HOMMAGE

D'UNE

GÉNÉRATION DE JURISTES

AU

PRÉSIDENT BASDEVANT

PROFESSEUR HONORAIRE DE LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS
JUGE A LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

SCD Lyon 3
3 6903 00190307 2

PARIS
ÉDITIONS A. PEDONE
LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS
13, Rue Soufflot, 13

—

1960

QUELQUES RÉFLEXIONS SUR LE PRÉAMBULE DE LA CONSTITUTION FRANÇAISE DE 1958

par

Robert PELLOUX

Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Lyon

---

Les préambules des constitutions, comme les véritables déclarations des droits, peuvent avoir une double signification. Tout d'abord une signification politique et même, si l'on peut dire, symbolique, en ce sens qu'ils résument et symbolisent les tendances de la constitution qu'ils précèdent ; par ce qu'ils disent, et par ce qu'ils ne disent pas, ils révèlent les préoccupations dominantes du constituant. Ensuite une signification juridique, dans la mesure tout au moins où valeur juridique est reconnue à leurs dispositions ou à certaines d'entre elles.

Le préambule de la dernière constitution française, malgré sa brièveté et sa médiocre rédaction (il inclut assez bizarrement l'article 1er), mérite lui aussi d'être examiné. Il est déjà significatif que le constituant n'ait pas cru pouvoir se passer de préambule, ou bien renvoyer purement et simplement à celui de 1946. Il est significatif également que le constituant ait modifié le texte de son avant-projet en tenant compte notamment de l'avis du Comité consultatif constitutionnel (1). Il n'est donc pas sans intérêt d'étudier ce préambule, avec le souci constant de le comparer avec celui

---

(1) Cet avis a été publié au *J.O.* du 20 août, p. 7739 et s. Les débats du Comité figurent dans le premier volume des *Travaux préparatoires de la Constitution*, édités par la Documentation française, 1960.

de 1946 (2). Les problèmes ainsi soulevés ne concernent pas seulement le droit public français, mais aussi le droit de la Communauté et même le droit international.

Au point de vue du droit public français

Par comparaison avec le texte de 1946, le texte de 1958 présente moins d'extension, mais comporte peut-être plus de garanties.

Il est moins étendu, car il se borne à une double référence. « *Le peuple français proclame solennellement 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...* » Le constituant n'a pas retenu la suggestion présentée par le Comité consultatif constitutionnel de se référer également à la Déclaration universelle de 1948. Il ne semble pas avoir envisagé de se référer à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que la France, d'ailleurs, n'a pas encore ratifiée. Il se borne donc à invoquer les droits de l'homme et les principes (*sic*) de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789 confirmée et complétée par le préambule de 1946.

Quelle est la portée exacte de cette référence ? La formule « proclame solennellement son attachement » pourrait laisser croire qu'il ne s'agit que d'une invocation ou d'une évocation. Nous pensons cependant qu'elle emporte reconnaissance de la valeur juridique de certains principes. Le constituant, s'il a modifié profondément l'organisation des pouvoirs publics, a entendu rester fidèle aux principes du libéralisme. La manière même dont ont été présentées les observations du Comité consultatif constitutionnel implique que

(2) Sur ce dernier consulter, en dehors des manuels : Rivero-Vedel, *Les problèmes économiques et sociaux de la Constitution du 27 octobre 1946*, Collection Droit Social, n° XXXI ; Pelloux, « Le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 », *Revue du droit public*, 1947, pp. 347-398 ; *id.*, « La valeur juridique du préambule de la constitution de 1946 », *Vie judiciaire*, 1952, n° 341.

ses membres ne considéraient pas le texte comme dépourvu de toute force juridique.

Est-ce à dire que la référence de 1958 couvre toute l'étendue du document de 1946 ? Le Comité consultatif le pensait : « ...Certains, au dehors, ont soutenu que le silence du préambule de l'avant-projet sur les différents droits énumérés dans celui de la Constitution de 1946 équivaut à l'anéantissement de ces droits.

Il n'en est rien car le préambule de l'avant-projet, cité dans l'article 2 *ter*, se réfère expressément à celui de 1946... »

Les inquiétudes auxquelles faisait allusion l'avis du Comité consultatif concernaient surtout le droit de grève, et s'étaient manifestées en particulier (voir *Monde*, 9 août 1958) à la suite de la publication de l'ordonnance n° 58.696 du 6 août 1958 qui interdit la grève aux personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire. Si tenté que nous soyons de nous rallier à l'avis du Comité consultatif et d'admettre que le préambule de 1946 a été intégralement confirmé, nous nous demandons si les trop habiles rédacteurs de la constitution n'ont pas entendu limiter la garantie aux « droits de l'homme » et aux « principes de la souveraineté nationale », ce qui inclurait les libertés proprement dites mais exclurait les droits économiques et sociaux. S'agissant du droit de grève (3) on pourrait d'ailleurs aujourd'hui soutenir qu'il constitue une liberté ; pour d'autres droits ou principes énumérés par le long préambule de 1946, ce serait plus délicat.

D'ailleurs, pour avoir une idée complète des libertés garanties par la nouvelle constitution, et pour interpréter, le cas échéant, les principes formulés par la déclaration de 1789 et le préambule de 1946, il faut se reporter à diverses dispositions éparses dans le corps même du texte. L'article 2 confirme le principe d'égalité et de non-discrimination et suggère une conception plus ouverte de la laïcité : « ... Elle (la République) assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte

(3) Sur l'évolution de ce droit, consulter le très intéressant article de M. Quermonne, « Le droit public prétorien de la grève. Bilan d'une République », *Recueil Dalloz*, 1959, Chron., pp. 13-20, ainsi que la note de M. Waline sous l'arrêt du Conseil d'Etat du 28 novembre 1958, « Lepouse », *Revue du droit public*, 1959, p. 306.

toutes les croyances...» L'article 4 reconnaît cette forme particulière d'association qu'est le parti politique ; il confirme la liberté de création et de formation des partis sous réserve qu'ils n'en usent pas contre les libertés. « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie » (3 *bis*). L'article 34, qui énumère les matières réservées à la loi, range parmi celles-ci, conformément à une longue tradition, « les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques », ainsi que les sujétions imposées pour la défense nationale, la définition des incriminations et des peines, la procédure pénale, l'établissement de l'impôt, « les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat », et y ajoute, mais seulement en ce qui concerne les principes fondamentaux, le régime de la propriété, le droit du travail, le droit syndical et le droit de la sécurité sociale. L'article 66 confirme le principe de la « sûreté » au sens traditionnel du mot : « Nul ne peut être arbitrairement détenu.

L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi » (4). Sans doute faut-il voir dans ce dernier article, qui ne figurait pas dans l'avant-projet, une réponse au vœu exprimé par certains membres du Comité consultatif constitutionnel (Annexe II à l'avis) et tendant à ce qu'une disposition dite d'*habeas corpus* soit insérée dans le préambule ou dans la Constitution.

L'étude approfondie de ces principes et, le cas échéant, des lois qui les ont mis en œuvre dépasserait l'objet du présent essai. Nous ne les avons cités que pour mieux situer et préciser les dispositions du préambule proprement dit.

(3 *bis*) Voir sur ce point la décision du Conseil constitutionnel en date du 3 juillet 1959 relative au règlement de l'Assemblée Nationale, *Recueil Dalloz*, 1959, p. 501, avec la note de M. Hamon.

(4) Sur la portée de cette disposition, consulter : Debré, *La nouvelle constitution*, Tours, 1958, pp. 22-23. Cette brochure reproduit le texte du discours prononcé le 27 août 1958 par le Garde des Sceaux devant l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat appelé à délibérer sur le projet de constitution.

⁂

S'agissant des dispositions du préambule, les juridictions, tant judiciaires qu'administratives, auront peut-être à se prononcer assez rapidement sur leur portée, puisque, depuis 1946, les plaideurs ont pris l'habitude d'invoquer devant elles le préambule de la constitution. Sans doute se sont-elles toujours déclarées incompétentes pour apprécier la constitutionnalité d'une loi ou d'un acte conforme à une loi (5). Mais, lorsqu'aucune loi ne s'interpose entre le préambule et l'acte dont il s'agit d'apprécier la validité ou la légalité, elles ne se refuseront pas à confronter cet acte à la règle posée par le préambule. Les tribunaux judiciaires et même la Cour de Cassation n'ont pas hésité à invoquer le préambule de 1946 dans les motifs de leurs décisions (6). Le Conseil d'Etat se montrait en général plus prudent dans sa rédaction, les commissaires du gouvernement affirmaient que les préambules et déclarations des droits étaient dépourvus en tant que tels de valeur juridique, et certains commentateurs prétendaient qu'il appliquait, le cas échéant, les principes généraux du droit dont les documents cités ne donnaient qu'une formulation particulière (7). Il semble cependant que, dans plusieurs décisions récentes, la haute juridiction se soit montrée moins réticente. Dans un arrêt d'Assemblée du 11 juillet 1956, *Amicale des Annamites de Paris et sieur Nguyen Duc Trang* (Revue du droit public, 1956, p. 1432 ; Revue pratique de droit administratif, 1956, n° 293), elle s'est appuyée sur les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et réaffirmés par le préambule de 1946, et elle a admis la liberté d'association au nombre de ces principes. Dans une décision du 7 juin 1957, *sieur Condamine* (*Revue du droit public*, 1958, pp. 58 et s., avec la note de M. Waline), elle

(5) Voir notamment les motifs de l'arrêt Bégon (Conseil d'Etat, 13 novembre 1953, *Revue du droit public*, 1954, p. 559).

(6) Voir par exemple Civ., sect. soc., 27 mars 1952, *Recueil Dalloz*, 1952, p. 548.

(7) Voir notamment Mignon, « La valeur juridique du préambule de la Constitution selon la doctrine et la jurisprudence », *Recueil Dalloz*, 1951, Chron., pp. 127-130.

semble bien avoir contrôlé la légalité d'un acte administratif par rapport à divers articles de la déclaration de 1789 réaffirmée par le préambule de 1946. Il paraît probable que cette jurisprudence se maintiendra sous l'empire de la nouvelle constitution et que le Conseil d'Etat statuant au contentieux n'abandonnera pas les principes libéraux qu'il professe depuis un siècle environ (7 *bis*).

Mais il y a plus. On peut se demander si les principes consacrés par le nouveau préambule ne bénéficieront pas dans certains cas d'une garantie nouvelle. Le texte de 1946 n'avait établi qu'un pseudo-contrôle de constitutionnalité, et le Comité constitutionnel ne pouvait être saisi que pour violation des dispositions des titres I à X de la constitution, ce qui excluait le préambule. Au contraire le texte de 1958 a prévu, pour des cas il est vrai strictement limités, un véritable contrôle de constitutionnalité par l'organe du Conseil constitutionnel. Aux termes de l'article 61, le Conseil doit dans tous les cas examiner la conformité à la constitution des lois organiques avant leur promulgation et des règlements des assemblées parlementaires avant leur mise en application ; de même les lois ordinaires peuvent lui être déférées pour inconstitutionnalité avant leur promulgation par le Président de la République, le Premier Ministre ou le Président de l'une ou l'autre assemblée. Aux termes de l'article 54, les mêmes autorités peuvent saisir le Conseil de la question de constitutionnalité d'un engagement international. Aux termes de l'article 37 et de l'article 41, le Conseil peut également être amené à se prononcer sur la nature législative ou réglementaire de certains textes. Dans tous ces cas, il aura à confronter l'acte qui lui est déféré avec la constitution, avec *toute* la constitution, y compris le préambule (8) puisque le document ne contient plus aujourd'hui de clause restrictive analogue à celle de l'article 92 de la constitution de 1946.

(7 *bis*) Voir la décision du Conseil d'Etat du 26 juin 1959, « Syndicat général des ingénieurs-conseils », *Revue du droit public*, 1959, p. 104, avec les conclusions de M. le Commissaire du gouvernement Fournier ; *Recueil Dalloz*, 1959, p. 541, avec la note de M. L'Huillier.

(8) L'opinion contraire est professée par M. Chatelain, *La nouvelle constitution et le régime politique de la France*, Berger-Levrault, 1959, pp. 179-180.

Au point de vue du droit de la communauté

La constitution de 1946 prétendait être à la fois celle de la République française et celle de l'Union française, et les trois derniers alinéas du préambule annonçaient en quelque sorte le titre VIII. De même la constitution de 1958 prétend être à la fois celle de la République française et celle de la Communauté (9). En 1958 comme en 1946 on a pu se demander s'il n'aurait pas été plus sage de prévoir deux documents distincts. Il faut dire cependant, à la décharge du constituant de 1958, qu'il était pressé par le temps et que, d'après le texte même, l'acte de création de la Communauté n'a pas un caractère purement constitutionnel.

Sur ce point également la lecture du préambule est des plus instructives. Nous y trouvons en effet un second alinéa ainsi conçu : « ...*En vertu de ces principes* (ceux de 1789, confirmés et complétés en 1946) *et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'Outre-Mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique.* » Le début de la phrase « En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples » a été ajouté sur l'avis du Comité consultatif constitutionnel : malgré sa gaucherie, il a l'avantage de mieux marquer le lien logique entre les deux alinéas. La fin de la phrase « et conçues en vue de leur évolution démocratique » apparaît pour la première fois dans le projet définitif soumis au referendum.

La portée de l'alinéa que nous venons d'analyser est précisée par l'article premier, assez curieusement placé lui aussi sous la rubrique « Préambule ». « *La République et les peuples des territoires d'Outre-Mer qui, par un acte de libre détermination, adoptent la présente Constitution instituent une Communauté.*

(9) Ainsi que le montre bien la partie finale de la formule de promulgation : « La présente loi sera exécutée comme Constitution de la République et de la Communauté ». On trouvera une vue d'ensemble, assez critique, de la notion de Communauté et de sa mise en œuvre dans l'article de M. Gonidec, « Introduction à l'étude de la Communauté », *Recueil Dalloz*, 1959, pp. 1-8.

La Communauté est fondée sur l'égalité et la solidarité des peuples qui la composent.» Quant aux institutions offertes aux peuples des territoires d'Outre-Mer, elles sont prévues au titre XII *De la Communauté,* et l'on sait que sur ce point, et à l'instigation du Comité consultatif constitutionnel, l'avant-projet (titre XI, La Fédération) a été complètement remanié.

Revenant au texte même du préambule, nous constatons qu'il consacre le principe de libre détermination des peuples, tout au moins à l'égard des peuples des territoires d'outre-mer. Ceci dit, il leur offre une option ou plus exactement plusieurs options, dont les termes sont précisés par l'article 76, l'ensemble du titre XII, ainsi que l'article 91. Les territoires d'outre-mer ont été appelés tout d'abord à participer au referendum sur la constitution : un seul l'a repoussée et, en conséquence de ce refus, est devenu Etat indépendant. Après cette première consultation, les territoires d'outre-mer ont pu exercer le choix prévu à l'article 76 : ou bien demeurer dans la République en conservant leur statut de territoire d'outre-mer ou en devenant département d'outre-mer (ces statuts devant être définis, semble-t-il, au moins au début, par les lois et règlements intervenus sur la base de la constitution de 1946) ; ou bien sortir de la République et devenir Etats membres de la Communauté. Cette transformation en Etat membre de la Communauté peut affecter soit un territoire seul soit des territoires groupés entre eux, ce qui permet de réaliser des fédérations régionales et d'éviter la « balkanisation » de l'Afrique. Notons encore que le choix ainsi opéré n'est pas définitif ; l'article 86 prévoit la possibilité de transformations dans le statut des Etats Membres, allant jusqu'à l'indépendance.

La mise en œuvre de ces options exige suivant les cas, séparément ou simultanément, l'intervention des assemblées territoriales ou législatives, celle du Parlement de la République française, éventuellement la consultation des populations intéressées par voie de referendum. Une procédure spéciale est prévue à l'article 85 pour la révision du titre XII, distincte de la procédure de révision de droit commun organisée par l'article 89.

Il apparaît donc que le préambule, dans ses dispositions relatives à la Communauté, a le caractère d'une offre ou sollicitation accompagnée d'une gamme d'options très diverses. Il apparaît également que, si la constitution de la Communauté est renfermée dans le même document que celle de la République, son caractère n'en est pas moins différent. La création de la Communauté et l'exercice des options prévues au profit des territoires d'outre-mer se sont opérés suivant une procédure particulière. L'acte qui l'organise tient à la fois de la loi constitutionnelle et du traité. Ce n'est plus tout à fait une constitution, même du type fédéral, puisque les territoires peuvent devenir des Etats indépendants. Ce n'est pas encore un traité, puisque les territoires ne sont pas encore des Etats et que la plupart d'entre eux demeureront sinon dans la République, tout au moins au sein de la Communauté, dans une situation quelque peu comparable à celle d'Etat membre d'un Etat fédéral.

On peut se demander si les artisans de la nouvelle Constitution ne se sont pas inspirés, peut-être à leur insu, de suggestions faites un peu plus d'un an auparavant par M. Georges Vedel. Celui-ci écrivait en effet dans l'hebdomadaire *Demain* (n° 67, 21-27 mars 1957) : « ... Il est évident qu'il manque dans notre arsenal juridique une procédure qui soit distincte à la fois de la loi et du traité... Ou bien les rapports entre la métropole et l'outre-mer sont régis par la loi — procédé autoritaire n'impliquant pas l'accord de toutes les parties intéressées ; ou bien ils sont régis par un traité — procédé qui, dès sa mise en œuvre, suppose la sécession, puisqu'on ne traite qu'entre Etats...»

La transformation des territoires d'outre-mer en Etats membres de la Communauté soulève des problèmes délicats quant à la citoyenneté des habitants et quant à l'exercice par eux des divers droits et libertés. L'article 77 de la nouvelle Constitution déclare qu'il n'existe qu'une citoyenneté de la Communauté, et l'on peut se demander s'il n'aurait pas été opportun de prévoir expressément une double citoyenneté, à l'instar de l'article 81 de la Constitution de 1946 (10). D'autre

(10) Sur les difficultés d'interprétation et d'application de ce texte, voir notamment Chatelain, *op. cit.*, pp. 343-344 ; Gonidec, *op. cit.*, p. 4. Au cours de la cinquième et de la sixième sessions du Conseil exécutif de la Communauté (septembre et décembre 1959), la création de natio-

part, le troisième alinéa de l'article 77 semble reconnaître le droit à l'exercice des libertés garanties, pour tous les citoyens de la Communauté, sur le territoire de tout Etat de la Communauté : « ... Tous les citoyens sont égaux en droit, quelles que soient leur origine, leur race et leur religion. Ils ont les mêmes devoirs. » (10 *bis*).

Au point de vue du droit international

Le préambule de 1946 consacrait deux alinéas aux relations internationales. Il n'est pas inutile de les reproduire ici: « La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international. Elle n'entreprendra aucune guerre dans des vues de conquête et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple.

Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix. » Ces dispositions pouvaient se résumer en trois formules : reconnaissance du caractère obligatoire du droit international, déclaration de paix au monde, acceptation des limitations de souveraineté.

Or il n'y a rien de tel dans le texte de 1958. Est-ce à dire que la référence au préambule de 1946 suffirait à confirmer les principes énoncés en 1946 ? Non, sans doute, puisque cette référence, ainsi que nous avons essayé de l'établir, ne vise probablement que les libertés. Au surplus, il semble bien que le constituant de 1958 ait été réservé à l'égard de ces textes et certains articles de la constitution nouvelle impliquent une orientation toute différente. Essayons de la déterminer.

La constitution de 1946 ne proclamait pas seulement le caractère obligatoire du droit international, mais la primauté du droit international sur le droit interne. Cette primauté résultait de l'article 26 (supériorité du traité régulièrement ratifié et publié sur la loi interne) et de l'article 28 (les dispositions des traités ne pouvaient être abrogées, modifiées ou suspendues qu'à la suite d'une dénonciation régulière, notifiée par voie diplomatique et préalablement autorisée, pour certains traités, par l'Assemblée nationale). Dans notre nouvelle Constitution l'article 55 (11) confirme sans doute la supériorité des traités sur les lois, mais il ajoute « sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ». Il s'agit là d'une exigence de réciprocité, non seulement de droit mais de fait, qui laissera sans doute une grande marge d'appréciation : les juridictions qui auront à trancher la question ne seront-elles pas amenées à solliciter l'interprétation gouvernementale ? D'autre part, les dispositions de l'ancien article 28 ont disparu.

La déclaration de paix au monde reprenait certaines formules du préambule de 1848 et ne paraissait guère susceptible de conséquences juridiques précises. Rien ne permet d'affirmer que le nouveau gouvernement de la France ne s'efforce pas de respecter ce principe.

En revanche des inquiétudes plus justifiées se sont exprimées en ce qui concerne les limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix. Cette clause avait été inscrite dans le texte de 1946 par référence à l'Organisation des Nations Unies. Par la suite, entre 1952 et 1954, elle avait été invoquée au cours des débats relatifs à la Communauté européenne de défense. D'aucuns soulignaient que le préambule avait expressément prévu ces limitations de souveraineté et que rien ne s'opposait par conséquent à ce que nos pouvoirs publics fussent dessaisis de certaines de leurs compétences. D'autres au contraire faisaient remarquer qu'en l'occurrence il s'agissait non de limitations mais de transferts ou aliénations et que, d'autre part, la condition de réciprocité prévue au texte ne se trouvait pas réalisée (12). L'ampleur du débat dépassait singulière-

nalités distinctes a été étudiée. Un Comité d'experts a été chargé d'examiner les problèmes de nationalité et de citoyenneté.

(10 *bis*) Cf. la décision du Président de la Communauté du 12 juin 1959 portant définition des principes généraux du contrôle de la justice (*J.O.*, 27 juin 1959, p. 6405).

(11) Cf. la décision du Président de la Communauté du 14 avril 1959 portant définition de la suprématie des traités et accords internationaux (*J.O.*, 18 avril 1959, p. 4290). Sur tous ces points consulter l'article de M. Nguyen Quoc Dinh, « La constitution de 1958 et le droit international », *Revue du droit public*, 1959, pp. 515-564.

(12) Voir notamment les opinions de Mme Bastid, MM. Burdeau, Capitant, Eisenmann, Lampué, Sibert (*Monde*, 2 juin et 30 juillet 1954) ; de M. Philip (*Monde*, 9 juin 1954) ; de M. Vedel (*Monde*, 15 juin 1954).

ment la portée du texte de 1946, et ce ne sont certainement pas des arguments d'ordre juridique qui ont entraîné la décision. Néanmoins il est bien connu que plusieurs des constituants de 1958 avaient été très hostiles au projet de Communauté européenne de défense, et qu'ils demeurent très réservés quant à toute forme d'organisation supranationale. Dans divers écrits et discours ils ont exalté la souveraineté de l'Etat. Il serait donc étonnant qu'ils eussent voulu, par leur référence à 1946, maintenir en vie un texte qui pourrait être un jour invoqué contre la souveraineté de l'Etat et, peut-être, en faveur de nouveaux projets de communautés supranationales.

Divers groupements et personnalités attachés à la politique de construction européenne n'ont pas manqué de soulever la question. C'est ainsi que le Mouvement fédéraliste européen avait demandé au Comité consultatif constitutionnel d'inclure dans le projet de constitution un paragraphe ainsi conçu : « La France est résolue à participer à l'organisation et à la défense de la paix, ainsi qu'à l'établissement des Etats-Unis d'Europe. Sous réserve de réciprocité elle consent aux limitations de souveraineté nécessaires pour atteindre ces buts » (*Monde*, 12 août 1958) : mais ce fut sans succès, et, dans un autre communiqué (*Monde*, 17 septembre 1958), le Mouvement fédéraliste européen devait faire connaître ses appréhensions devant une accentuation du principe de souveraineté. Un peu plus tard, cependant, M. Jean Monnet, dans une importante déclaration où il préconisait de répondre « oui » au referendum, donnait une interprétation optimiste du silence du préambule : « ... La référence au préambule de la Constitution de 1946 confirme la possibilité de déléguer une partie de la souveraineté française, sous réserve de réciprocité, à des institutions communes... » (*Monde*, 11 septembre 1958). Bien que nos préférences aillent à une politique d'intégration européenne, nous craignons que l'argumentation de M. Monnet ne soit un peu risquée du point de vue juridique. Dans la suite de son texte il invoquait également l'article 11 qui permet au Président de la République, à certaines conditions, de soumettre au referendum un projet de loi tendant à autoriser la ratification d'un traité « qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le

fonctionnement des institutions » : s'il est bien évident que cette disposition a été suggérée par le précédent de la Communauté européenne de défense, il semble peu probable que ses auteurs aient entendu faciliter par cette procédure la ratification d'un traité d'intégration.

Une fois de plus une analyse conduite sur la base du droit positif nous amène à évoquer le fond des problèmes. L'étude d'un instrument juridique nous renseigne parfois mieux que de longs discours sur l'idée que se font les gouvernants des valeurs suprêmes. C'est là une constatation que nous avons faite à plusieurs reprises en étudiant l'œuvre du grand jurisconsulte auquel nous voudrions aujourd'hui rendre hommage : dans sa rigueur positiviste et ses prétentions exclusivement juridiques, elle permet parfois, mieux que certaines études purement politiques, de découvrir la nature des institutions et les arrière-pensées de ceux qui les ont édifiées.

R. PELLOUX.