalement une réelle importance au fond⁽²⁴⁾, un autre préfère en tirer argument pour des raisons politiques⁽²⁵⁾, un dernier expose vraiment deux critiques de fond. Marcel ROCLORE explique ainsi son vote négatif : “Aujourd’hui nous nous apercevons qu’il est bien difficile, bien grave, d’affronter la déclaration des droits proposée à votre vote et à la sanction de la Nation. Nous n’y trouvons pas en effet l’énoncé des libertés essentielles et je m’arrêterai simplement sur deux questions”⁽²⁶⁾. Il s’agit de la liberté d’enseignement qui, après débat et vote, n’y figure pas et du droit de propriété qui, au lieu d’être un absolu, est simplement garanti par la loi, ce qui permet éventuellement au législateur de le restreindre. Cette dernière critique peut d’ailleurs être étendue à l’article 2 de la déclaration, qui réserve à la loi la définition des libertés.

Le référendum du 5 mai 1946 a refusé le projet de Constitution du 19 avril par 53 % de votes négatifs. La situation politique engendrée par les revirements tardifs à l’Assemblée nationale Constituante, le silence réprobateur du Général DE GAULLE, et la position critique de la presse ont certainement pesé sur la décision finale. Le M.R.P., craignant d’être abandonné de ses électeurs, avait voté contre le projet avec la certitude que le projet serait accepté : il eut tort; les partis socialiste et communiste avaient voté pour le projet parce qu’ils pensaient être suivis par leurs électeurs : ils eurent également tort.

24 MAYER, *J.O. déb. A.N.C.*, séance du 19 avril 1946, p. 2059 : “Nous voterons pour la Constitution parce qu’elle contient l’affirmation de l’égalité des sexes (...) parce qu’en abaissant l’âge de l’électorat et celui de l’éligibilité, elle rend un juste hommage à une jeunesse qui a laissé tant des siens sur les champs de bataille, parce qu’elle prévoit et permet la participation de tous les travailleurs aux fonctions de direction et de gestion des entreprises privées et de services publics. Fidélité aux principes de 1789 ? Oui, mais adaptation de ces principes aux exigences de la vie moderne et de la réalité économique et sociale”; DE MENTHON, *J.O. déb. A.N.C.*, séance du 19 avril 1946, p. 2064 : “Nous nous réjouissons spécialement que des droits sociaux particulièrement importants soient inscrits dans la Déclaration des droits, et quel que soit l’avenir de ce projet de Constitution, ces principes d’une véritable démocratie sociale présideront certainement demain à l’œuvre de la IVème République”.

25 MOLLET, président de la Commission de la Constitution, *J.O. déb. A.N.C.*, séance du 19 avril 1946, p. 2064 : “Faut-il rappeler qu’à côté des droits de l’Homme et des droits du citoyen, nous avons inscrit les droits du travailleur, les droits de la femme, que nous avons proclamé l’égalité des droits pour les peuples des territoires d’outre-mer et ceux de la métropole, que nous avons lancé au monde une véritable déclaration de paix ? Faut-il rappeler que nous l’avons fait en commun et qu’en commun maintenant vous ne voulez plus accepter de les défendre ?”.

26 ROCLORE, *J.O. déb. A.N.C.*, séance du 19 avril 1946, p. 2060.

La décision du peuple français et son interprétation (27) par les constituants

Le refus par référendum du projet élaboré par la Constituante ne posait pas de véritable problème juridique pour l'organisation du travail de réécriture de la Constitution. L'article 7 de la loi du 2 novembre 1945 prévoyait en effet expressément dans ce cas, d'une part qu'une nouvelle Assemblée constituante serait élue dans les mêmes formes que la première, et d'autre part qu'elle aurait les mêmes pouvoirs et les mêmes statuts que la première, ainsi que le même délai de sept mois pour établir un projet de Constitution à soumettre au référendum. Comme le mécanisme itératif ainsi prévu n'avait pas de fin, on aurait pu continuer jusqu'à la fin des temps, ce qui semblait, après une guerre de cinq ans, une incitation suffisante à ne pas trop tarder.

Cependant, les seconds constituants devaient concilier deux impératifs. Il fallait d'un côté tenir compte des résultats du référendum, qui ne traduisaient pas un rejet massif du projet d'avril et résultaient d'une sommation de mécontentements assez différents. Il pouvait donc suffire de quelques compromis supplémentaires pour obtenir une majorité dans le pays. Mais d'un autre côté, à l'Assemblée nationale constituante, les députés des territoires d'Outre-mer seraient portés à soutenir les propositions constitutionnelles des partis socialiste et communiste, ce qui réduirait l'écart de majorité entre députés partisans du projet et ceux qui y étaient opposés. Le M.R.P. a besoin d'alliances pour gouverner avec la S.F.I.O. et le P.C. et ne souhaite pas être rejeté à droite. Il a fait la preuve que son accord était indispensable à la réalisation et à l'adoption d'un projet de Constitution à bref délai, de manière à quitter enfin un régime constitutionnel provisoire. Les conditions du compromis sont donc réunies dès l'installation de la nouvelle Assemblée. Presque simultanément, par le discours de Bayeux, puis celui d'Épinal, l'intervention du Général DE GAULLE "sur le plan parlementaire semble avoir rapproché les partis et facilité un compromis faute duquel les reproches d'impuissance faits au système des partis se fussent trouvés fondés" (28).

La nouvelle Commission de la Constitution fut désignée dès la première séance de la deuxième Assemblée nationale constituante (29). Le président en fut André PHILIP (S.F.I.O.), et le rapporteur général Paul COSTE-FLORET (M.R.P.), dont le rôle conciliateur fut déterminant, car la commission comptait 21 partisans du oui et 21 partisans du non. Mise au travail immédiatement, elle se prononça en moins

27 "La volonté populaire aurait pu difficilement se traduire par la voie du referendum. Il nous appartenait donc de l'interpréter", BRUYNEEL, *J.O. déb. A.N.C.*, séance du 23 août 1946, p. 3300.

28 G. VEDEL, *Droit constitutionnel*, Sirey, 1949, p. 307.

29 La nouvelle Assemblée élue le 2 juin 1946 n'est plus dominée par une majorité absolue socialiste et communiste, le M.R.P. est devenu le premier parti de France : 160 députés et 28 % des voix, devant le parti communiste 142 députés pour 26 %, le parti socialiste 115 sièges et 21 %, les radicaux 39 sièges et 11,5 %. Georges Bidault succède à Félix Gouin à la tête du gouvernement.

d'un mois, le 19 juillet, sur un projet de Constitution comprenant un Préambule et une partie relative à l'organisation des pouvoirs publics, mais elle dut travailler un mois de plus sur la seule question de l'Union française (30).

La Commission a indiscutablement pris pour base le projet d'avril 1946 (31), mais elle a eu aussi la volonté d'établir un nouveau projet et selon le rapporteur général "ce caractère neuf du projet (...) apparaît, dès l'abord, à l'examen du Préambule constitutionnel" (32). Le nouveau projet substitue à la déclaration des droits un simple Préambule constitutionnel. Or, cette atténuation formelle de la déclaration des droits, qui a pour effet de rendre moins voyante la contribution socialiste et communiste au texte de la Constitution, a été votée à l'unanimité des membres de la Commission (33). Elle résulte d'une concession du M.R.P., faite à la demande de RAMADIER. Mais cette concession est la conséquence d'une limitation précédemment consentie par les socialistes et les communistes : la déclaration des droits n'aurait pas de force obligatoire et ne contraindrait pas le législateur. En d'autres termes, l'abandon de l'idée d'un contrôle de constitutionnalité au fond justifiait un changement de dénomination qui ne coûtait plus guère. Cependant, le Préambule reprend tous les droits économiques et sociaux figurant dans le projet d'avril. De plus, aucun amendement visant l'introduction dans le Préambule d'un nouveau droit économique ou social n'a été repoussé par la Commission (34).

L'interprétation des constituants contredite par l'Histoire

Les débats en séance à l'Assemblée nationale constituante commencent le 20 août 1946 par la présentation de l'ensemble du texte. Au Préambule, le rapporteur général ne consacre que cinq cents mots. En revanche, six orateurs (35) sont

30 *Séances de la Commission de la Constitution, Comptes-rendus analytiques imprimés en exécution de la résolution votée par l'Assemblée le 2 octobre 1946*, Paris, 1946. En abrégé, *CR octobre*.

31 "La concession principale [aux vaincus du 5 mai] ce fut d'accepter de prendre comme base de discussion le projet de Constitution qui a été rejeté par le pays", BRUYNEEL, *J.O. déb. A.N.C.*, séance du 23 août 1946, p. 3300.

32 COSTE-FLORET, *J.O. déb. A.N.C.*, séance du 20 août 1946, p. 3184.

33 *ibid.*

34 *ibid.* : "Dans un très large esprit de conciliation, la commission, sur ce point, a accepté tous les amendements qui lui étaient proposés". On imagine les efforts que révèle cette incise.

35 Il faut mettre à part HERRIOT qui profite d'une inscription au titre du Préambule pour traiter de l'Union française et que personne ne s'avisera d'interrompre vraiment, malgré l'accord préalable selon lequel les problèmes de l'Outre-mer seraient débattus avec le titre VIII de la Constitution. On mesure ici l'importance de donner, à l'orée des débats, des gages aux députés d'Outre-mer.

inscrits pour la critique générale du Préambule et développent assez longuement leur point de vue dans les séances des 23 et 27 août (36).

Certains députés se livrent tout d’abord à une étude de la rédaction, de la technique d’écriture du texte. Le premier orateur émet des réserves sur la clarté, la généralité et la continuité logique de tous les alinéas du Préambule, à l’exception du premier. “Chacune des phrases qui suit a l’air d’une orpheline égarée. Dans ce texte (...) on trouve des pensées mutilées, des lambeaux de législation de notre époque qui trouveraient mieux leur place dans des lois organiques. Nous aurions dû rêver d’éternité et nous nous sommes laissés dominer par les circonstances” (37). Le second orateur, DE TINGUY reconnaît à cet égard que la substitution d’un Préambule à une déclaration de droits “présente un certain nombre d’avantages accessoires et que, en particulier, plus de précision, plus de brièveté dans le texte est possible. On peut condenser sa pensée, on peut chercher une expression plus serrée, puisqu’il ne s’agit pas d’une expression juridique en forme, qu’un juge serait un jour en mesure d’appliquer” (38). Le troisième orateur, convient quant à lui que “le nouveau texte [du Préambule] reprend, en les condensant, les principes essentiels énoncés dans l’ancien” mais il remarque que “si l’on a pu reprocher à la précédente Déclaration des droits de pécher par abondance, nous regrettons que la présente déclaration de principes, par son extrême concision, rende ultérieurement possibles d’indésirables interprétations” (39).

Finalement, chacun des trois orateurs, à sa manière, souligne que la conception du Préambule provient d’un remaniement d’ensemble de la précédente déclaration des droits qui privilégie la déclaration de 1789 et néglige la continuité constitutionnelle des déclarations suivantes de 1793, 1795 et 1848. Mais surtout, le second, DE TINGUY, annonce déjà l’amendement qu’il dépose au nom du M.R.P. pour rétablir cette continuité : la référence aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République “qui insérera toute cette tradition à laquelle je fais allusion dans le Préambule de notre Constitution : liberté d’association (...); libertés municipales; liberté de la mutualité; liberté de la coopération; organisation de l’assistance; solidarité devant les charges publiques (...); progressivité de l’impôt... Tout cela ce sont des conquêtes des lois de la République et, plutôt que de les énumérer toutes, nous préférons que, dans une

36 BRUYNEEL, *J.O. déb. A.N.C.*, séance du 23 août 1946, pp. 3300-3303; DE TINGUY, *op. cit.*, pp. 3303-3304; GIOVONI, *J.O. déb. A.N.C.*, séance du 27 août 1946, pp. 3328-3329; PEYROLES, *op. cit.*, pp. 3329-3330; LE BAIL, *op. cit.*, pp. 3330-3332; ROCA, *op. cit.*, pp. 3332-3333.

37 BRUYNEEL, *J.O. déb. A.N.C.*, séance du 23 août 1946, p. 3301.

38 DE TINGUY, *J.O. déb. A.N.C.*, séance du 23 août 1946, p. 3303.

39 GIOVONI, *J.O. déb. A.N.C.*, séance du 27 août 1946, p. 3329.

formule synthétique adjointe au texte du Préambule, l'on en fit le rappel nécessaire" (40). Prémonitoire, il ajoute "nous voulions une déclaration des droits obligatoire et complète; nous avons un Préambule sommaire et sans force (...) On pourrait nous reprocher d'aller trop loin dans l'abandon des idées. Je répondrais que c'est exactement l'inverse, et que c'est parce que nous croyons aux idées que nous estimons qu'il n'est pas indispensable d'en donner une formulation complète. Quand la démocratie aura fonctionné quelques temps, les idées se dégageront d'elles-mêmes..." (41). L'évolution politique et juridique de la Vème République lui donnera raison au-delà de ses espérances.

Dans un second temps, ces députés, et les orateurs suivants, émettent des critiques de fond. BRUYNEEL juge les nationalisations inopportunes, le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence sans rapport avec la réalité, l'absence de liberté de la presse préjudiciable, et réclame l'inscription de la liberté de l'enseignement. GIOVONI, qui n'oublie pas les considérations de procédure : "notre position vis-à-vis de la Constitution ne saurait être uniquement commandée par le contenu de la déclaration de principes", argumente ensuite pour les nationalisations et contre la liberté de l'enseignement (42). Madame PEYROLES (M.R.P.) examine uniquement deux aspects de contenu : l'égalité des droits entre hommes et femmes et la protection de la famille; et Madame ROCA (P.C.) poursuit cette démarche en étudiant les droits de la femme et de l'enfant. Elle conclut : "Il faut faire passer les principes dans la réalité. A quoi serviraient-ils, s'ils ne devaient figurer que sur le papier ? Ils doivent faire l'objet de lois et nous considérons le préambule comme le cadre dans lequel les législateurs de demain refondront les codes et créeront un système social portant (...) toutes réalisations qui permettront à la femme d'être non plus la servante, mais la gardienne de son foyer et de participer de toutes les forces de son intelligence et de son cœur à la renaissance française" (43). LE BAIL (S.F.I.O.), désireux de ne pas revenir sur l'équilibre obtenu en commission, se garda quant à lui de toute remarque de fond, qu'elle soit polémique ou pertinente.

Après la discussion générale, la deuxième Assemblée nationale constituante procède à la discussion du texte article par article et commence tout naturellement par le Préambule. L'examen détaillé des alinéas ne retient l'Assemblée que deux jours, les 28 et 29 août 1946. Encore faut-il préciser que, même en prenant le

40 DE TINGUY, *J.O. déb. A.N.C.*, séance du 23 août 1946, p. 3304.

41 *ibid.*

42 GIOVONI, *J.O. déb. A.N.C.*, séance du 27 août 1946, p. 3329.

43 *op. cit.*, p. 3333.

temps de rejeter un contre-projet du député BARDOUX (44), la discussion des neuf premiers alinéas est acquise le premier jour.

Le véritable débat, c'est l'amendement, annoncé, du M.R.P., ajoutant au premier alinéa les "principes fondamentaux reconnus par les lois de la République". Au nom de la Commission de la Constitution, son président, André PHILIP, s'oppose à l'amendement "parce qu'il lui est apparu que sa rédaction est imprécise et, dans une certaine mesure, dangereuse, puisqu'on n'énumère pas les principes fondamentaux dont il s'agit... J'avoue qu'en dehors de ceux qui sont visés d'une façon très précise, je ne sais pas - si ce n'est d'une façon vague et générale - quels sont les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. En dehors de la déclaration des droits et de la Constitution, je ne vois pas de lois qui reconnaissent des principes fondamentaux et je ne vois pas de moyens de définir lesdits principes. Nous aurons sur ce point des opinions très divergentes" (45). En réalité, le président de la Commission et le député HERVE qui combat également, mais au nom du P.C., cet amendement, craignent la réintroduction, par ce cheval de Troie, de la liberté de l'enseignement. C'est alors que Maurice GUERIN, qui soutient l'amendement au nom du M.R.P., déclare solennellement "qu'il ne peut s'agir en aucune manière d'introduire par la bande le fameux principe de la liberté d'enseignement... nous avons voulu vous demander de rappeler au pays et à l'étranger que nous ne faisons pas une espèce de saut brusque de 1789 à 1946, qu'il y avait toute une tradition républicaine, politique, économique et sociale... c'est la raison pour laquelle je crois que vous pouvez sans arrière pensée, sans difficulté, sans scrupule, voter ce que nous demandons. Ce serait faire œuvre d'unité républicaine" (46). Et il maintient l'amendement. Troubles. Flottement. L'amendement est mis aux voix. On demande le scrutin public, mais le président le refuse au motif de tardiveté. Il annonce immédiatement le rejet à une courte majorité, mais il a l'imprudence de vouloir confirmer ce résultat "afin que vous ne mettiez pas en doute l'impartialité du président et du bureau" et met tout de même l'amendement aux voix par scrutin. Le pointage s'avère nécessaire, on découvre que le nombre de bulletins est supérieur au nombre des députés. C'est en cours de séance, après discussion d'autres amendements, que le résultat est finalement proclamé : 272 pour et 263 contre. L'Assemblée nationale constituante a adopté.

44 *J.O. déb. A.N.C.*, séance du 28 août 1946, p. 3360-3363. Malgré sa maladresse de rédaction, le contre-projet comprenait une déclaration des devoirs et un mécanisme d'exception d'inconstitutionnalité de la loi jugée par une Cour suprême de la République. Cela suffisait à le condamner. Son auteur remarque par ailleurs que "une déclaration découpée en articles a la force d'un code juridique. Un préambule découpé en paragraphes a la faiblesse d'une préface académique". Il savait de quoi il parlait, étant membre de l'Académie des Sciences morales et politiques...

45 *J.O. déb. A.N.C.*, séance du 28 août 1946, p. 3364.

46 *ibid.*

Aucun autre amendement ne fut adopté dans cette séance. Ni la non-rétroactivité de la loi civile, demandée par HERRIOT, ni un paragraphe sur l'*habeas corpus*, défendu par FREDERIC-DUPONT, ni la notion de mise en situation d'infériorité suggérée par VALENTINO, ni divers amendements de rédaction (dont la tentative de suppression de la participation des travailleurs "à la gestion de l'entreprise"). Aucune modification n'a été seulement proposée sur les deuxième, cinquième, et sixième alinéa.

La séance du 29 août a été consacrée essentiellement à la discussion sur la liberté de l'enseignement et sur les principes fondamentaux de l'Union française. Comme on le sait, la première n'a pas été introduite dans le texte du Préambule (47). Les seconds ont bénéficié d'une modification du texte proposé par la Commission, mais en raison de la spécialité de la matière (48) et de la désuétude de l'institution, il ne sera traité ici ni de l'une, ni des autres (49). A l'issue de cette séance, le Préambule est acquis dans son ensemble. Seront simplement réservées quelques modifications techniques jusqu'à l'adoption de l'ensemble de la Constitution le 28 septembre 1946 par l'Assemblée nationale constituante à une forte majorité réunie par les trois grands partis (50).

Clôture pour un Préambule

Les conséquences du mode de débat et d'écriture du Préambule n'ont pas été celles que prévoyait le Constituant. D'une part, le texte qui, de l'avis de tous, devait être dépourvu de valeur juridique (51) a très vite été utilisé comme fondement par le juge judiciaire ou administratif (52). D'autre part, alors qu'il était expressément disposé que le contrôle de constitutionnalité ne pourrait pas

47 Certains députés ont quitté la séance. L'Assemblée a repoussé l'amendement par 274 voix contre 272.

48 Cf. la très complète étude de P.-H. PRÉLOT, *Les établissements privés d'enseignement supérieur*, Paris, LGDJ, 1989.

49 Cf. la comparaison des textes en annexe.

50 440 voix contre 106. Malgré l'accord des partis représentant les trois quart des électeurs, le peuple français par référendum du 13 octobre 1946 accepta ce texte à une majorité de seulement 53 %. L'abstention fut très élevée. Le nombre de "oui" fut inférieur en valeur absolue à celui du référendum de mai.

51 Cf. débats précités et *CR octobre*, pp. 279 et 368; L. PHILIP, "La valeur juridique du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel", *Mélanges Pelloux*, 1979.

52 Trib. civ. Seine (1ère ch.), 27 janvier 1947, *Gaz. Pal.* 1947, I, p. 67; CE Ass., 18 avril 1947, *Jarrigion*, Rec.148, S 1948.3.33, note Rivero, reconnaissance implicite; CE Ass., 7 juillet 1950, Dehaene, Rec. p. 426, *RDP* 1950, p. 691, concl. Gazier, note Waline.

s'exercer au regard des principes posés par le Préambule (53), le Conseil constitutionnel de la Vème République en a décidé autrement (54). Enfin, même le contre-exemple le plus visible, la liberté de l'enseignement, a été réintroduit dans le bloc de constitutionnalité, par le moyen qui avait été expressément exclu dans les débats, les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (55).

Il n'est pas inutile de méditer, dans la procédure, le double mouvement, d'une part, de ces contradictions politiques qui ont finalement produit un compromis admis par les quatre cinquièmes des constituants sur un texte, d'autre part de cette antinomie fondamentale qui consiste à faire figurer dans un texte en forme programmatique la substance juridique d'une déclaration des droits. En l'espèce, il a abouti non seulement à donner à ce texte, dans un premier temps une véritable force juridique, dans un second temps une valeur constitutionnelle, mais encore à contredire expressément les intentions des constituants. La démocratie y a-t-elle perdu ? La réponse n'est pas si claire, tant l'approfondissement du contrôle de constitutionnalité est considéré en France comme un progrès. Il y faudrait un bilan coût-avantages. Mais il est certain que ce résultat traduit la force et l'autonomie certaine du système juridique français lorsque, dans le cadre d'un débat démocratique ayant retrouvé ses propres règles, il réunit lui aussi une majorité, celle des interprètes du droit.

Pontoise, le 29 janvier 1996.

53 Constitution du 27 octobre 1946, art. 92 dernier al. et art. 93 dernier al.; Cf. aussi *CR octobre*, p. 105; *supra* DE TINGUY, *J.O. déb. A.N.C.*, séance du 23 août 1946, p. 3303; COURANT, *op. cit.*, p. 3368 : "Si ces dispositions [*habeas corpus*] avaient leur place dans la précédente déclaration, c'est d'abord parce que celle-ci était assortie d'un contrôle de constitutionnalité. Toutes les dispositions de la Déclaration des droits, au moment où nous avons rédigé ce texte avaient donc une portée supérieure à celle de la loi, puisqu'on ne pouvait les modifier par une loi... Mais nous ne devons pas oublier que dans le projet qui nous est aujourd'hui soumis, figure une disposition aux termes de laquelle la garantie de constitutionnalité ne s'applique plus qu'aux titres I à XI. Par conséquent, ce que nous votons maintenant dans le préambule n'a pour ainsi dire qu'une portée philosophique".

54 CC, 16 juillet 1971, *Liberté d'association*, Rec.29, AJ 971.537, note Rivero, RDP 1971.1171, note Robert. En l'absence d'un tel organe de contrôle, des théoriciens du droit, dès l'adoption de la Constitution, avaient considéré comme possible une exception d'inconstitutionnalité devant les tribunaux. Cf. F. GÉNY, "De l'inconstitutionnalité des lois et des autres actes de l'autorité publique et des sanctions qu'elle comporte dans le droit nouveau de la IVème République", *JCP* 1947.I.613; M. PRÉLOT, *Précis de droit constitutionnel*, Dalloz, 1947, p. 335.

55 Déc. 77-87 DC, 23 novembre 1977, *Liberté d'enseignement et de conscience*, Rec. p. 42. On appréciera à ce sujet la clairvoyance des journaux de l'époque lors de leur campagne en faveur du non au second référendum, ainsi que celle du Conseil d'État (CE, 27 avril 1945, *Lauliac*, D. 1945.J.282, concl. Lagrange) qui identifie le fondement de cette réintroduction, l'article 91 de la loi de finances du 31 mars 1931 ("Sous réserve du maintien de la liberté de l'enseignement qui est un des principes fondamentaux de la République..."), et celle de R. PELLOUX qui le rapporte déjà en 1947, *op. cit.*, p. 368.