



Intervention

Du préambule de la Constitution

Intervention

DU PRÉAMBULE DE LA CONSTITUTION (*)

Mohammed Amine BENABDALLAH

Professeur à la Faculté de droit, Rabat-Agdal

Dans le langage courant et en droit, le terme préambule revêt approximativement la même signification. Ici et là, c'est l'idée d'entrée en matière, d'exorde qui est suggérée. Au sens large, d'après le Littré, il se définit comme une introduction qui prépare à ce qui doit suivre. Dans le Robert, l'accent est mis sur l'aspect juridique du terme, « ce dont on fait précéder un texte de loi pour en exposer les motifs, les buts ; c'est un exposé préalable à un discours ou un écrit ».

Si, dans cette optique, la notion de préambule s'inspire et découle de la démarche littéraire, ou même rhétorique, il faut dire que dans sa spécificité juridique, et spécialement en droit constitutionnel, le préambule, en tant que technique ou outil d'expression, dépasse le caractère de la pure introduction pour se confondre quelquefois avec la formule de déclaration des droits lorsqu'il énonce de manière solennelle des principes de base qui constituent le socle de tout ce qui peut suivre.

Quelle est alors la signification d'un préambule constitutionnel ? Quelle est sa valeur juridique ? En somme, sa place dans le bloc de constitutionnalité et, par voie de conséquence, ses effets juridiques sur la constitutionnalité des lois ?

Pour des éléments de réponse à cette interrogation, et à la faveur de la lecture des constitutions de divers Etats, on se propose une démarche en trois phases.

D'abord, on peut observer que le préambule n'est pas présent dans toutes les constitutions. Ensuite, lorsqu'il est présent, son contenu varie d'une constitution à l'autre. Enfin, du point de vue qui nous concerne, il ne peut avoir d'effets juridiques qu'à partir de ses dispositions réellement normatives.

*

* *

* Communication présentée en séance plénière au Congrès de l'Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF) qui s'est tenu à Lausanne les 3, 4 et 5 juin 2015.

En jetant un bref regard sur les constitutions de nombre de démocraties, on peut relever que plusieurs d'entre elles sont dépourvues de préambules.

Ainsi en est-il de la Constitution allemande du 23 mai 1949, où le préambule constitue une simple introduction de deux paragraphes placés avant le titre consacré aux « droits fondamentaux ». Le premier annonçant que le peuple allemand, conscient de sa responsabilité et en tant que membre à part entière d'une Europe unie a, en vertu de son pouvoir constitutionnel, adopté la Loi fondamentale. Et, le second, proclamant que les Allemands des Länder, ont parachevé l'unité et la liberté de l'Allemagne et que, de ce fait, la Loi fondamentale est applicable à l'ensemble du peuple allemand.

La même observation peut être faite à propos de la Constitution espagnole du 29 décembre 1978 dont le préambule consiste en une proclamation de volonté de la nation espagnole, énumérant les objectifs de l'adoption de la Constitution, avant un titre préliminaire traitant « des droits et des devoirs fondamentaux ».

Quant à la Constitution italienne du 27 décembre 1947, elle ne contient aucun préambule. Elle débute directement par un énoncé de « principes fondamentaux » suivi d'une partie sur les « devoirs et droits des citoyens ».

Il en est de même en Belgique où la Constitution du 17 février 1994 débute par un titre I « De la Belgique fédérale, de ses composantes et de son territoire ».

Enfin, dernier exemple, celui de la Constitution fédérale de la confédération suisse du 18 avril 1999 qui débute par un paragraphe de renouvellement d'alliance, de détermination à vivre ensemble et d'assumer la responsabilité envers les générations futures.

Ces exemples permettent d'avancer que le préambule n'est pas général à toutes les constitutions et qu'il peut se présenter comme une simple introduction aux articles mêmes de la constitution. C'est une introduction qui annonce, proclame une volonté, énumère des objectifs, bref qui, malgré toute la solennité qu'elle impose, demeure un préambule au sens restreint du terme.

*

* *

Mais, lorsqu'il existe, le préambule a pour objet de guider le constituant, puis le législateur dans son travail, et surtout d'indiquer dans quelles perspectives doit s'inscrire la production normative en faisant état d'un certain nombre d'éléments qui constituent le référentiel juridique.

De ce point de vue, il est à considérer comme l'expression de la conscience collective de la nation à un moment donné, celui de la rédaction de la constitution ; il proclame les

fondamentaux, les idées de base sur lesquelles tous ceux qui adhèrent à la constitution sont d'accord.

S'exprimant sur le préambule de la Constitution française du 27 octobre 1946 (Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, 1947, p. 355), R. Pelloux avait formulé des réflexions qui semblent toujours d'actualité.

Pour l'auteur, le préambule a une double dimension. Il proclame et reconnaît les grands principes qui commandent l'évolution économique et sociale, et consolident les résultats déjà acquis et, en même temps, il vise à amorcer les progrès futurs et à donner des mots d'ordre, voire des consignes juridiquement obligatoires au législateur de demain.

Actuellement, à la lecture de certaines constitutions, on peut remarquer que c'est un texte qui dans une large mesure se réfère au passé, envisage le présent pour se tourner résolument vers l'avenir.

On se contentera de trois exemples tout à fait topiques.

– Le préambule de la Constitution de la République du Bénin qui traçant les phases qui ont succédé à son indépendance affirme que « les changements successifs de régimes politiques et de gouvernements n'ont pas émoussé la détermination du peuple béninois à rechercher dans son génie propre, les valeurs de civilisation culturelles, philosophiques et spirituelles qui animent les formes de son patriotisme ».

– De même, dans la Constitution algérienne qui affirme qu'elle est « l'œuvre du génie propres et des aspirations du peuple algérien » rappelant « qu'il a conquis son indépendance par une lutte contre le pouvoir colonial et recherche dans son génie propre les valeurs de civilisation culturelles, philosophiques, spirituelles qui animent les formes de son patriotisme, fruit de sa détermination et produit de profondes mutations sociales ».

– Enfin, dans la Constitution tunisienne, il est énoncé « Nous, représentants du Peuple tunisien, Membres de l'Assemblée Nationale Constituante, Fiers des luttes de notre peuple pour l'indépendance, pour l'édification de l'Etat, pour l'élimination de la dictature, pour l'affirmation de sa libre volonté et la réalisation des objectifs de la Révolution de la liberté et de la dignité du 17 décembre 2010-14 janvier 2011 ; Fidèles au sang de nos valeureux martyrs, aux sacrifices des Tunisiens et des Tunisiennes au fil des générations, et afin de rompre avec l'injustice, l'iniquité et la corruption ».

Ceci dit, force est de reconnaître que ce qui intéresse le juriste, et plus précisément le juge constitutionnel, c'est naturellement la valeur juridique du préambule et de sa place dans le bloc de constitutionnalité.

*

* *

A l'inverse de ce que l'on a vu tantôt quant à l'absence de préambule dans la constitution, on peut relever que dans certaines chartes fondamentales, il est expressément déclaré que le préambule fait partie intégrante de la constitution.

C'est le cas, par exemple, du Burkina Faso, constitution du 2 juin 1991 ; de la République du Sénégal, constitution du 7 janvier 2001 ; du Royaume du Maroc, constitution du 29 juillet 2011, de la République tunisienne, constitution du 7 février 2014, article 145.

Est-ce à dire alors que lorsque le constituant ne précise pas la place du préambule dans la hiérarchie des normes, celui-ci ne fait pas partie intégrante de la constitution ?

L'affirmative serait complètement inexacte car si un préambule introduit une constitution, c'est bien pour en faire partie, et non point s'en détacher pour être sans valeur aucune et ne relever que de la simple phraséologie et faire office de parure constitutionnelle. Même s'il ne contient que des termes sans effets juridiques immédiats et applicables d'eux-mêmes, il demeure, compte tenu de sa substance, une base, un fondement – si ce n'est la base et le fondement – des titres de la constitution dont les dispositions doivent être en phase avec l'esprit qu'il dégage. Sinon, quelle serait son utilité ?

Néanmoins, la question qui se pose concerne moins son contenu dans son ensemble que ses effets juridiques sur la loi lors de son appréciation par rapport à la constitution.

A cet égard, justement, il faut dire que dans le préambule, il peut y avoir des dispositions à caractère normatif qui se suffisent à elles-mêmes et d'autres qui ne peuvent être que la traduction d'engagements qui ne sauraient constituer, au même titre que les premières, un référentiel pour l'appréciation de la constitutionnalité d'une loi. Somme toute, des dispositions qui font figure de promesses, qui impliquent une obligation beaucoup plus de moyens que de résultats. Mais, en tout cas, des engagements qui, en cas de besoin, peuvent orienter dans l'interprétation des dispositions juridiques qui manquent de clarté tout en étant dans le corps de la constitution.

En fait, le préambule ne peut avoir de signification réelle pour le juge que s'il ne contient pas seulement l'énoncé de principes généraux plus ou moins vagues à portée plus morale et philosophique que juridique, mais des dispositions précises susceptibles d'application. De l'ensemble composite dont il est généralement tissé, il revient au juge d'en extraire les dispositions qui ont réellement une implication juridique directe et normative.

Les exemples ne manquent pas, et, pour faire bref, l'on se contentera de quelques uns !

– Dans la Constitution marocaine du 29 juillet 2011, et depuis celles de 1992 et 1996, l'affirmation de l'attachement aux droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus. Cette phrase, où la référence au caractère universel ne saurait être sans

signification, n'opère-t-elle pas une ouverture sur un champ aux frontières que l'on peut qualifier d'indéfinies ?

De même que dans le préambule de la même Constitution, il est précisé que l'Etat réaffirme et s'engage à (...) « bannir et combattre toute forme de discrimination à l'encontre de quiconque, en raison du sexe, de la couleur, des croyances, de la culture, de l'origine sociale ou régionale, de la langue, du handicap ou de quelque circonstance personnelle que ce soit ».

– Dans la Constitution sénégalaise, on peut voir la référence à la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui, comme on le sait, est un document de 17 articles ; de même que dans la Constitution du Burkina Faso, on peut remarquer la souscription à la déclaration des droits de l'homme de 1948 et aux instruments internationaux traitant des problèmes économiques, politiques, sociaux et culturels.

– Enfin, pour ne se contenter que de ces exemples, dans la Constitution française, on relèvera « l'attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la charte de l'environnement de 2004. Et, l'on rappellera que c'est en se fondant sur les dispositions de la déclaration de 1789 que le juge constitutionnel français a rendu sa fameuse décision du 16 juillet 1971 sur la liberté d'association, décision dans laquelle le préambule avait fait figure de vedette en occupant la place centrale.

C'est dire alors, pour conclure, que lorsqu'un préambule introduit une constitution, il est susceptible de contenir des dispositions qui renforcent les acquis, voire consacrent des évidences auxquelles la référence permet d'éclairer dans l'interprétation des articles de la constitution elle-même. Mais en même temps, il peut comprendre des dispositions normatives qui s'imposent au législateur et au juge et dont la méconnaissance implique l'inconstitutionnalité. Et, dans les deux cas, on peut dire que la valeur juridique du préambule est incontestable car dès lors qu'il existe, il fait partie intégrante de la constitution.

Je vous remercie de votre attention.