

LES CAHIERS DES DROITS DE L'HOMME

RÉDACTION ET ADMINISTRATION
27, Rue Jean-Dolent, PARIS-XIV^e
Compte Chèques Postaux : 218-25 Paris

Directeur : Émile KAHN

Prix de ce numéro :
5 FRANCS

NOTE A L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE SUR LE PROJET DE CONSTITUTION

La Ligue des Droits de l'Homme, dont l'autorité morale, en matière de droit républicain, a été proclamée avec éclat à la tribune de la précédente Assemblée, s'est longuement préoccupée du problème constitutionnel. Son Comité Central, ses Sections, ses Fédérations l'ont étudié, en ont délibéré, hors de tout esprit de parti, dans le seul dessein de coopérer à l'organisation vraiment républicaine de la République, à l'élargissement de la démocratie politique en démocratie économique et sociale.

Saisie du projet préparé par la Commission de la Constitution, la Ligue a le devoir d'appeler l'attention de l'Assemblée sur quelques points de ce projet.

I

Dans sa résolution du 21 juin 1945 (donc antérieure à l'élection de la première Constituante), le Comité Central, en posant les principes de la Constitution nouvelle, s'exprimait ainsi : « La Constitution ne sera conforme au vœu du pays, si clairement et si fortement exprimé aux élections municipales d'avril 1945, que si elle se rattache à la tradition révolutionnaire de 1789 et de 1793 : le signe visible de ce lien sera la publication, en guise de préambule des nouvelles règles constitutionnelles, des Déclarations des Droits de l'Homme et du Citoyen ».

Deux méthodes s'offraient, entre lesquelles l'Assemblée précédente a été appelée à choisir. Ou bien reproduire dans leur texte même les Déclarations historiques de 1789 et de 1793 qui ont fondé la démocratie politique, en les faisant suivre d'un complément énonçant les droits d'ordre économique, social, international, qu'un siècle et demi de transformations profondes impose. Ou bien fondre en un seul texte, entièrement neuf, droits anciens et droits nouveaux.

C'est à ce deuxième parti que s'est rangée la première Constituante. Elle a repoussé le contre-projet radical proposant de reproduire les deux Déclarations historiques et le Complément publié par la Ligue en 1936. Elle a adopté un texte unique où, par voie d'amendement, sont entrées des dispositions recommandées par la Ligue, et celle-ci s'est ralliée dans l'ensemble au projet ainsi modifié.

Elle s'appropriait à suggérer de nouveaux aménagements qui, sans altérer le caractère général de ce texte, étaient de nature à satisfaire aux exigences de la conscience républicaine, quand la publication du projet actuellement soumis à l'acceptation de l'Assemblée est venue changer la situation.

Rompant, en effet, avec l'une et l'autre méthode, la Commission de la Constitution a renoncé à toute Déclaration des droits. Elle n'inscrit, en tête de la Constitution, qu'un Préambule, confirmant d'une phrase « les droits et les libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des droits de 1789 », et y ajoutant pêle-mêle, en une douzaine de formules, « les principes sociaux et économiques les plus nécessaires à notre temps ».

La Ligue des Droits de l'Homme ne mésestime pas l'hommage rendu à la Déclaration de 1789 et, à travers elle, aux principes fondamentaux de la démocratie : liberté, égalité, souveraineté nationale. Elle regrette toutefois l'omission de la Déclaration de 1793, traditionnellement considérée par les démocrates français comme le complément et, en certains points, le correctif de la première.

Elle ne s'attardera pas sur la réduction en nombre des principes nouveaux, sur la disparition de quelques-uns, l'atténuation de certains autres. Elle se borne à regretter qu'on ne retrouve, ni énoncé *le droit de l'enfant à l'instruction dans le respect de sa liberté, ni condamné l'exercice abusif du droit de propriété s'exerçant à l'encontre de l'utilité sociale ou au préjudice des droits essentiels d'autrui*. Elle se demande si c'est par simple inadvertance que, d'un projet à l'autre, sont tombés les garanties contre les détentions arbitraires, le droit de la République à se défendre, et la laïcité des pouvoirs.

Le seul point sur lequel elle entend insister, c'est la substitution d'un préambule sommaire à la Déclaration des droits du projet antérieur.

Toutes les Déclarations des droits se présentaient traditionnellement sous la forme d'articles numérotés. Point de numérotage dans le Préambule proposé, ce qui rend toute référence à peu près impraticable. Mais ce n'est encore là qu'un vice mineur.

La différence capitale, c'est que, dans le projet de la première Constituante, la Déclaration faisait corps avec la Constitution elle-même, alors que le Préambule lui reste extérieur et comme étranger. Insérée dans la Constitution (comme l'attestait le numérotage continu de 1 à 134), la Déclaration devenait, comme elle, une loi positive, garantie par des sanctions. Relégué au dehors, le préambule n'a plus force de loi : à ses prescriptions, purement verbales et platoniques, nul n'est tenu de se conformer, ni le simple citoyen, ni les pouvoirs publics, ni la Constituante elle-même, désormais libre de contredire, dans la construction de l'édifice, les principes respectueusement salués sur le seuil.

L'Assemblée ne voudra pas consacrer un abandon qui, aux yeux des républicains, passera pour une régression.

II

Quant à l'organisation des pouvoirs, la résolution de juin 1945 sur les principes d'une Constitution nouvelle a traduit les aspirations essentielles de l'opinion républicaine : « La Constitution, disait-elle, devra être conçue et rédigée de telle sorte qu'elle rende impossible l'exercice du pouvoir personnel ou d'un pouvoir autoritaire sous une forme quelconque... La Constitution devra s'inspirer de ce principe que la Nation seule est souveraine ».

La Ligue ne doute pas que l'Assemblée Constituante ne soit foncièrement d'accord avec cette doctrine républicaine, dont le corollaire postule que la souveraineté nationale s'exerce par les représentants élus de la Nation.

Or, ce n'est pas à l'Assemblée des représentants de la Nation que le projet de la Commission donne en fait l'autorité prédominante, mais à l'Exécutif, et plus précisément au Président de la République irresponsable.

Il attribue, ce projet, au Président de la République tous les pouvoirs que lui donnait la Constitution de 1875, conçue par des monarchistes à l'intention d'un roi futur : le Président de la République désigne le Président du Conseil (sous la seule réserve d'approbation par l'Assemblée) ; il nomme les conseillers d'État, le Grand Chancelier de la Légion d'Honneur, les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires, les membres du Conseil supérieur de la défense nationale ; il signe les traités et il les ratifie ; il dispose de la force armée ; il préside le Conseil des Ministres, le Conseil supérieur et le Comité de la défense nationale ; il a le droit de message et le droit de grâce. Certains de ces droits, par l'évolution démocratique de la III^e République, étaient tombés en désuétude : la Commission les rétablit. Mais il y a plus.

Trois dispositions nouvelles — sur la magistrature, sur le contrôle des lois et sur la dissolution — étendent encore ces pouvoirs.

1^o Reprenant au projet de la première Constituante l'idée de placer la magistrature sous l'autorité d'un Conseil supérieur, la Commission, en modifiant la composition de ce Conseil, y assure au Président de la République, non seulement la présidence, mais l'influence prédominante. Alors que l'Assemblée nationale en élit 4 membres et les magistrats 4, le Président de la République, assisté du Gardé des Sceaux et de deux personnes désignées par lui, a voix prépondérante — c'est-à-dire que, dans la pratique, directement ou par personnes interposées, c'est de lui que dépendront la nomination des magistrats, leur avancement, leur discipline. L'indépendance de la justice, qui n'existe pas aujourd'hui, n'existera pas plus demain : l'administration judiciaire aura seulement changé de maître, passant du Ministre responsable au Président irresponsable, et elle échappera au contrôle des représentants de la Nation.

2^o Le contrôle de la constitutionnalité des lois, écarté par la première Constituante, est organisé par la Commission. La Ligue serait d'accord sur le principe, s'il était entendu que ce contrôle s'étend aux actes du gouvernement et de l'administration. Il n'en est rien : l'Assemblée seule y est soumise. Quant aux modalités, elles sont telles que ce contrôle ne s'exerce que par la volonté du Président de la République (ou du Conseil de la République) : si le contrôle conclut à l'inconstitutionnalité, la loi dénoncée est renvoyée à l'Assemblée, qui doit, ou l'abroger, ou entamer la procédure lente et compliquée de la révision constitutionnelle. En fait, c'est attribuer par un détour au Président de la République le droit d'imposer une seconde lecture, et le moyen d'exercer sur le pouvoir législatif une pression souvent décisive.

3^o Le droit de dissolution était inscrit dans la Constitution de 1875 et attribué par elle au Président de la République, mais elle exigeait l'accord du Sénat. Selon le projet de la Commission, la dissolution ne dépendra que du Conseil des Ministres, présidé par le Président de la République. Après avis, il est vrai, du Président de l'Assemblée, mais non avis conforme, c'est-à-dire que cet avis restera gratuit et platonique. Or, la dissolution survenant après renversement du ministère par l'Assemblée et en raison de ce renversement, il est trop clair que les ministres opineront pour la dissolution. La décision, ici encore, ici surtout, dépendra donc du Président de la République, qui par la menace de dissolution, imposera sa volonté à l'Assemblée des représentants de la Nation.

Que l'Assemblée Constituante adopte le projet de la Commission, et la IV^e République ne sera pas seulement présidée, mais gouvernée par une personnalité plus puissante que le maréchal Mac-Mahon ou que le roi d'Angleterre. Si l'on ajoute que les dispositions relatives à la motion de censure, avec les deux jours francs, le scrutin à la tribune et la majorité absolue, atténuent singulièrement la responsabilité ministérielle, on peut dire que la souveraineté nationale, justement saluée dans le Préambule comme le principe fondamental de la démocratie, est subordonnée, dans le projet de Constitution, à l'autorité de l'Exécutif.

La Ligue se refuse à croire qu'une Assemblée républicaine consente à instituer en fait le gouvernement présidentiel, prélude traditionnel en France du gouvernement personnel.

III

La Ligue des Droits de l'Homme, qui rassemble, sans distinction de parti, des républicains de toute nuance, adjure l'Assemblée d'épargner aux républicains de douloureux débats de conscience et de cruels déchirements.

Tous les républicains sentent l'impérieuse nécessité de sortir enfin du provisoire. Ils sentent le danger d'une nouvelle stagnation dans le provisoire. Mais ils mesurent aussi les risques d'une Constitution qui n'assurerait pas la prépondérance à l'Assemblée issue des suffrages de la Nation. Les réduira-t-on à ne pouvoir choisir qu'entre deux périls à peu près égaux ?

Suivant leur choix, alors, les républicains s'opposeront les uns aux autres. On reverra les luttes fratricides entre les Oui et les Non. Quel profit pour la République ? Quel bénéfice pour les partis républicains ? A se diviser et à se combattre, ils risquent de perdre ensemble le patrimoine commun de libertés qui est la garantie de leur existence, la condition de leur développement.

Quel enthousiasme, au contraire, et quel élan dans le pays républicain, si l'Assemblée lui offre les institutions vraiment démocratiques qu'il attend ! Il a mis sa confiance en elle : une déception serait redoutable pour le régime parlementaire.

14 août 1946.

Le Projet de DÉCLARATION du Mouvement Républicain Populaire

Le Comité Central de la Ligue des Droits de l'Homme, fidèle aux décisions du Congrès National de Dijon, avait, lors des travaux de la Première Constituante, marqué sa préférence pour l'inscription, en préambule à la Constitution de 1946, des Déclarations des Droits de 1789 et 1793, suivies du Complément adopté par la Ligue elle-même en 1936.

Cette proposition, reprise sous forme de contre-projet par le groupe radical de l'Assemblée, n'avait pas été admise. Mais, par le moyen d'amendements adoptés, la plupart des principes soutenus par la Ligue avaient été inscrits dans le projet de Déclaration de 1946.

Aujourd'hui, le projet de Constitution déposé par le Mouvement Républicain Populaire propose de reproduire, en tête de la future Constitution, les Déclarations de « 1791, 1793, 1795 et 1848 », et d'y ajouter une liste des droits sociaux et économiques que le M.R.P. estime les plus nécessaires à notre temps. La Ligue des Droits de l'Homme tient à éviter toute confusion entre sa proposition antérieure et le projet du M.R.P.

Elle n'accepte pas que la Déclaration de 1795, inspirée d'un esprit rétrograde, soit présentée comme l'égalée des Déclarations de 1789 et 1793, sur lesquelles s'est fondée la démocratie politique.

Elle relève, d'autre part, entre son Complément de 1936 et l'additif du M.R.P., des différences essentielles, notamment sur les droits de la famille et sur le prétendu principe de la liberté de l'enseignement auquel, depuis la loi Falloux, les républicains opposent le droit de l'enfant à l'instruction, fondement de la législation scolaire de la III^e République.

C'est pourquoi, sans rien abdiquer de ses préférences, mais si les circonstances restreignent le choix entre le projet du M.R.P. et la Déclaration de la Première Constituante, telle que l'ont complétée les amendements inspirés par la Ligue, elle se prononce pour cette dernière et souhaite qu'elle reçoive l'appui de tous les républicains démocrates et laïques.

Le 16 juillet 1946.

SUR LE DISCOURS DE BAYEUX

Le Comité Central de la Ligue des Droits de l'Homme a examiné sans préjugé ni prévention les principes constitutionnels posés par le général de Gaulle dans son discours de Bayeux : il est unanime à les juger incompatibles avec la conception démocratique d'une Constitution républicaine.

Le discours de Bayeux propose la création d'un « État fort ». Il n'est pas de républicain qui puisse souhaiter un État faible et instable. Mais, suivant la doctrine démocratique, l'État puise sa force dans la souveraineté populaire, exprimée par le suffrage universel : le discours de Bayeux soumet la représentation populaire au contrôle d'une assemblée issue pour partie du suffrage restreint comme l'était le Sénat, pour partie de groupements corporatifs comme la Chambre mussolinienne, et il subordonne la volonté populaire à la décision souveraine d'une personne.

La tradition démocratique, fondée en France sur une longue expérience et sur de cruelles épreuves, veut que le pouvoir exécutif émane des assemblées législatives et soit pleinement responsable devant elles : le discours de Bayeux substitue à cette tradition le principe bonapartiste d'un Président indépendant, irresponsable, maître de dissoudre à son gré la représentation élue de la Nation.

La Ligue des Droits de l'Homme a toujours protesté contre les atteintes portées à l'indépendance de la justice, elle a toujours réclamé pour la magistrature des conditions qui lui assurent la dignité matérielle et morale : elle ne saurait accepter que, sous prétexte d'indépendance, le corps judiciaire se trouvât dispensé de respecter les principes républicains et affranchi du devoir, imposé à tous les agents publics par la Déclaration de 1789, de rendre des comptes à la Nation.

La Ligue des Droits de l'Homme a toujours milité pour l'accession à la souveraineté française des populations des territoires d'Outre-mer : elle ne peut admettre que, par un renversement de l'injustice coloniale, la représentation de l'Union française devienne pratiquement juge des différends entre l'Exécutif et le Législatif, et l'arbitre suprême des destinées de la Métropole.

La Ligue des Droits de l'Homme qui, dressée dès leur avènement contre le fascisme et l'hitlérisme, s'est efforcée de sceller contre leur domination l'union des hommes libres et des peuples libres, et qui a fourni à la Résistance nationale tant de martyrs, n'oublie pas le réconfort et le stimulant apportés à la Nation trahie par la grande voix partie de Londres le 18 juin 1940 : elle n'en a que plus de regrets à retrouver, dans le discours de Bayeux, l'écho de la condamnation injuste prononcée contre les institutions de la III^e République et les usages républicains par les messages de Pétain.

Elle n'en a que plus de regrets de l'exploitation, à des fins politiciennes, des souvenirs glorieux de juin et du discours même de Bayeux, par les adversaires de la République démocratique, les réacteurs sociaux, les partisans du pouvoir personnel et de la dictature militaire.

Elle attend de la deuxième Constituante la préparation rapide d'un projet de Constitution capable d'assurer, par la prééminence du pouvoir civil et la responsabilité effective du gouvernement devant les élus du suffrage universel, le respect de la souveraineté nationale, la durée de la République et son évolution pacifique vers la démocratie économique et sociale.