

La propriété : un droit de l'homme en débat devant l'Assemblée constituante en 1946

Voilà plus de quarante ans, le 16 janvier 1982, le Conseil constitutionnel rendait sa célèbre décision sur la loi de nationalisation votée par la majorité socialiste élue en 1981 sous la jeune présidence de François Mitterrand¹. Cette décision consacrait la valeur constitutionnelle du droit de propriété sur la base des articles 2 et 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, « confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 » selon les termes du préambule de celle de 1958.

L'intérêt de cette décision pour l'histoire et pour le droit est qu'elle officialise une vision historiographique qui oppose le premier projet constitutionnel de 1946, rejeté par les Français, au second projet qui donna naissance à la IV^e République jusqu'en 1958, mais dont le préambule lui survivra, étant indirectement intégré à la Constitution de la V^e République. Se référer à 1946, grand moment historique des nationalisations, ne manquait évidemment pas de pertinence à l'heure où celles-ci revenaient sur le devant de la scène.

Ainsi, aux dires du Conseil constitutionnel, le premier projet aurait énoncé, en matière de propriété, des principes « différant » de ceux de 1789, auxquels à l'inverse, la Constitution du 27 octobre 1946 et donc celle de 1958 seraient revenues, permettant ainsi au juge constitutionnel de soumettre les nationalisations à leur respect².

Cette vision historiographique a été ensuite reprise par les principaux commentateurs de la décision du Conseil³ et se retrouve, plus ou moins, chez la

¹ Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982.

² Voir les considérants 14 et 15 de la décision du Conseil constitutionnel : « 14. Considérant que le peuple français, par le référendum du 5 mai 1946, a rejeté un projet de Constitution qui faisait précéder les dispositions relatives aux institutions de la République d'une nouvelle Déclaration des droits de l'homme comportant notamment *l'énoncé de principes différant de ceux proclamés en 1789 par les articles 2 et 17 précités*. 15. Considérant qu'*au contraire*, par les référendums du 13 octobre 1946 et du 28 septembre 1958, le peuple français a approuvé des textes conférant valeur constitutionnelle aux principes et aux droits proclamés en 1789 ; qu'en effet, le préambule de la Constitution de 1946 réaffirme solennellement les droits et les libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des droits de 1789 et tend seulement à compléter ceux-ci par la formulation des principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps ; que, aux termes du préambule de la Constitution de 1958, 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. » (Nous soulignons.)

³ J. RIVERO, « Ni lu, ni compris ? », *AJDA*, 1982, p. 210 ; N. Q. VINH et C. FRANCK, *JCP II* 1982, n° 19788 ; L. FAVOREU, *RDJ*, 1982, p. 377 et « Une grande décision » in L. FAVOREU (dir.),

plupart des analystes de la Constitution de la IV^e République⁴. Or, il nous semble, après lecture de l'intégralité des débats qui ont présidé à l'élaboration de la Constitution de 1946 sur la propriété, qu'il y a lieu de réviser cette analyse historique, sans chercher à contester par ailleurs l'opportunité politique et juridique de la décision prise en 1982.

Commençons par nous remémorer le contexte historique⁵. Six mois après le retour à la paix, le peuple français, par le référendum du 21 octobre 1945, décide de doter la France d'une nouvelle constitution, enterrant définitivement la III^e République. Cette nouvelle constitution était déjà dans les esprits depuis les années de guerre, comme en témoignent les nombreux projets, plus ou moins aboutis, de la Résistance⁶.

La nouvelle Assemblée constituante désigne en son sein une commission de la constitution, dont les 42 membres sont nommés le 29 novembre 1945, sur proposition des groupes parlementaires. Les trois principaux partis se partagent l'essentiel des sièges : onze députés pour le groupe communiste, onze pour le groupe du Mouvement républicain populaire (MRP), dix pour le groupe socialiste, le reste des sièges se répartissant entre différents mouvements allant du centre gauche à la droite, mais dont certains membres exerceront, comme nous allons le voir, une influence qui dépassera leur poids numérique⁷. Cette commission sera

Nationalisations et constitution, Paris, *Economica*, 1982, p. 41. Seul Robert Savy, professeur de droit public et par ailleurs militant et élu local socialiste en Haute-Vienne, dénonce la lecture historique des juges de la rue de Montpensier, repoussant implicitement l'opposition entre les deux textes de 1946 (« La constitution des juges », D. 1983, chron. XIX, p. 107-108). Jean-Louis Mestre, en soutien à la décision du Conseil, lui réplique, conjecturant que la continuité de la protection du droit de propriété aurait pu être brisée si le projet du 19 avril 1946 avait été adopté (« Le Conseil constitutionnel, la liberté d'entreprendre et la propriété », D. 1984, chron. I, p. 8).

⁴ B. MERCUZOT, « Le préambule de 1946 entre républiques et révolutions » in *Le préambule de la Constitution de 1946. Antinomies juridiques et contradictions politiques*, Paris, PUF, 1996, p. 47-48 ; J.-J. ISRAËL, « Alinéa 9 » in G. CONAC, X. PRÉTOT et G. TEBOUL (dir.), *Le Préambule de la Constitution de 1946. Histoire, analyse et commentaires*, Paris, Dalloz, 2001, p. 226-227 ; J. BOUGRAB, *Aux origines de la Constitution de la IV^e République*, Paris, Dalloz, 2002, p. 331. Une exception : J.-J. Sueur qui remarque une continuité réelle entre les deux assemblées constituantes sur la référence à 1789 (« Régénération des droits de l'homme et/ou consécration de droits nouveaux ? » in *Le préambule de la constitution...*, *op. cit.*, p. 133).

⁵ Pour plus de précisions, renvoyons entre autres à : J. FAUVET, *La IV^e République*, Paris, Fayard, 1959 ; G. ELGEY, *Histoire de la IV^e République*, 1^{re} partie, *La République des illusions 1945-1951*, Paris, Fayard, 1993 [1965] ; J.-P. RIOUX, *La France de la IV^e République*, 1, *L'ardeur et la nécessité 1944-1952*, Paris, Seuil, 1980 ; G. GUGLIELMI, « Débattre d'un... et écrire le... préambule » in *Le préambule de la constitution...*, *op. cit.*, p. 51-65 ; J. BOUGRAB, *Aux origines de la Constitution de la IV^e République*, *op. cit.*, notamment p. 329-339 sur la Déclaration des droits.

⁶ J.-E. CALLON, *Les projets constitutionnels de la Résistance*, Paris, La Documentation française, 1998 ; *Id.*, « Les droits de l'homme dans les projets constitutionnels de la Résistance » in G. CHIANÉA, J.-L. CHABOT (dir.), *Les droits de l'homme et le suffrage universel*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 203-210.

⁷ Trois députés pour le groupe Unité républicaine, deux pour le groupe Résistance démocratique et socialiste (RDS), deux pour le groupe Radical et Radical-socialiste, un pour le groupe des Républicains indépendants, un pour le groupe des Républicains et Résistants et un pour le groupe Paysan. Pour la liste nominative des membres de la commission, voir Assemblée Nationale Constituante, *Séances de la Commission de la Constitution. Comptes rendus analytiques imprimés en exécution de la résolution votée par l'Assemblée le 25 avril 1946*, p. 8 (qui sera désormais désigné par l'abréviation « Com. 1 »). Sur l'état des forces politiques au début de la

placée sous la présidence du socialiste André Philip le 30 novembre 1945, puis du socialiste Guy Mollet à partir du 30 janvier 1946⁸. Elle aura pour rapporteur général le MRP François de Menthon jusqu'à sa démission le 4 avril 1946, où il sera remplacé par le radical Pierre Cot. Le socialiste Gilbert Zaksas sera le rapporteur particulier pour la Déclaration des droits, à laquelle sera consacrée à partir du 15 janvier 1946 une sous-commission composée de douze membres⁹. Au total, la commission de la constitution va tenir 49 séances entre le 10 janvier et le 19 mars 1946, dont beaucoup seront consacrées à la Déclaration et au droit de propriété. Elle sera le siège de débats animés.

Ces débats se poursuivent à l'Assemblée elle-même, mais souvent entre les mêmes acteurs, avec un va-et-vient entre l'hémicycle et la commission. S'agissant du droit de propriété au sein de la Déclaration, les séances de l'Assemblée s'échelonnent entre le 7 et le 21 mars, cette dernière journée étant la plus dense¹⁰. L'Assemblée accouchera d'un projet de constitution voté le 19 avril et soumis par voie de référendum au peuple français, qui le rejettera le 5 mai 1946.

Ce rejet oblige à élire une nouvelle Assemblée constituante le 2 juin. Une nouvelle commission de la constitution est ensuite désignée les 19 et 26 juin, comportant 42 membres¹¹. Le président en sera à nouveau le socialiste André Philip et le rapporteur général, le MRP Paul Coste-Floret. Cette seconde Assemblée ne donnera pas lieu à beaucoup de débats relatifs à la propriété, puisque tirant les leçons politiques de l'échec du premier référendum, elle décidera de ne pas insérer de nouvelle déclaration des droits dans la future constitution, laquelle sera, cette fois, adoptée par nouveau référendum le 13 octobre 1946, inaugurant ainsi la IV^e République¹². Ce sont donc les débats menés au cours de la première assemblée qui retiendront l'essentiel de notre attention ici.

IV^e République, voir J. BOUGRAB, *Aux origines de la Constitution de la IV^e République*, op. cit., p. 284-312.

⁸ Une thèse et un colloque ont été consacrés à André Philip qui n'apparaît néanmoins pas dans les débats qui nous intéressent (J.-E. CALLON, *André Philip et la Constitution de 1946*, Thèse, dirigée par L. Favoreu, Université Aix-Marseille 3, 1996 ; *André Philip, socialiste, patriote, chrétien* [colloque tenu à l'Assemblée nationale les 13-14 mars 2003], Paris, CHEFF (Comité pour l'histoire économique et financière de la France), 2005). Sur le parti socialiste au cours de cette période, voir R. QUILLIOT, *La S.F.I.O. et l'exercice du pouvoir 1944-1958*, Paris, Fayard, 1972, p. 70-83.

⁹ Trois élus MRP (Daniel Boisdon, Michel Devèze et Maurice Guérin), trois socialistes (Gilbert Zaksas, Pierre-Emmanuel Guillet et Guy Mollet), deux communistes (Pierre Hervé et Gilberte Roca), un du groupe Républicains et Résistants (Pascal Copeau), deux RDS (René Capitant et Robert Salmon), un du groupe Paysan (Jacques Bardoux) (séance de la commission de la Constitution du 15 janvier 1946, Com. 1, p. 207). La sous-commission est, entre autres, chargée de rédiger un projet qui sera examiné en commission à partir du 24 janvier. Nos recherches pour trouver d'éventuelles archives laissées par cette sous-commission sont restées vaines.

¹⁰ *Journal officiel de la République française. Débats de l'Assemblée Nationale Constituante*, 1946 (désormais désigné par l'abréviation « ANC 1 »).

¹¹ Douze députés communistes et apparentés, onze députés MRP, neuf députés socialistes, deux députés radicaux-socialistes, deux députés UDSR, trois élus du Parti républicain de la Liberté, deux élus Indépendants et Paysans et un élu de l'Union Démocratique du Manifeste Algérien. Pour la liste nominative des membres, voir G. CONAC, X. PRÉTOT et G. TEBOUL (dir.), *Le Préambule de la Constitution de 1946...*, op. cit., Annexe V, p. 462.

¹² Quelques échanges ont lieu néanmoins sur le droit de propriété au cours des séances de la commission de la constitution des 8 et 9 août 1946 et de plusieurs séances de l'Assemblée entre le 20 et le 28 août 1946 (*Assemblée Nationale Constituante élue le 2 juin 1946. Séances de la*

Les droits de l'homme, et plus encore la propriété, ne sont qu'une question parmi d'autres qui préoccupent sans doute davantage les acteurs politiques du temps, comme l'organisation et la répartition des grands pouvoirs constitutionnels. Mais ils ne sont pas négligeables, car ils touchent aux principes fondateurs du nouveau régime, au sortir d'une guerre qui a ébranlé la démocratie et éprouvé d'une manière inédite les droits de l'homme.

En 1945, les textes fondamentaux consacrés à la propriété, tant l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen que l'article 544 du Code civil, sont restés inchangés depuis un siècle et demi – et le demeurent encore aujourd'hui. Pourtant, une législation, sans cesse croissante depuis un demi-siècle, a modifié les contours du droit de propriété et jeté un doute sur la pertinence de la doctrine libérale et individualiste héritée du siècle précédent, au point de nourrir des réflexions alternatives plus ou moins hardies, telles que celles de Duguit sur la fonction sociale de la propriété et la doctrine sociale de l'Église relayée par des juristes d'obédience catholique, sans même parler de la critique socialiste déjà ancienne mais actualisée par la Révolution bolchévique et l'élévation de l'Union soviétique au rang de grande puissance après 1945. C'est la grande époque de la socialisation du droit qui n'épargne pas le droit de propriété¹³.

Si l'inertie et l'immobilisme du régime de l'entre-deux-guerres peuvent expliquer en partie cette stabilité des textes, cette raison ne tient plus après les bouleversements engendrés par la guerre. Alors s'ouvre une occasion historique sans précédent de redéfinir le contenu et le périmètre du droit de propriété dans les sources fondamentales du droit. L'Assemblée nationale constituante, qui offre un débouché naturel aux réflexions et projets de la Résistance, peut s'affirmer comme le siège de cette entreprise. Qu'en sera-t-il finalement ?

Des débats nourris et parfois vifs qui opposent les députés socialistes, communistes, démocrates populaires, du centre gauche et de la droite, il ressort une volonté première de la majorité des élus de prendre acte qu'une époque nouvelle s'est ouverte, bien différente de la fin du XVIII^e siècle (I). Mais ce constat ne débouche pas sur la volonté de faire une nouvelle révolution, bien au contraire (II).

I. LA PRISE EN COMPTE D'UNE ÉPOQUE NOUVELLE

Pour la majorité des constituants, la société française a trop changé depuis la Révolution pour pouvoir maintenir telle quelle la Déclaration historique de 1789. Il faut un nouveau texte, remédiant aux lacunes et à l'obsolescence de l'ancien (A). Son élaboration donne l'occasion de discuter les fondements et l'étendue du droit

Commission de la Constitution. Comptes rendus analytiques imprimés en exécution de la résolution votée par l'Assemblée, le 2 octobre 1946, désormais désigné par l'abréviation « Com. 2 » et Journal officiel de la République française. Débats de l'Assemblée Nationale Constituante, 1946, désormais désigné par l'abréviation « ANC 2 »).

¹³ Ripert et Savatier furent les principaux analystes, souvent critiques, de cette socialisation du droit de propriété au lendemain de la guerre (G. RIPERT, *Le déclin du droit*, Paris, LGDJ, 1949 ; R. SAVATIER, *Les métamorphoses économiques et sociales du droit civil d'aujourd'hui*, Paris, Dalloz, 1952). Pour une brève synthèse, voir J.-M. AUGUSTIN, « L'histoire de la propriété entre droit et devoirs », in *Territoires et liberté. Mélanges en hommage au Doyen Yves Madiot*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 145-151.

de propriété, dont l'origine sociale est affirmée, et de rechercher une formule de compromis (B).

A. Le choix d'une nouvelle déclaration des droits

1) *Les lacunes du texte de 1789*

La première ligne de partage entre députés au sein de la première commission de la Constitution est celle qui oppose ceux qui considèrent la Déclaration de 1789 comme dépassée et appellent en conséquence à une nouvelle déclaration, et ceux qui au contraire, défendent l'immortalité du texte de 1789 et de ses principes.

La majorité des élus, en particulier à gauche, penchent dans le premier sens, à commencer par le rapporteur de la sous-commission chargée de la Déclaration des droits, le socialiste Gilbert Zaksas¹⁴. Ce camp souligne les différences séparant la France de 1789 et celle de 1946, en particulier dans la vie économique et sociale, et qui nécessitent de déclarer de nouveaux droits et de formuler le droit de propriété dans un sens plus actuel¹⁵. Pour le socialiste Pierre-Emmanuel Guillet, qui rappelle que « l'Histoire est une transformation incessante », reprendre telle quelle la « déclaration bourgeoise » de 1789 serait procéder d'un « esprit réactionnaire¹⁶ ». De son côté, le communiste Jacques Duclos appelle à faire le 89 économique¹⁷.

Cette position qui emporte la majorité avec elle à l'issue de la première assemblée constituante ne fait cependant pas l'unanimité et se heurte à des orateurs prestigieux, comme au premier chef l'élue de la Résistance démocratique et socialiste René Capitant. Celui qui est par ailleurs professeur de droit oppose ainsi deux conceptions des droits de l'homme : celle, d'une part, pour qui les droits de l'homme ont une valeur objective, se constituent de vérités permanentes au-dessus des temps et prescrivent une règle d'humanité et une condition de civilisation, et celle relative d'autre part, pour qui « le droit n'est que le reflet de l'histoire », contre laquelle Capitant s'insurge parce qu'après Savigny et Jellinek, elle serait aussi celle d'Hitler¹⁸ ! La Déclaration de 1789 n'est donc nullement périmée lorsqu'il s'agit de sauvegarder la liberté et la dignité de la personne humaine, y compris la propriété, si l'on veut bien prendre ce droit non dans l'interprétation qui en sera donnée sous Louis-Philippe, mais dans son interprétation originelle, celle des hommes de 1789 qui n'en faisaient pas un droit absolu et total¹⁹. Cette ligne n'empêche pas Capitant d'être par ailleurs favorable à l'idée de compléter la Déclaration historique pour l'adapter à l'époque²⁰. Plusieurs autres députés de droite soutiennent à peu près la même position²¹. À ceux-là, il convient d'ajouter – en le soulignant – le radical

¹⁴ Séances de la commission du 10 janvier et du 1^{er} février 1946 (Com. 1, p. 170 et p. 318).

¹⁵ Cf. le député Républicains et Résistants Pascal Copeau ou le républicain indépendant Pierre Courant, séance de l'Assemblée du 7 mars 1946 (ANC 1, p. 611 et 619).

¹⁶ Séance de l'Assemblée du 7 mars 1946 (ANC 1, p. 618-619).

¹⁷ Séance de l'Assemblée du 12 mars 1946 (ANC 1, p. 674).

¹⁸ Propos tenus à la séance de l'Assemblée du 8 mars 1946 (ANC 1, p. 643).

¹⁹ Séances de la commission du 10 janvier et du 5 mars 1946 (Com. 1, p. 172 et p. 490-491).

²⁰ Séance de l'Assemblée du 8 mars 1946 (ANC 1, p. 645).

²¹ Il en est ainsi de Jacques Bardoux (groupe Paysan), de Joseph Denais (groupe Unité républicaine) (qui demande à faire figurer la propriété dans la liste des libertés et droits auxquels nulle législation positive ne saurait porter atteinte, proposition mise aux voix et repoussée) et de Jules Ramarony (Parti républicain de la Liberté) (Séances de la commission du 10 janvier et du 12 février 1946, Com. 1, p. 368, et de l'Assemblée du 12 mars 1946, ANC 1, p. 678).

Édouard Herriot, une des rares grandes personnalités rescapées de la III^e République, porteur d'un contre-projet de retour à la Déclaration de 1789 au nom de la « tradition libérale et démocratique », qu'il suggère, lui aussi, de compléter par des droits économiques et sociaux²².

Est-ce la renommée du personnage ou le seul souci du consensus qui oblige le président de la commission, Guy Mollet, suivi par le rapporteur Zaksas, à jurer que le projet de nouvelle déclaration n'emporte pas de rupture avec 1789²³ ? Mais ces protestations de fidélité, qu'on trouve à la vérité chez tous les orateurs, n'en deviennent-elles pas en fin de compte, suspectes ? Révélateur est le refus opposé par Zaksas à la proposition de Capitant de reprendre les six premiers articles du texte de 1789 au motif qu'ils ne correspondent pas à l'esprit du texte qu'il conviendrait d'adopter au lendemain de la guerre, et de citer comme exemple l'article 2 faisant de la conservation de la propriété un but de l'association politique²⁴...

2) *L'obsolescence de la propriété de 1789*

S'il est un droit sur lequel la Déclaration de 1789 semble être devenue inactuelle aux yeux de la majorité des constituants en 1946, c'est bien celui de propriété, du fait des limitations qui lui ont été imposées depuis un siècle. Les orateurs socialistes s'épanchent le plus sur ce thème, à commencer bien sûr par Zaksas. Il est suivi par le MRP Daniel Boisdon pourtant plus proche de la philosophie générale des droits de l'homme de Capitant²⁵.

Chez les communistes Hervé et Fajon et les socialistes Philip et Mollet, on invoque pêle-mêle le respect des droits d'autrui, l'abus de droit, la distinction entre la propriété comme fruit du travail personnel et la propriété-pouvoir, la propriété de l'outil de travail et la participation des ouvriers à la gestion de l'entreprise²⁶. Autant de préoccupations auxquelles la Déclaration de 1789 serait devenue étrangère, et à laquelle on oppose volontiers celle de 1793²⁷ voire, quand on juge celle-ci encore trop empreinte de l'esprit petit-bourgeois de Robespierre, la conception de Babeuf et de Proudhon²⁸.

Les propositions de loi constitutionnelle déposées au début de l'Assemblée en novembre 1945 reflètent pleinement ces considérations²⁹. Celle déposée par le groupe socialiste, André Philip en tête, dispose en son article 39 : « Le droit à la propriété est garanti à tout individu sur les biens qui représentent le fruit normal

²² Séances de l'Assemblée du 8 mars 1946, ANC 1, p. 639. Ce projet sera défendu par la voix d'André Marie à la séance du 12 mars. Sur la position d'Herriot et des radicaux sur les droits de l'homme en 1946, voir J. HENNING, *Le radicalisme d'Édouard Herriot et la crise des institutions (1905-1954)*, Paris, Dalloz, 2019, p. 452-469.

²³ Séances de l'Assemblée des 8 et 12 mars 1946, ANC 1, p. 647 et p. 676.

²⁴ Séance de l'Assemblée du 12 mars 1946, ANC 1, p. 679.

²⁵ *Ibid.*, p. 679-680. Voir également Zaksas aux séances de la commission du 10 janvier et du 1^{er} février 1946, Com. 1, p. 169, 173 et 318.

²⁶ Séance de la commission du 10 janvier 1946, Com. 1, p. 171-176.

²⁷ Hervé, in *ibid.*, p. 171 et 175. La vertu de la Déclaration de 1793 est d'enserrer la propriété dans la loi.

²⁸ Suivant les propos du socialiste Louis Noguères, *ibid.*, p. 174.

²⁹ Notons que le MRP ne dépose aucune proposition de loi constitutionnelle lors de la première assemblée constituante (J. BOUGRAB, *Aux origines de la Constitution de la IV^e République*, op. cit., p. 305).

de son travail personnel ainsi que sur les biens d'usage et les instruments de travail à caractère personnel, familial ou collectif. Nul ne saurait en être privé si ce n'est pour cause d'utilité publique légalement constatée et sous la condition d'une indemnité fixée par la loi. Nul ne peut abuser de ce droit en l'exerçant contrairement à sa fonction sociale³⁰. » Ce texte sert de base à la commission de la Constitution qui s'en inspire fortement au commencement de ses travaux³¹.

Les communistes, quant à eux, excluent – sans doute sciemment – le droit de propriété de la brève liste des droits et libertés garantis par la loi que leur proposition énumère en son article 4³². Mais notons que la proposition du député de droite, le républicain indépendant Joseph Delachenal, ne fait pas plus mention de la propriété en son article 1^{er} consacré à quelques grands principes³³.

Quant aux radicaux et radicaux-socialistes, par la voix d'Édouard Herriot, de Pierre Cot et d'André Marie, ils font leur le projet de la Ligue des Droits de l'Homme de 1936, dont l'article 6 marquait une conception sociale avancée de la propriété : « La propriété individuelle n'est un droit que lorsqu'elle ne porte aucun préjudice à l'intérêt commun. L'indépendance des citoyens et de l'État étant particulièrement menacée par la propriété qui prend la forme de groupements d'intérêts égoïstes et dominateurs (cartels, trusts, consortiums bancaires), les fonctions que cette propriété a usurpées doivent faire retour à la nation³⁴. » Pour André Marie, ce texte n'aurait pas vocation à supplanter celui de 1789, dont on sait que les radicaux défendent le maintien, mais à le prolonger, d'une façon qui semble toutefois bien irénique, suscitant d'ailleurs l'ironie du communiste Duclos devant les députés du centre et de la droite qui se rallient à cette proposition plus avancée que celle de la commission³⁵.

Les propositions socialistes et communistes font, de plus, une grande place aux nationalisations qui sont, comme on le sait, au cœur de leur programme³⁶. La proposition communiste dénonce, dans son exposé des motifs, les trusts et monopoles qui ont perverti la démocratie³⁷. L'article 40 de la proposition socialiste évoque le droit à la protection contre la domination des puissances économiques et financières, annonçant la socialisation des biens et des entreprises dont

³⁰ Proposition déposée le 29 novembre 1945, *Journal officiel. Documents*. Annexe n° 44.

³¹ Voir l'article 33 du projet soumis par la sous-commission chargée de la déclaration des droits à la séance de la commission du 1^{er} février 1946 : « La propriété est le droit qu'a chaque individu de jouir et de disposer de la portion des biens qui est garantie par la loi. Le droit à la propriété est garanti à tout individu sur les biens qui représentent le fruit normal de son travail personnel, ainsi que sur les biens d'usage à caractère personnel, familial ou collectif. Nul ne saurait en être privé, si ce n'est pour cause d'utilité publique légalement constatée et sous la condition d'une indemnité fixée par la loi. » (Com. 1, p. 317).

³² Proposition déposée le 23 novembre 1945, *Journal officiel. Documents*. Annexe n° 20.

³³ *Ibid.*, Annexe n° 38.

³⁴ Séance de l'Assemblée du 12 mars 1946, ANC 1, p. 670.

³⁵ *Ibid.*, p. 679.

³⁶ C'est une idée commune au sein de la Résistance (H. MICHEL, *Les grands courants de pensée de la Résistance*, Paris, PUF, 1962, p. 392-393). Le MRP y est aussi favorable et votera les grandes lois de nationalisation (P. LETAMENDIA, *Le Mouvement républicain Populaire. Histoire d'un grand parti français*, Paris, Beauchesne, 1995, p. 362-363).

³⁷ Proposition communiste du 23 novembre 1945, *Journal officiel. Documents*. Annexe n° 20.

l'exploitation a le caractère d'un service public ou d'un monopole de fait³⁸. L'expression va faire fortune.

Ce constat d'une propriété fortement limitée par le législateur au cours du siècle écoulé, et qui a vocation à le rester, fait vite glisser le débat à un niveau de profondeur plus philosophique quant à la source et à l'étendue de celle-ci.

B. La propriété : un fondement et une étendue discutés

1) L'origine sociale du droit de propriété

À gauche et au centre gauche, les députés soulignent à l'envi l'origine purement sociale de la propriété, répudiant en conséquence son caractère de droit naturel et la soumettant aux évolutions historiques de la société.

Devant la commission, au nom des radicaux et radicaux-socialistes, Pierre Cot déclare que la propriété résulte de la loi et lui est subordonnée, estimant que la propriété, en tant qu'elle se définit par les rapports qui existent entre les hommes et les choses, n'est pas de droit naturel³⁹.

Devant l'Assemblée, le communiste Pierre Hervé souligne l'origine sociale de la propriété, appelant à la souplesse dans l'application de ce droit⁴⁰. Le socialiste Jacques Arrès-Lapoque se montre le plus expansif dans ce registre, et le plus clair quant aux conclusions politiques à en tirer. Il affirme que la propriété n'est pas de droit naturel, antérieure et supérieure à la loi civile, mais un droit social, se prévalant aussi bien d'auteurs catholiques (tels que Saint Thomas, Pascal ou Bossuet) que d'auteurs issus des Lumières (Montesquieu, Mirabeau et Robespierre) : « la propriété est un fait social en perpétuelle transformation [...]. Je ne sais si des juristes maladroits essaieront d'empêcher cette évolution normale ; elle se fera malgré eux. Ce que nous vous demandons, en quelque sorte, c'est de mettre la loi constitutionnelle du côté de la révolution. En plaçant la propriété parmi les droits naturels et supérieurs, en la déclarant intangible et en lui refusant le caractère social qui la subordonne à la loi et la met à la disposition de la société, vous n'auriez opposé au développement normal et nécessaire du droit de propriété qu'une barrière de papier⁴¹. »

De leur côté, si les députés du centre et de la droite récusent cette vision extrême, ils sont discrets sur les fondements de la propriété et se gardent d'afficher un jusnaturalisme hasardeux, qu'ils ne partagent peut-être même pas d'ailleurs⁴².

³⁸ Proposition socialiste du 29 novembre 1945, *Journal officiel. Documents*. Annexe n° 44.

³⁹ Séance de la commission du 1^{er} février 1946, Com. 1, p. 318. Ce jour-là, le texte discuté en commission était formulé ainsi : voir citation note 31.

⁴⁰ Fin politique, il se réfère aux auteurs bien peu marxistes que sont Pascal et Bossuet et à une intervention du Père Desqueyrat aux Semaines sociales de Toulouse (sur ce prêtre et juriste démocrate-chrétien, voir L. RAVAUX, *L'institutionnalisme juridique français. Contribution à l'histoire d'une École de pensée (1895-1939)*, Thèse, dirigée par C. Jallamion et G. Bigot, Montpellier, 2021, p. 685-716) (séance de l'Assemblée du 21 mars 1946, ANC 1, p. 958).

⁴¹ Séance de l'Assemblée du 21 mars 1946, ANC 1, p. 961-962.

⁴² On relèvera juste Robert Bruyneel du Parti républicain de la Liberté, pour qui la propriété a sa source non dans la loi, mais dans le travail, l'initiative, le risque accepté et l'épargne. Ce faisant, il repousse tout nouvel empiètement de l'État sur les droits naturels et toute déclaration tendant vers le collectivisme et le dirigisme (séance de l'Assemblée du 7 mars 1946, ANC 1, p. 610).

Probablement est-ce cette approche qui explique que dans la version finale de la Déclaration votée le 19 avril 1946, le droit de propriété ne soit pas rangé sous le premier titre « Des libertés », mais sous le second intitulé « Des droits économiques et sociaux ». Significatif, ce classement ne semble avoir rencontré aucune opposition à l'Assemblée. Mais il n'en va pas de même d'autres points plus substantiels sur lesquels la commission et l'Assemblée doivent chercher le compromis.

2) La recherche du compromis

Dès le 14 février, devant la commission, des députés de différents bords – Capitant, le républicain indépendant Courant et même le socialiste Guillet – relayent les inquiétudes qui commencent à surgir dans le public au sujet du texte proposé, déjà divulgué dans la presse, et qui pourrait bien rendre le référendum hostile au projet de constitution⁴³. Le texte, fortement inspiré de la proposition socialiste du 29 novembre, était ainsi rédigé : « La propriété est le droit de jouir et de disposer des biens garantis par la loi. Le droit de propriété est garanti à tout individu sur les biens qui représentent le fruit normal de son travail personnel, ainsi que sur les biens d'usage et les instruments de travail à caractère personnel, familial ou collectif. Nul ne saurait en être privé si ce n'est pour cause d'utilité publique légalement constatée et sous la condition d'une indemnité fixée par la loi⁴⁴. »

Cette crainte explique qu'un autre texte, nettement infléchi, soit proposé par la sous-commission chargée de la Déclaration des droits, à l'unanimité de ses membres, et ensuite adopté par la commission le 20 février. Le texte est ainsi libellé : « La propriété est le droit inviolable et sacré d'user, de jouir et de disposer des biens garantis à chacun par la loi. Nul ne saurait en être privé, si ce n'est pour cause d'utilité publique légalement constatée et sous la condition d'une juste indemnité fixée conformément à la loi⁴⁵. » « Droit inviolable et sacré » ? La proximité de ce texte avec l'article 17 de la Déclaration de 1789 est flagrante, ce qui dut réjouir René Capitant.

Cependant, le 15 mars, le rapporteur socialiste Zaksas fait supprimer le mot « sacré⁴⁶ ». C'est donc sans ce terme que l'article est soumis à la discussion de l'Assemblée le 21 mars. Même si le qualificatif « inviolable » demeure, ce retrait est révélateur des oppositions. La plupart des élus de la droite et du centre insistent pour qu'aux termes, même implicites, de la future déclaration, la propriété ne tire pas son existence et sa légitimité de la loi seule. Deux amendements, l'un d'André Colin au nom du MRP et l'autre d'Édouard Frédéric-Dupont au nom du Parti républicain de la Liberté, proposent de rétablir le qualificatif de « sacré⁴⁷ ». Sans succès.

⁴³ Séance de la commission du 14 février 1946, Com. 1, p. 391.

⁴⁴ *Ibid.* Par rapport à la version du 1^{er} février, le texte n'avait été que légèrement remanié et il était entre temps devenu l'article 32 du projet.

⁴⁵ Article 32 du projet, séance de la commission du 20 février 1946, Com. 1, p. 418.

⁴⁶ Séance de la commission du 15 mars 1946, Com. 1, p. 567.

⁴⁷ Séance de l'Assemblée du 21 mars 1946, ANC 1, p. 955.

Autre sujet de préoccupation : les sources légitimes de la propriété. Au travail, déjà présent dans la proposition socialiste du 29 novembre et dans les premiers projets de la commission, la droite et le centre insistent pour ajouter l'épargne⁴⁸.

Enfin, les critiques de la droite se focalisent sur la formule « biens garantis [...] par la loi » employée dans l'article 32 du projet issu de la commission⁴⁹. L'élu Paysan Jacques Bardoux reproche à cette formule de laisser toute latitude au législateur quant à la détermination des biens et à l'étendue de la garantie. Il nourrit une crainte pour l'héritage, la succession collatérale voire la propriété immobilière en général, et soupçonne des « arrière-pensées » de la part de la commission. C'est ce qui justifie son amendement affirmant les sources, à savoir le travail et l'épargne, et la nature de la propriété⁵⁰. René Coty, futur président de la République et alors député républicain indépendant, va plus loin et suggère dans son amendement de remplacer la formule « biens garantis à chacun par la loi » par « biens acquis en conformité des lois », afin que la loi efficace et constitutionnellement protégée soit celle en vigueur lorsque le propriétaire a acquis tel ou tel bien et non celle qui sera en vigueur le jour où l'on viendra l'en priver⁵¹. Pragmatique, repoussant ostensiblement toute considération métaphysique ou juridique de quelque bord qu'elle soit, il se place sur le seul terrain de la reconstruction du pays qui nécessite de recourir au crédit public et à une épargne qui, là encore, doivent être protégés⁵².

Le centre et la droite voient leurs amendements repoussés, mais ils ne sont pas entièrement défaits. À l'issue de la séance du 21 mars, après accord du rapporteur Zaksas, ils obtiennent gain de cause sur un point. Le texte final, contrairement à la version initiale soumise par la commission, précise les sources légitimes de la propriété : non seulement le travail, qui faisait de toute manière consensus, mais

⁴⁸ Discours du républicain indépendant Robert Bruyneel à la séance de l'Assemblée du 7 mars 1946, ANC 1, p. 610. Et à la séance de l'Assemblée du 21 mars 1946 (ANC 1, p. 954), série d'amendements déposés par le MRP Colin (« La propriété est le droit inviolable et sacré d'user, de jouir et de disposer d'un bien. Chacun doit pouvoir y accéder par le travail et par l'épargne »), le républicain indépendant Frédéric-Dupont (« La propriété est un droit inviolable et sacré ; il appartient à chaque individu de jouir et de disposer à son gré des biens qui sont le fruit de son travail et de son épargne »), l'élu du groupe Paysan Bardoux (« La propriété est le droit inviolable, pour chacun, d'user et de disposer, en respectant les libertés d'autrui et la loi de la République, du fait de son labeur et des réserves de l'épargne (outils, meubles et immeubles) ») et l'élu PRL Joseph Denais (« Tout citoyen a le droit de jouir et de disposer à son gré de ses biens, de ses revenus, du fruit de son travail et de son épargne, sous réserve de ne faire de son droit de propriété ni un moyen d'oppression, ni un moyen de spoliation du fruit légitime du travail d'autrui »).

⁴⁹ Dans sa version présentée par la commission et discutée à l'Assemblée le 21 mars 1946 : « La propriété est le droit inviolable d'user, de jouir et de disposer des biens garantis à chacun par la loi. Nul ne saurait en être privé si ce n'est pour cause d'utilité publique légalement constatée et sous la condition d'une juste indemnité fixée conformément à la loi. »

⁵⁰ Séance de l'Assemblée du 21 mars 1946, ANC 1, p. 954-955. L'amendement de Bardoux, défendu également par Paul Antier et Claudius Delorme, suggérait la formule suivante : « La propriété est le droit inviolable, pour chacun, d'user et de disposer, en respectant les libertés d'autrui et la loi de la République, du fait de son labeur et des réserves de l'épargne (outils, meubles et immeubles). »

⁵¹ *Ibid.*, p. 964. Coty pousse le rapporteur dans ses retranchements : « Il paraît résulter des déclarations de M. le rapporteur que la commission refuse au droit de propriété toute garantie constitutionnelle. Vous déclarez que vous voulez rester en l'état actuel de la législation où les lois peuvent, comme bon semble au législateur, modifier le régime de la propriété. C'est bien cela ? » Et le rapporteur de répondre « Oui », mais le président de la commission d'ajouter toutefois : « Ce n'est pas un recul [par rapport à la situation existante]. »

⁵² *Ibid.*, p. 965.

aussi et surtout l'épargne⁵³. Le premier alinéa de l'article 32 est donc voté en ces termes : « La propriété est le *droit inviolable* d'user, de jouir et de disposer des biens garantis à chacun par la loi. *Tout homme a le pouvoir d'y accéder par le travail et par l'épargne* [nous soulignons]. »

L'alinéa suivant a une tonalité plus sociale, mais conforme à la tradition de 1789 : « Nul ne saurait en être privé, si ce n'est pour cause d'utilité publique légalement constatée et sous la condition d'une juste indemnité fixée conformément à la loi. » L'article 33, également adopté le 21 mars, ajoute : « Le droit de propriété ne saurait être exercé contrairement à l'utilité sociale ou de manière à porter préjudice à la sûreté, à la liberté, à l'existence ou à la propriété d'autrui. Tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public ou d'un monopole de fait doit devenir la propriété de la collectivité. » Le programme des nationalisations est annoncé, mais on notera que dès le 1^{er} février, la commission avait décidé, à propos de cet article, de substituer la formule classique « droit de propriété » à celle beaucoup plus faible de « droit à la propriété⁵⁴ ». Le changement de préposition n'était pas anodin.

Par rapport à la proposition déposée par les socialistes au mois de novembre 1945 et aux premiers projets élaborés en commission, l'évolution est donc notable. Faut-il en conclure que les députés de la première assemblée constituante ont écarté la voie de la révolution ?

II. LE REFUS DE LA RÉVOLUTION

Redéfinir la légitimité de la propriété en fonction de sa finalité eût été révolutionnaire d'un point de vue juridique. Mais ce n'est pas le choix des constituants, la notion de fonction sociale de la propriété défendue par le MRP étant rejetée par la gauche (A). On peut dire qu'en dépit de la controverse qui oppose le gaulliste Capitant au socialiste Zaksas, l'heure est plutôt à la modération du côté de la gauche, qui se contente d'un texte constitutionnel maintenant la propriété légale existante (B).

A. L'échec d'une définition finaliste de la propriété

1) La fonction sociale de la propriété défendue par le MRP

Lorsque s'ouvrent les travaux de la commission de la constitution le 10 janvier 1946, plusieurs députés appellent à inclure une définition de la propriété dans la future déclaration. Ce n'était certes pas préjuger de laquelle, mais les orientations des orateurs laissaient présager de leur part une définition en relative rupture avec celle héritée de 1789 et 1804⁵⁵.

Le projet déposé par le groupe socialiste le 29 novembre 1945 comportait une approche finaliste de la propriété en concluant l'article qui lui était consacré par un alinéa ainsi rédigé : « Nul ne peut abuser de ce droit en l'exerçant contrairement à

⁵³ *Ibid.*, p. 962 et 964.

⁵⁴ Séance de la commission de la constitution du 1^{er} février 1946, Com. 1, p. 319. Il s'agissait alors de l'article 34 devenu article 33 à partir du 14 février.

⁵⁵ Les trois orateurs sont le communiste Hervé, le MRP Fonlupt-Espéraber, qui invite à dépasser le « romanisme », et le socialiste Noguères, qui appelle à faire œuvre révolutionnaire sur le modèle de la propriété commerciale (Com. 1, p. 169, 170 et 174).

sa fonction sociale⁵⁶. » Mais la tournure restait ici négative, s'inscrivant en fin de compte dans la ligne classique du droit subjectif qui est limité de l'extérieur par l'intérêt général⁵⁷.

Or, la théorie de la propriété comme fonction sociale, qui est dans l'air depuis plusieurs décennies déjà, va potentiellement plus loin. Présente dans la doctrine juridique d'un côté par Duguit qui, en pourfendeur du droit subjectif, s'en est fait le défenseur systématique⁵⁸, et d'un autre côté par les juristes catholiques de tendance thomiste et personnaliste, fidèles à la doctrine sociale de l'Église⁵⁹, elle implique un changement de paradigme, plus ou moins radical, dans l'approche de la propriété, qui se trouve légitimée non plus par sa source, mais par sa finalité, et précisons : pas – ou pas seulement – par sa finalité personnelle mais sa finalité sociale.

En 1945-1946, ce sont les élus du MRP qui défendent avec le plus d'entrain, du moins au début des discussions, cette conception finaliste. En commission, le 10 janvier 1946, Jacques Fonlupt-Espéraber réclame « une définition du caractère de la propriété qui ne doit pas être une fin en soi, mais un moyen de servir le bien commun⁶⁰ ». Le même jour, Pierre-Henri Teitgen invite à définir la propriété par ses buts, de manière dynamique, plutôt que par ses limitations, parce que l'avantage des définitions finalistes est de sous-entendre une définition des devoirs⁶¹. François de Menthon, rapporteur général de la commission, tient une ligne semblable le 5 mars⁶².

Fonlupt-Espéraber reproche – c'est un comble – aux communistes comme Fajon de ne pas aller assez loin en limitant la propriété uniquement par le droit d'autrui, au détriment d'une conception finaliste qui subordonne la propriété à une fin plus grande qu'elle⁶³. Quelque temps plus tard, deux autres orateurs MRP,

⁵⁶ Article 39 de la proposition de loi constitutionnelle déposée par les élus socialistes le 29 novembre 1945 (*Journal officiel. Documents. Annexe n° 44*).

⁵⁷ Seul le socialiste Arrès-Lapoque exprime l'utilité sociale de manière positive, dans le sens d'une obligation de conformité et non d'une simple limitation externe : « toute cette législation est encore fragmentaire et il s'agit aujourd'hui, de poser un principe : la propriété doit être exercée conformément à son utilité sociale. Voilà l'essentiel. » La propriété doit être facteur de bien-être pour tous et donc ne peut échapper au plan économique de la société de demain (séance de l'Assemblée du 21 mars 1946, ANC 1, p. 962).

⁵⁸ A. DEROCHE, « La fonction sociale de la propriété chez Léon Duguit », in *Mélanges Xavier Martin. Aux confins du droit*, Poitiers, LGDJ, 2015, p. 129-142.

⁵⁹ J.-M. AUGUSTIN, *Territoires et liberté. Mélanges en hommage au Doyen Yves Madiot, op. cit.*, p. 147-149 ; L. RAVAUUX, *L'institutionnalisme juridique français. Contribution à l'histoire d'une École de pensée (1895-1939), op. cit.*

⁶⁰ Séance de la commission du 10 janvier 1946, Com. 1, p. 170.

⁶¹ *Ibid.*, p. 175.

⁶² Il appelle à une forme plus positive et moins défensive sur la propriété (séance de la commission du 5 mars 1946, Com. 1, p. 489).

⁶³ « Répondant notamment à l'intervention de M. Fajon, l'orateur [Fonlupt-Espéraber] n'admet pas que le droit de propriété ne soit limité que par le droit de propriété d'autrui. Ce n'est pas par le simple contact de droits juxtaposés et qui se heurtent que peut se faire leur délimitation, c'est par une juste subordination. Il faut aller "au-delà du romanisme" et considérer que la propriété n'est pas une fin, qu'elle est un moyen d'assurer l'existence de la personne, une fonction sociale qui doit être subordonnée au bien commun et pour laquelle il importe de faire acception de l'intérêt général. [nous soulignons] » (séance de la commission du 10 janvier 1946, Com. 1, p. 172-173). Explicitant son propos, il pointe l'obsolescence de l'article 544 du Code civil sur le droit absolu et l'insuffisance de la limitation par le seul droit du voisin. Reconnaître que la propriété,

Maurice Guérin et Paul Coste-Floret, font aussi la leçon de révolution à la gauche en séance à l'Assemblée⁶⁴. Ces prises de position s'inscrivent dans la ligne anticapitaliste et socialisante des années 1944-1945 du MRP que l'historiographie de ce parti a bien mise en évidence⁶⁵.

Il faut cependant se garder de revêtir l'expression de fonction sociale de la propriété d'une parure trop révolutionnaire. Dans la bonne tradition thomiste et personnaliste qui est la leur, les élus MRP, comme Teitgen et Coste-Floret tous deux professeurs de droit, équilibrent leur analyse de la propriété entre son caractère individuel et son caractère social, les buts individuels de la propriété étant l'indépendance et la dignité de l'homme et sa fonction sociale étant constituée par la recherche du bien commun⁶⁶. La fonction sociale n'est donc nullement exclusive de l'utilité individuelle.

Mieux encore, l'expression de fonction sociale est employée par René Coty, dont on sait la position conservatrice sur le sujet, attaché au principe d'indemnisation des expropriations pour cause d'utilité publique et justifiant la défense de la propriété et de l'épargne par l'intérêt de la reconstruction : « Voilà ce que je

même personnelle, a une fonction sociale est reconnaître qu'elle ne saurait être considérée d'utilité purement individuelle et a pour limite le bien commun ; elle n'est donc pas souveraine face à la collectivité (*ibid.*, p. 173-174).

⁶⁴ Le 8 mars, Maurice Guérin interpelle ses collègues de gauche : « À vous qui vous intitulez, et qui êtes d'ailleurs, à certains égards, des révolutionnaires de doctrine, nous disons que, lisant la Déclaration, nous sommes bien obligés de constater que vous avez paru reculer, que vous vous êtes raccrochés à un passé individualiste avec lequel on a tort de vous accuser d'avoir voulu briser, avec lequel on a dit que vous aviez rompu. » (ANC 1, p. 641.) Le 21 mars, c'est au tour de Paul Coste-Floret de mener la charge. Il reproche au rapporteur socialiste de la commission (Zaksas) d'être imbu de la tradition quiritaire et romaine et du Code civil ; or, la définition de l'article 544 traduit une « conception réactionnaire qui se borne tout simplement à traduire le droit romain », alors qu'en 1946, il faut affirmer que la propriété est « un droit, mais non pas un droit absolu » et qu'on doit employer une « formule nouvelle » pour le définir. Il appelle donc à distinguer deux problèmes : d'une part, la définition des droits de propriété (Coste-Floret insiste sur le pluriel) et d'autre part, sa finalité (ANC 1, p. 959).

⁶⁵ P. LETAMENDIA, *Le Mouvement républicain populaire. Histoire d'un grand parti français*, op. cit., p. 80 et 358.

⁶⁶ Teitgen à la séance de la commission du 10 janvier 1946, Com. 1, p. 175. Le 1^{er} février, Teitgen poursuit ce leitmotiv : il faut prendre comme fondement de la propriété non pas la loi mais sa fonction sociale, tout en rappelant qu'il y a un minimum de biens dont la propriété doit être garantie en tout état de cause et non pas seulement si la loi le décide (Com. 1, p. 318). Dans sa proposition de texte adressée le même jour, il préfère l'expression plus classique et thomiste de « bien commun » à celle de « fonction sociale », mais l'idée de fond reste identique : « Le droit à la propriété est garanti dans la mesure où elle a pour fin d'assurer l'indépendance de la personne et de contribuer au bien commun. La propriété individuelle peut porter sur les biens de consommation et les instruments et moyens de travail. Quand la propriété des instruments et moyens de travail risque d'entraîner l'exploitation de l'homme au lieu d'assurer son indépendance, la loi doit contraindre les entreprises utilisatrices à une participation des travailleurs à la gestion et aux profits. » (*Ibid.*, p. 313-314.) On trouve la même idée dans la bouche de Coste-Floret devant l'Assemblée le 21 mars, qui loue l'article 33 du projet, parfaitement équilibré entre la « fonction sociale » de la propriété et sa « fonction personnelle » (ANC 1, p. 959). L'article 33 était alors rédigé : « Le droit de propriété ne saurait être exercé contrairement à l'utilité sociale ou de manière à porter préjudice à la sûreté, à la liberté, à l'existence ou à la propriété d'autrui. Tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public ou d'un monopole de fait doit devenir la propriété de la collectivité. »

demande », déclare-t-il à l'Assemblée le 21 mars 1946, « parce que je crois au caractère social, à la fonction sociale de la propriété et parce que je considère ce problème uniquement sous l'angle de l'intérêt public⁶⁷ ». Cette intervention montre que théoriquement révolutionnaire dans son analyse de la propriété privée, la fonction sociale pouvait aussi servir à en retremper la légitimité sans vraiment en bouleverser le contenu et les règles pratiques. Mais de toute manière, la notion se heurte au scepticisme de la gauche.

2) *Le scepticisme et le refus de la gauche*

Employée dans la proposition socialiste du 29 novembre 1945, puis dans le premier projet de la sous-commission chargée de la Déclaration des droits⁶⁸, qui s'en inspire fortement, l'expression de *fonction sociale* est ensuite remplacée, après la discussion en commission du 1^{er} février 1946, par celle d'*utilité sociale*⁶⁹. Doit-on induire de cette substitution un changement politique et juridique de fond ? Non si l'on s'en tient au fait que l'article du projet sur lequel porte la modification ne suscite quasiment aucune discussion sur ce point, ni en commission ni à l'Assemblée⁷⁰. Mais à suivre les débats antérieurs dans leurs méandres, il apparaît que les élus de gauche sont sceptiques devant la conception finaliste défendue par le MRP.

Pierre Cot, au nom des radicaux et radicaux-socialistes, se demande quelle est donc cette fonction sociale. Pour lui, c'est la loi qui compte, car la propriété a évolué au fil des siècles et c'est la loi qui en détermine les modalités⁷¹. Cot est favorable à la délimitation légale et relative de la propriété, et réaffirme son hostilité au droit naturel. Son scepticisme à l'égard de la notion de fonction sociale ne procéderait-il pas d'un scepticisme philosophique plus général à l'endroit d'une idée peut-être trop associée à la pensée chrétienne ? On ne saurait le certifier. Toujours est-il que c'est suite à son intervention que Zaksas propose de remplacer « fonction sociale » par « utilité sociale ». Mais le rapporteur insiste aussi pour que l'idée de fond soit conservée dans la rédaction, donnant l'exemple d'un propriétaire qui laisserait sa terre en friche⁷².

⁶⁷ ANC 1, p. 965.

⁶⁸ Article 34 du projet : « Le droit à la propriété ne saurait être exercé contrairement à sa fonction sociale ou de manière à porter préjudice à la sûreté, à la liberté, à l'existence ou à la propriété d'autrui. Tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public ou d'un monopole de fait doit devenir la propriété de la collectivité. » (Séance de la commission du 1^{er} février 1946, Com. 1, p. 319.)

⁶⁹ *Ibid.* L'article 34 du projet initial devient alors l'article 33, rédigé en ce sens : « Le droit de propriété ne saurait être exercé contrairement à l'utilité sociale ou de manière à porter préjudice à la sûreté, à la liberté, à l'existence ou à la propriété d'autrui. Tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public ou d'un monopole de fait doit devenir la propriété de la collectivité. » (*Ibid.*, p. 392.)

⁷⁰ Contrairement à l'article 32 déjà évoqué, l'article 33 du projet est adopté par la commission sans débat le 14 février 1946 (Com. 1, p. 392). Il en va de même à l'Assemblée le 21 mars, soit parce qu'on arrive en fin de séance et que les députés sont fatigués et pressés d'en finir après avoir beaucoup débattu sur l'article 32 (la droite et le centre demandent le renvoi de la discussion au lendemain), soit parce que le concept d'utilité sociale fait consensus (ANC 1, p. 968). Les seules discussions substantielles relatives à cet article porteront sur la nationalisation des services publics et monopoles de fait, que l'Assemblée réservera aux services à caractère national pour ne pas menacer les services locaux (ANC 1, p. 969).

⁷¹ Séance de la commission du 1^{er} février 1946, Com. 1, p. 319.

⁷² *Ibid.*

Les communistes, quant à eux, refusent expressément la notion de fonction sociale, comme s'ils préféreraient – sans vraiment l'avouer – l'alternative entre propriété individualiste et propriété collective voire absence de propriété à ce tiers perturbateur que constitue la propriété-fonction sociale. C'est donc une fin de non-recevoir qu'ils opposent aux orateurs du MRP qui les accusent de ne pas être assez révolutionnaires. À Fonlupt-Espéraber, Hervé rétorque qu'il ne sait pas ce que c'est que « d'aller au-delà du romanisme », le droit romain lui paraissant avoir fourni de précises et utiles définitions, et « [...] il n'est pas d'accord sur la notion de propriété, fonction sociale⁷³ ». Quelques semaines plus tard, il enfonce le clou : la majorité de la commission rejette la conception philosophique qui donne à la propriété une fonction finaliste⁷⁴.

Comment expliquer cette inversion paradoxale des rôles où les démocrates-chrétiens jouent aux révolutionnaires et les communistes aux modérés ? Les communistes redouteraient-ils la fonction sociale comme un juste milieu corrigeant la propriété et lui conférant une légitimité nouvelle, sorte de bain de jouvence susceptible de brouiller la redoutable dialectique historique censée faire advenir la révolution prolétarienne ? Peut-être, mais la raison principale de l'opposition des communistes est en vérité plus prosaïque. Parce qu'ils tiennent avant tout à voir la constitution ratifiée par le peuple français, ils ne veulent pas prendre le risque d'agiter l'épouvantail de la propriété, comme nous allons le préciser plus loin.

Mais d'un autre côté, l'audace des élus MRP montre vite ses limites. Le 15 mars, par la voix d'André Colin, c'est une formulation de l'article 32 bien plus conservatrice qu'ils défendent, souhaitant le voir rédigé ainsi : « La propriété est le droit inviolable et sacré d'user, de jouir et de disposer d'un bien. Chacun doit pouvoir y accéder par le travail et par l'épargne⁷⁵. » Ce même jour, Teitgen n'insiste plus sur la fonction sociale et s'inquiète davantage des menaces planant sur la propriété⁷⁶. Le 21 mars à l'Assemblée, comme on l'a vu, le MRP rejoint la droite dans ses amendements tous centrés sur les sources de la propriété et non sa finalité⁷⁷. Plus l'issue du débat constitutionnel approche, plus le MRP se modère sur la propriété. On sait que de façon générale, le MRP prend ses distances avec le projet constitutionnel au fil des semaines, jusqu'au point de faire démissionner ses rapporteurs à la commission début avril 1946, et que depuis le départ du général

⁷³ Séance de la commission du 10 janvier 1946, Com. 1, p. 173.

⁷⁴ Séance de la commission du 1^{er} février 1946, Com. 1, p. 318.

⁷⁵ Séance de la commission du 15 mars 1946, Com. 1, p. 567. Zaksas marque son opposition et la proposition de Colin est repoussée par la commission.

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ Exception faite de Coste-Floret qui critique ce jour-là « la conception réactionnaire » de la commission. Mais la suite de son discours tempère singulièrement son envolée progressiste. Il reproche certes à l'article 32 de ne pas vraiment définir la propriété en mélangeant question de définition et question d'usage et en se référant à la loi. Pour lui, définir, c'est dire quelle est la nature interne de la propriété, à savoir un droit sur une chose, le vieux *jus in re*, d'où l'expression de droit « inviolable d'user... » (séance de l'Assemblée du 21 mars 1946, ANC 1, p. 959). On se demande alors où est le changement. Était-ce bien la peine de fustiger la conception réactionnaire du droit romain pour y revenir aussitôt ? Coste-Floret fait la même impression lorsqu'il qualifie la propriété d'élément d'épanouissement de la personne humaine, qui doit être accessible à tous par le travail et par l'épargne, ou lorsqu'il exprime sa crainte devant la formule « biens garantis par la loi » si sous ces mots, on doit entendre une atteinte grave aux droits de propriété (*ibid.*, p. 959 et 962).

de Gaulle, il adopte de plus en plus une posture anticommuniste. Sans doute a-t-il déjà en tête sa stratégie électorale qui le portera à voter non lors du référendum⁷⁸.

Les articles 32 et 33 du projet deviendront, après amendement et discussion, les articles 35 et 36 du texte final adopté le 19 avril. L'article 35 dispose que : « La propriété est le droit inviolable d'user, de jouir et de disposer des biens garantis à chacun par la loi. Tout homme doit pouvoir y accéder par le travail et par l'épargne. Nul ne saurait en être privé si ce n'est pour cause d'utilité publique légalement constatée et sous la condition d'une juste indemnité fixée conformément à la loi. » Et l'article 36 ajoute : « Le droit de propriété ne saurait être exercé contrairement à l'utilité sociale ou de manière à porter préjudice à la sûreté, à la liberté, à l'existence ou à la propriété d'autrui. Tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait doit devenir la propriété de la collectivité. »

La conception finaliste de la propriété a donc fait long feu. La propriété reste à finalité essentiellement individuelle, bien sûr limitée par l'utilité sociale, mais dans une logique classique de limitation extrinsèque.

B. Le maintien de la propriété légale existante

1) *La modération de la gauche*

Il est clair au fil des débats que la gauche ne souhaite pas se présenter à l'opinion publique avec un couteau entre les dents. Plus les débats avancent et plus elle campe sur une position modérée à l'égard de la propriété.

C'est un communiste, Pierre Hervé, qui, le 14 février, demande à faire supprimer un article du projet présenté par la sous-commission chargée de la déclaration des droits, lequel article, idéologiquement orienté, disposait : « Les droits inscrits dans la présente déclaration marquent une étape vers l'instauration d'un régime économique et social organisé et coordonné en vue du bien commun, dans lequel le travail cessera d'être une marchandise et où l'exploitation de l'homme par l'homme sera complètement abolie. » Hervé prévient que si la commission cherche à faire voter la constitution par le plus grand nombre de républicains du pays, un tel texte paraît « inopportun⁷⁹ ». Opportunité : le mot est lâché, qui caractérise bien la préoccupation de la gauche dans cette première assemblée constituante. Le même orateur réagit contre les articles de presse qui accusent la commission de vouloir détruire la propriété⁸⁰. Ce même jour, la commission étant émaillée de tensions, son président socialiste Guy Mollet en rappelle l'esprit : éviter tout ce qui diviserait la commission en deux blocs susceptibles de se reconstituer dans le pays à l'occasion du référendum et au contraire, faire un grand effort pour rallier

⁷⁸ Voir É.-F. CALLOT, *Un parti politique de la démocratie chrétienne en France. Le Mouvement républicain Populaire*, Paris, Marcel Rivière, 1978, p. 258 ; J.-P. RIOUX, *La France de la IV^e République*, 1, *L'ardeur et la nécessité 1944-1952*, op. cit., p. 145-146 ; P. LETAMENDIA, *Le Mouvement républicain Populaire. Histoire d'un grand parti français*, op. cit., p. 80 et 84 ; J. BOUGRAB, *Aux origines de la Constitution de la IV^e République*, op. cit., p. 305-306.

⁷⁹ Séance de la commission du 14 février 1946, Com. 1, p. 393. L'article est finalement supprimé par la commission.

⁸⁰ *Ibid.*

l'immense majorité de la nation autour du texte⁸¹. C'était la logique même du tripartisme⁸².

Le seul point sur lequel la gauche est inflexible, mais elle ne rencontre de toute façon pas d'opposition significative – du moins exprimée à voix haute – est la lutte contre les monopoles de fait et la nationalisation des grands services publics nationaux. La protection des « trusts » et de la propriété monopolistique n'est pas vue comme une extension du droit de propriété, mais comme une entrave au droit des autres et à la démocratie. Dans la logique même de 1789, mais appliquée au régime économique actuel, la propriété doit s'effacer devant l'intérêt qui commande la lutte contre les monopoles, lutte qui n'est encore une fois pas présentée comme un prélude à une collectivisation générale, mais comme une défense des petits et moyens propriétaires, des droits des individus les plus faibles, de l'indépendance du citoyen et en dernière analyse seulement de la collectivité nationale⁸³.

Pour le reste, la future déclaration doit rester de facture classique sur la propriété. Glosant l'article 32, Pierre Hervé note que l'expression d'utilité publique est celle déjà consacrée par le langage juridique et que l'article 544 du Code civil lui-même fait déterminer la propriété par la loi⁸⁴. Pour son collègue Étienne Fajon, le texte doit affirmer le respect et l'inviolabilité de la propriété privée, car il ne s'agit pas – *pour le moment*, précise-t-il cependant – de faire une constitution socialiste ou communiste, laquelle ne sera envisageable que lorsque les conditions en seront réalisées⁸⁵. La position des communistes procède, on le voit bien ici, d'un opportunisme historique fondamental ; c'est pourquoi la déclaration ne les intéresse en fin de compte que marginalement. Le moteur de l'histoire ne réside pas pour eux dans les textes, mais dans l'évolution des conditions matérielles. C'est ce que répond clairement Jacques Duclos à Édouard Herriot qui s'étonne de voir les communistes se ranger aux articles 32 et 33 du projet. Le chef du Parti communiste rétorque qu'il n'y a pas de message à lancer au monde en ce moment et pas d'ordre social nouveau à donner en exemple. Il convient dès lors de ne pas attacher trop d'importance aux textes et de voter sans tarder celui proposé par la commission⁸⁶.

⁸¹ *Ibid.*, p. 394.

⁸² Cf. J. FAUVET, *La IV^e République*, *op. cit.*, p. 87. Sur la position générale du Parti communiste, voir R. MARTELLI, J. VIGREUX, S. WOLIKOW, *Le parti rouge. Une histoire du PCF 1920-2020*, Paris, A. Colin, 2020, p. 101-107.

⁸³ En ce sens, les interventions du communiste Étienne Fajon (séance de la commission du 10 janvier 1946, Com. 1, p. 171), du socialiste Gilbert Zaksas et du communiste Raoul Calas (séance de l'Assemblée du 7 mars 1946, ANC 1, p. 606 et 617), du radical-socialiste André Marie (séance de l'Assemblée du 12 mars 1946, ANC 1, p. 671) et du communiste Pierre Hervé (séance de l'Assemblée du 21 mars 1946, ANC 1, p. 957-958).

⁸⁴ Séance de l'Assemblée du 21 mars 1946, ANC 1, p. 956-957.

⁸⁵ Séance de l'Assemblée du 7 mars 1946, ANC 1, p. 617. Le socialiste Pierre-Emmanuel Guillet est sur la même ligne : la déclaration n'est qu'une étape, dans une histoire en transformation incessante, vers un régime de liberté, de justice et de paix que le socialisme seul pourra apporter au monde (*ibid.*, p. 619). Au sein du concert socialiste, Arrès-Lapoque apparaît donc comme une exception lorsqu'il appelle à « mettre la loi constitutionnelle du côté de la révolution » (séance de l'Assemblée du 21 mars 1946, ANC 1, p. 962).

⁸⁶ Séance de l'Assemblée du 12 mars 1946, ANC 1, p. 675 et 678. Sur la ligne rassembleuse du parti communiste, suivant la consigne de Staline, en 1945, voir J.-P. RIOUX, *La France de la IV^e République*, 1, *L'ardeur et la nécessité 1944-1952*, *op. cit.*, p. 87.

Cette absence d'importance des textes n'est toutefois pas partagée par tout le monde, loin s'en faut, au sein de l'Assemblée, et les déclarations précitées de la gauche restent marquées par des ambiguïtés qui ne rassurent pas sur tous les bancs de l'hémicycle. Plusieurs maladroites ou dérapages de députés de gauche relancent les débats, mais pour aboutir à la fin à une interprétation modérée du projet constitutionnel.

2) *Capitant contre Zaksas : l'incident révélateur*

Une maladresse est commise par le rapporteur du projet de déclaration Gilbert Zaksas, lors de la discussion de l'amendement Colin au nom du MRP devant l'Assemblée le 21 mars. Zaksas interprète le projet qu'il défend comme faisant une distinction entre une propriété constitutionnellement garantie par la déclaration, à savoir celle qui porte sur les biens d'usage et les instruments du travail à caractère personnel et familial, et une propriété abandonnée à la loi, c'est-à-dire tout le reste, afin d'éviter que cette propriété ne devienne un moyen d'oppression et d'exploitation entre les mains de minorités privilégiées. Pour cette dernière, le *statu quo*, fixé par la législation positive, a vocation à être maintenu dans l'immédiat, mais il est susceptible d'évoluer dans l'avenir, à tel point que la loi puisse toujours décider que sur certains biens, la garantie cessera et que même le principe de juste indemnité ne sera pas observé ! Et Zaksas d'enfoncer le clou : aucune garantie ne doit être donnée aux biens acquis dans des conditions douteuses ou dont la propriété porte atteinte aux intérêts de la nation, parce que si demain, il fallait nationaliser certaines entreprises représentant des centaines de milliards et qu'il fallait indemniser, alors l'État serait ruiné, pour des privilèges de minorités en soi non respectables face à la majorité du peuple et à la démocratie⁸⁷.

Cette « sortie du bois », alors même que la gauche n'avait pas toujours dissimulé cette idée d'une nationalisation des monopoles sans indemnisation⁸⁸, met le feu aux poudres du côté du MRP⁸⁹ et surtout de René Capitant. Celui-ci intervient vivement en prétendant que l'article 32 est dû à sa propre suggestion en sous-commission, ce que le rapporteur nie (« Non pas ! »), mais Capitant persiste avec brio : « Si, mon cher rapporteur, c'est moi qui vous ai fait revenir très sensiblement au texte de la Déclaration de 1789, agissant ainsi selon la tendance constante qui m'a toujours guidé devant la commission et devant l'Assemblée. Je pense donc être habilité à donner aussi mon avis quant au sens de cet article 32 et je suis obligé de me trouver en désaccord total avec vous⁹⁰. » Ainsi, la ligne Capitant – reprise du texte de 1789 – que l'on croyait avoir été écartée au début des discussions revient dans le débat. Capitant défend une interprétation qui va dans le sens de la continuité entre le texte de 1789 et le texte proposé par la commission : « L'article 32, en effet par sa rédaction actuelle, n'est pas autre chose que le texte de 1789 – il suffit de s'y reporter pour s'en convaincre – revu par le Code civil. En d'autres termes, on a ajouté au texte de la Déclaration de 1789 la définition du droit de propriété empruntée au Code civil. Il n'y a pas de différence essentielle de l'une

⁸⁷ Séance de l'Assemblée du 21 mars 1946, ANC 1, p. 963.

⁸⁸ Elle figurait expressément dans l'article 43 de la proposition de loi constitutionnelle déposée par les communistes le 23 novembre 1945 (*Journal officiel. Documents. Annexe n° 20*).

⁸⁹ Coste-Floret réagit en disant que si la propriété s'exerce de manière non absolue et dans une finalité sociale, elle ne doit pas devenir pour autant un droit mineur et exceptionnel (séance de l'Assemblée du 21 mars 1946, ANC 1, p. 963).

⁹⁰ *Ibid.*

à l'autre⁹¹. » Le président de la commission Guy Mollet contredit : « Si ! », prenant ainsi la défense de son homologue socialiste Zaksas⁹².

Cette querelle d'interprétation constitue le moment le plus dramatique des débats relatifs à la propriété au sein de l'Assemblée. Capitant menace, avec son groupe parlementaire de la Résistance démocratique et socialiste, de ne plus voter le texte. Autant les mots de « biens garantis par la loi » ne l'inquiètent pas, contrairement on s'en souvient à certains députés de droite⁹³, autant la remise en cause du principe d'indemnisation en cas d'expropriation représente une ligne rouge infranchissable⁹⁴.

Devant cette offensive, le rapporteur est contraint d'amorcer un recul. Il plaide le malentendu, indiquant que l'intention du texte n'est que de proclamer le droit de propriété tel qu'il est consacré par législation positive, c'est-à-dire tel qu'il est pratiqué à l'heure actuelle et résulte à la fois des textes du Code civil et de la pratique législative courante, et que la commission ne veut simplement pas que le texte voté soit un retour en arrière en constituant un obstacle à cette pratique législative d'aujourd'hui. Le MRP et l'UDSR peuvent donc s'y rallier selon lui⁹⁵.

Capitant s'estime à demi-convaincu : « votre dernière déclaration me semble, d'une façon il est vrai un peu obscure (sourires), constituer une rétractation de l'interprétation abusive que vous nous avez précédemment donnée. Si telle est bien votre pensée, si vous nous affirmez que ce texte ne revient pas sur le principe essentiel de 1789 ; si vous admettez que les nationalisations pourront se faire, demain comme aujourd'hui, contre une légitime indemnité, ainsi que le principe en est inscrit dans tous les projets dont nous sommes saisis ; si c'est bien votre avis, nous maintiendrons notre position et nous voterons pour le projet de la commission, mais à cette condition seulement⁹⁶. » Le président Mollet, sous les applaudissements de la gauche, et Zaksas, face à René Coty qui l'interroge encore, apportent la confirmation tant attendue⁹⁷.

Mais la polémique rebondit à l'occasion de l'amendement Coty, qui suggère de remplacer la formule « biens garantis par la loi » par « biens acquis en conformité des lois », lorsque le communiste Hervé déclare que pareille formule permettrait de légitimer l'esclavage ou les biens acquis sous l'Occupation au motif qu'ils étaient conformes aux lois de leur temps. L'indignation éclate à droite, au centre et même sur certains bancs à gauche. Mais le débat dérape alors de la propriété vers la question de la légalité du régime de Vichy, que soutient Hervé à la grande honte de Capitant. Revenant à la propriété, celui-ci, soutenu par le MRP Coste-Floret, déplore les « malentendus sans cesse renaissants » et exige de nouveau une

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Ibid.*

⁹³ Il faut bien, selon Capitant, se référer à la loi pour savoir si un bien est la propriété d'une personne déterminée (par héritage ou acquisition quelconque). Il n'y a là rien qui diffère du régime en vigueur.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.*, p. 964.

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Ibid.* Les radicaux, par la voix d'André Marie, tentent de contribuer à l'apaisement : l'article 32 étant « un texte transactionnel », il faut se garder de glisser sous ses termes la promesse plus ou moins déguisée de ce qui sera demain la réalisation éventuelle de l'idéal de chacun. Et de conclure dans le sens d'une interprétation conforme à celle de Capitant (*ibid.*, p. 965).

clarification⁹⁸. Zaksas est obligé de se répéter : maintien du *statu quo* et de la législation actuelle, mais sans empêcher les nationalisations dans l'intérêt de la nation⁹⁹.

*

**

Sans que l'on puisse nier les arrière-pensées de la gauche, d'ailleurs peu dissimulées, qui la portaient à considérer le texte de la déclaration comme une étape provisoire vers un avenir plus révolutionnaire, il n'en demeure pas moins que le texte qui sort de l'Assemblée le 19 avril 1946 n'est, relativement à la propriété, révolutionnaire ni dans sa lettre, ni dans l'interprétation qui en a été faite par les députés, à l'instigation en bonne part de René Capitant.

La majorité du peuple français rejette néanmoins le projet de constitution lors du référendum du 5 mai 1946, le conduisant à élire une seconde assemblée constituante le 2 juin 1946. Les députés qui s'expriment sont unanimes à souligner le poids qu'a pesé la question de la propriété dans l'opinion publique au cours de la campagne électorale¹⁰⁰. Peut-être est-ce cela qui explique la réputation d'hostilité à la propriété attachée à ce premier projet par la postérité¹⁰¹, et ce jusque dans le

⁹⁸ *Ibid.*, p. 965-967 : « Dans l'interprétation de M. Marie, dans la mienne, et par conséquent dans la vôtre, puisque M. le président de la commission et vous-même, monsieur le rapporteur, avez affirmé être d'accord avec nous, la formule "les biens garantis par la loi" ne peut signifier autre chose que "les biens acquis en conformité des lois". Je serais heureux que vous précisiez quelle différence vous faites entre ces deux expressions, si vous estimez qu'elles sont différentes. »

⁹⁹ Et dans le même sens, propos du socialiste Édouard Depreux (*ibid.*, p. 967).

¹⁰⁰ Jacques Bardoux : « Donner de la propriété une définition mouvante et précaire lui [au peuple] apparut comme un péril [...]. L'intérêt qu'a pris la nation à ce débat sur la Déclaration des droits est une des choses qui m'ont le plus frappé et qui m'ont rendu le plus fier de notre peuple. » (Séance de l'Assemblée du 20 août 1946, ANC 2, p. 3192-3193.) Pour le communiste Étienne Fajon, la propriété a été, avec la liberté d'enseignement, la question la plus souvent évoquée par les adversaires du projet et on a agité des « périls imaginaires » en répétant à nombre de petites gens des classes moyennes qu'il menaçait la propriété (*ibid.*, p. 3197 ; même analyse de la part du communiste Arthur Giovoni à la séance du 27 août, ANC 2, p. 3328). Pour Jacques Baumel (UDSR), une majorité de Français, à tort ou à raison, a considéré que le premier projet comportait un danger pour les libertés, et essentiellement le droit de propriété (séance de l'Assemblée du 20 août, ANC 2, p. 3293). Robert Bruyneel pense à son tour que l'article 35 a été un des motifs du rejet du projet par le peuple (séance de l'Assemblée du 23 août, ANC 2, p. 3301). Dès le mois de mars 1946, une partie de la presse s'était émue de l'atteinte portée au droit de propriété par le projet de la Constituante (F. FERRY, *Le problème constitutionnel et l'opinion publique en France de 1940 à 1946*, Thèse, dirigée par R. Cassin, Faculté de droit de Paris, 1947, p. 247-248).

¹⁰¹ Ainsi de l'opinion du professeur Robert Pelloux pour qui le projet du 19 avril ne considère plus le droit de propriété comme une forme et une condition de la liberté, mais « comme un droit à l'aspect social et économique, ou plutôt une fonction sociale » (« La Constitution du 19 avril 1946 », D. 1946, chron. XII, p. 46). On retrouve plus ou moins cette idée dans les commentaires juridiques et l'historiographie relatifs à la genèse de la IV^e République : F. FERRY, *Le problème constitutionnel et l'opinion publique en France de 1940 à 1946*, *op. cit.*, p. 248 et 297 ; J. RIVERO et G. VEDEL, « Les principes économiques et sociaux de la Constitution : le préambule », *Droit social*, janvier 1947, p. 17 et 29-30 ; G. RIPERT, *Le déclin du droit*, *op. cit.*, p. 15-19 ; G. ELGEY, *Histoire de la IV^e République*, 1^{re} partie, *La République des illusions 1945-1951*, *op. cit.*, p. 184 ; J. FAUVET, *La IV^e République*, *op. cit.*, p. 89-91 ; P. BUTON, *Les lendemains qui déchantent. Le Parti communiste français à la Libération*, Paris, Presses de la FNSP, 1993, p. 226 ; M. LAZAR et S. COURTOIS, *Histoire du Parti communiste français*, 2^e éd., Paris, PUF, 2000, p. 235.

recours des 122 députés déposé au Conseil constitutionnel contre la loi de nationalisation le 19 décembre 1981, puis, comme on le sait, dans la décision du Conseil lui-même quelques semaines plus tard¹⁰².

Les députés en tirent les leçons pour le second projet qui fait l'économie d'une nouvelle déclaration et se contente d'un préambule qui renvoie à la Déclaration de 1789, tout en la complétant par une série de droits économiques et sociaux réclamés par les temps nouveaux¹⁰³. Le radical Paul Bastid s'en félicite : « Ainsi, le droit de propriété, que les radicaux s'honorent d'avoir toujours défendu, reçoit la garantie qui lui faisait défaut dans le projet de constitution du 19 avril¹⁰⁴. »

¹⁰² Le recours des députés a été publié dans L. FAVOREU, *Nationalisations et constitution*, op. cit., p. 216-217. Peut-être a-t-il été influencé par une intervention de Jean Foyer pour soulever une exception d'irrecevabilité lors de la discussion du projet de loi, où l'ancien garde des Sceaux du général de Gaulle oppose fermement le projet d'avril 1946 au texte d'octobre : « Le texte du 29 octobre 1946 est revenu à la propriété droit inviolable et sacré de la Déclaration de 1789. » (Arch. Nat., Conseil constitutionnel [1982], 20210278/47 « Intervention de Jean Foyer », p. 9). On notera en revanche que cette opposition ne se retrouve pas dans d'autres mémoires rédigés contre la loi de nationalisation et adressés au Conseil constitutionnel, tels que celui cosigné par les professeurs Yvon Loussouarn, Roland Drago et Pierre Delvolvé pour le compte de l'Union pour la Défense et le Développement de l'Actionnariat Privé (Arch. Nat., Conseil constitutionnel [1982], 20210278/47 ; mémoire également publié dans L. FAVOREU, *Nationalisations et constitution*, op. cit.) ou celui de l'avocat aux Conseils Charles de Chaisemartin pour le compte de l'Office de Coordination des Banques Privées daté du 23 novembre 1981 (Arch. Nat., Conseil constitutionnel [1982], 20210278/47). Ces mémoires préfèrent au contraire mettre en valeur un relatif *continuum* entre les deux assemblées constituantes. Malheureusement, les cartons du Conseil constitutionnel entreposés aux Archives nationales sur la décision de 1982 ne comportent pas le rapport préparatoire de Georges Vedel. On n'y trouve que quelques notes manuscrites anonymes prises à la volée au cours des discussions au sein du Conseil durant le mois de décembre 1981, où l'on voit se dessiner l'opposition entre les deux textes de 1946 (Arch. Nat., Conseil constitutionnel [1982], 20210278/48).

¹⁰³ Aux dires du rapporteur général Paul Coste-Floret, cette solution a fait l'unanimité au sein de la nouvelle commission de la constitution (séance de l'Assemblée du 20 août 1946, ANC 2, p. 3184). La proposition de loi constitutionnelle déposée par les socialistes qui comportait une déclaration des droits avec deux articles consacrés à la propriété, très proches du projet du 19 avril, restait donc sans lendemain. On notera juste que dans cette proposition, les socialistes avaient eu le souci de répondre à certaines inquiétudes électorales en indiquant que tout homme avait le droit de disposer librement de sa propriété personnelle par héritage et tous autres moyens légaux de transmission (proposition déposée le 26 juin 1946, *Journal officiel. Documents. Annexe n° 23*). La proposition du MRP ne fut pas plus retenue. Elle reprenait les articles de la Déclaration de 1789 en la prolongeant par d'autres articles relatifs aux droits économiques et sociaux, dont un article 32 qui aspirait à l'équilibre : « Chaque personne, chaque famille, doit pouvoir accéder à la propriété par le travail et par l'épargne, en disposer librement et le transmettre par héritage ou testament. L'exercice du droit de propriété ne doit pas entraîner l'oppression ou la spoliation des personnes ni permettre d'attenter à l'indépendance de l'État. » (Proposition déposée le 4 juillet 1946, *Journal officiel. Documents. Annexe n° 68*).

¹⁰⁴ Séance de l'Assemblée du 22 août 1946, ANC 2, p. 3243. Le député MRP Lionel de Tinguy joue, comme certains de ses prédécesseurs que nous avons vus lors de la première assemblée, une partition révolutionnaire : « Nous voulions une Déclaration des droits obligatoire et complète ; nous avons un préambule sommaire et sans force. Nous voulions la condamnation du libéralisme et de l'individualisme de 1789 ; on nous assure que le texte de 1789 se suffit à lui-même et entraîne cette condamnation sans qu'on ait besoin d'invoquer les lois successives de la République, qui lui ont donné sa résonance actuelle. Nous espérons que l'Assemblée reviendra, sur ce point, à une manière de voir plus sage. » Il critique la formule de « droit sacré » présente dans la Déclaration de 1789, avant d'entonner un couplet personnaliste en rappelant que ce qui est sacré n'est pas le droit sur les choses, mais le droit des hommes et que si nous tenons à la propriété, c'est dans la mesure où elle permet la pleine expansion de facultés de la personne humaine (séance de l'Assemblée du 23 août 1946, ANC 2, p. 3304). Mais ces propos paraissent

Mais comme on l'a vu, les débats de la première constituante montrent qu'à la fin, les députés ont voulu maintenir une conception classique et non socialiste de la propriété. Par ailleurs, le préambule du nouveau projet comporte, de son côté, un neuvième alinéa relatif aux monopoles et aux nationalisations, qui reprend mot pour mot le dernier alinéa de l'article 36 du premier projet, donnant ainsi satisfaction à la gauche¹⁰⁵.

Ne convient-il pas dès lors de minimiser voire annihiler les différences entre les deux projets sur la question de la propriété ? En 1946, c'est l'opinion du communiste Étienne Fajon¹⁰⁶, du socialiste Jean Le Bail¹⁰⁷, mais encore des députés de droite Jacques Bardoux, Robert Bétolaud et Pierre Courant¹⁰⁸. Mais ce ne sera pas l'interprétation du Conseil constitutionnel, qui dans sa décision de 1982 relative aux lois de nationalisation, affirme la portée des articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 en s'appuyant sur le rejet par les Français du premier projet de 1946 qui aurait comporté, selon lui, « l'énoncé de principes différant de ceux proclamés en 1789 par les articles 2 et 17 précités¹⁰⁹ ». Il y aurait donc d'un côté, un premier projet qui aurait rompu avec la propriété de 1789 et de l'autre, un second projet qui aurait renoué le lien de fidélité, ou si l'on préfère, d'un côté, un projet socialiste et de l'autre, un projet libéral.

Notre étude montre que cette opposition est en grande partie spécieuse et qu'il convient de remettre en cause, ou tout au moins d'atténuer sérieusement, cette historiographie binaire que le Conseil constitutionnel a revêtue de son sceau officiel il y a quarante ans.

Alexandre Deroche

Professeur à l'Université de Tours, IRJI François Rabelais (EA 7496).

maintenant à contretemps, alors que le MRP a rallié depuis longtemps la cause du droit de propriété traditionnel...

¹⁰⁵ Le 9^e alinéa du préambule de la constitution du 27 octobre 1946 dispose : « Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité. »

¹⁰⁶ Séance de l'Assemblée du 20 août 1946, ANC 2, p. 3197.

¹⁰⁷ Pour Le Bail, le 9^e alinéa, situé au cœur du préambule, est « le centre de l'édifice » assurant la continuité avec le premier projet (séance de l'Assemblée du 23 août 1946, ANC 2, p. 3331).

¹⁰⁸ Bardoux déplore que le nouveau projet ne tienne pas compte du sentiment populaire exprimé pendant la campagne et passe sous silence le droit de propriété, sauf pour sa négation à travers les nationalisations (séance de la commission de la constitution du 8 août 1946, Com. 2, p. 298). Bétolaud s'élève aussi contre la formule relative aux nationalisations (séance de la commission de la constitution du 9 août 1946, Com. 2, p. 303). Courant estime que les mêmes critiques faites au premier projet pourraient être adressées au nouveau, mais il s'en accommode, le préambule est de faible portée, ne faisant pas partie des normes constitutionnelles vérifiées dans le cadre du contrôle de constitutionnalité (séance de l'Assemblée du 22 août 1946, ANC 2, p. 3296).

¹⁰⁹ Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982. On relèvera que la décision emploie le verbe *différer* au participe présent (*différant*) et non l'adjectif (*différent*). Ce choix de formulation est-il le fruit du hasard ? Il pourrait laisser entendre qu'aux yeux des membres du Conseil constitutionnel, la différenciation entre les principes de 1789 et ceux de 1946 n'était encore qu'un processus en cours, pas encore pleinement achevé. Mais dans l'ignorance du secret du délibéré et du rapport Vedel, on se gardera de pousser trop loin l'interprétation.

COLOPHON

Ce numéro de *Jus Politicum* a été composé à l'aide de deux polices de caractères, Linux Libertine et Alegreya Sans. La première est développée par le « *Libertine Open Fonts Projekt* » sous la direction de Philipp H. Poll, sous licence à sources ouvertes GNU GPL (*GNU General Public License*). La seconde a été développée par Juan Pablo del Peral pour le compte de Huerta Tipográfica, et est disponible sous licence OFL (*SIL Open Font Licence*).

ISSN : 2105-0937 (*en ligne*)