

# ASSEMBLÉE NATIONALE

TROISIÈME LÉGISLATURE

SESSION ORDINAIRE DE 1955-1956

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 mars 1956.

## PROPOSITION DE LOI

*relative à la revision du titre VIII de la Constitution  
de la République française,*

(Renvoyée à la Commission du suffrage universel, des lois constitutionnelles,  
du Règlement et des pétitions)

PRÉSENTÉE

PAR MM. SENGHOR, AUBAME, MAMADOU DIA, GRUNITZKY,  
HENRI GUISSOU, HUBERT MAGA et BONI NAZI,

Députés.

---

### EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

On a coutume de dire que « la France est toujours en retard d'une guerre ». En vérité, cette proposition n'est valable, dans la mesure où elle l'est, que depuis 1870. Il serait plus vrai de dire que, depuis 1870, « la France est toujours, en matière coloniale, en retard d'une réforme ». On sait à quels périls extrêmes cette situation a mené la nation. C'est miracle si les Etats d'Indochine conservent encore des liens avec la France. Et nous n'avons réussi à maintenir la Tunisie et le Maroc dans l'ensemble français qu'au prix d'un effort révolutionnaire sur nous-mêmes. Les événements d'Algérie sont dramatiques, et déjà l'Afrique noire, que les optimistes à tout prix s'obstinent à voir satisfaite, bouillonne sourdement d'un ferment révolutionnaire. Il nous appartient de faire que cette révolution, qui refuse d'être révolte, soit pacifique et française.

C'est dire que le titre VIII de la Constitution, intitulé « De l'Union

N° 1042

ASSEMBLÉE NATIONALE  
TROISIÈME LÉGISLATURE

**SESSION ORDINAIRE DE 1955-1956**

**Annexe au procès-verbal de la séance du 7 mars 1958.**

PROPOSITION DE LOI

*relative à la révision du titre VIII de la Constitution*

*de la République française,*

**(Renvoyée à la Commission du suffrage universel, des lois constitutionnelles,  
du Règlement et des pétitions)**

**PRÉSENTÉE**

Par MM. SENGHOR, AUBAME, MAMADOU DIA, GRUNITZKY, Henri GUISSOU, Hubert MAGA et  
BONI NAZI,

**Députés.**

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

On a coutume de dire que « la France est toujours en retard d'une guerre ». En vérité, cette proposition n'est valable, dans la mesure où elle l'est, que depuis 1870. Il serait plus vrai de dire que, depuis 1870, « la France est toujours, en matière coloniale, en retard d'une réforme ». On sait à quels périls extrêmes cette situation a mené la nation. C'est miracle si les Etats d'Indochine conservent encore des liens avec la France. Et nous n'avons réussi à maintenir la Tunisie et le Maroc dans l'ensemble français qu'au prix d'un effort révolutionnaire sur nous-mêmes. Les événements d'Algérie sont dramatiques, et déjà Afrique noire, que les optimistes à tout prix s'obstinent à voir satisfaite, bouillonne sourdement d'un ferment révolutionnaire. Il nous appartient de faire que cette révolution, qui refuse d'être révolte, soit pacifique et *française*.

C'est dire que le titre VIII de la Constitution, intitulé « De l'Union Française », ne correspond plus aux réalités de cette Union : à l'évolution des esprits et des institutions. Il n'y correspondait déjà plus lorsque le Groupe des I.O.M. déposa, le 15 mars 1955, sur le bureau de l'Assemblée Nationale, la proposition de résolution n° 10398 tendant à sa révision dans le sens confédéral et fédéral. Quelques mois plus tard, le 24 mai 1955, au cours de la discussion de la proposition de résolution de M. Paul Reynaud tendant à la révision de l'article 90, M. Lecourt faisait adopter, par 407 voix contre 100, le principe de la révision du titre VIII. Le fait que le Conseil de la République adopta, à son tour, le 19 juillet 1955, par 300 voix contre 14, l'amendement de M. Lecourt témoigne que la conscience du Parlement français est à la mesure des événements.

**I. — Considérations générales.**

Cependant, il nous faut, avant de présenter l'économie de notre proposition, éclairer le débat en dissipant quelques confusions.

Et d'abord la contradiction qui existe, dans la notion même d'Union française, entre le Préambule

de la Constitution et le titre VIII. En effet, le Préambule définit l'Union française comme l'ensemble formé par le peuple de France et tous les peuples d'outre-mer sans exception, tandis qu'au titre VIII, article 60, cette Union est composée, d'une part, de la République et, d'autre part, des territoires et Etats associés. Précisons qu'ici la Tunisie et le Maroc sont placés, en leur qualité de protectorats, hors du système.

Les réalités politiques d'aujourd'hui et l'évolution historique des dix dernières années nous obligent à opter pour la définition du titre VIII et à distinguer nettement le problème de l'Union et celui de la République,

#### A. - L'Union.

Dans la perspective de la révision que nous préconisons, les rapports entre l'Etat français - la République - et les Etats associés seront des rapports assez souples, ressortissants à la *Confédération*,

Cette situation découle, au premier chef, de l'évolution politique des Etats associés, telle que l'ont consacrée certains traités, singulièrement, en son article 2, le Traité d'association et d'amitié entre la France et le Laos, qui définit l'Union française : une « Association de peuples indépendants et souverains, libres et égaux en droits et en devoirs, où tous les associés mettent en commun leurs moyens pour garantir la défense de l'ensemble de l'Union ».

Le caractère contractuel, « confédéral » de l'Union entraîne une conséquence juridique capitale : *l'Union doit être fondée sur des traités et non sur la Constitution de l'Etat français*. En principe, la Constitution de la République française n'aura pas à traiter des questions de l'Union. En principe seulement. Dans les faits, et même en droit, cette conclusion veut des tempéraments.

Il est nécessaire, en effet, que la Constitution ménage, à l'Etat français, la possibilité d'entrer dans un système confédéral, d'autant que la notion même, sinon le terme, est posée dans les traités existants.

Mais nous devons être conscients de l'originalité de la Confédération que nous allons bâtir. Elle ressemblera au *Commonwealth* en ce sens qu'elle ne sera pas d'un seul tenant, qu'elle rassemblera des Etats situés sur plusieurs continents, composés de races et de civilisations diverses. Elle en différera par son caractère *français*, par ce juridisme qui a informé les élites ultramarines, qu'elles soient asiatiques ou africaines. Les tempéraments à apporter au principe général défini ci-dessus reposeront donc sur les deux idées que voici :

a) L'Union, n'étant plus basée sur la contrainte, ne peut reposer que sur des solidarités d'intérêts. La première tâche sera d'étudier, point par point et Etat par Etat, quels sont les intérêts qui sont et peuvent être rendus solidaires. Ceux-ci seront précisés dans les traités.

b) Il peut y avoir des intérêts communs entre la République française et chacun des Etats associés ; il peut y avoir des intérêts communs entre certains Etats associés comme les Etats d'Indochine, ou la Tunisie et le Maroc si ces pays entrent, comme nous l'espérons, dans l'Union ; les mêmes intérêts ne sont pas communs entre tous les Etats confédérés. Nous aurons seulement garde de ne pas pousser cette idée à ses conséquences extrêmes et de ne pas admettre que l'Union se décompose en plusieurs séries de solidarités non solidaires. Ce serait contraire au génie universaliste de la France et aux faits. Car la grande vérité du XXème siècle est précisément *l'interdépendance* des peuples et des continents.

Ces constatations admises au départ, la future structure de l'Union apparaît nettement avec la souplesse qui s'impose.

Les organes de l'Union seront, en grande partie, des organes symboliques. Ils ne seront pas que cela. Il y aura : 1° le Président de la République française, Président de l'Union si les Etats associés y consentent ; 2° un organe gouvernemental : le Haut-Conseil de l'Union, conférence des Ministres, variable dans ses formes et dans ses membres, avec représentation permanente du Gouvernement de la République française comme lien confédérateur ; 3° un Secrétariat assez étoffé, dont le rôle sera d'organiser les connexions entre les administrations de l'Etat français et des Etats associés et de donner les moyens matériels et techniques nécessaires à tous les comités et services communs.

Cette structure sera édifiée par des traités, accords et conventions de toute nature. Elle comportera certains aspects constitutionnels, qui peuvent se ramener à deux.

Il est possible que les Etats associés acceptent de reconnaître la présidence du Président de la République française dans les organes de l'Union. Il est nécessaire, en conséquence, que le Président de la République française puisse agir, en ce cas et dans cette situation, sans le contreseing d'un ministre, comme c'est la pratique dans le *Commonwealth*.

On pourrait, dès lors, élargir la question ci-dessus jusqu'aux dimensions d'un problème général, en admettant que les dispositions de la Constitution de la République française soient modifiées par les traités d'association. C'est le même problème qui a été soulevé - et résolu - par l'intégration européenne. On introduira donc, dans la Constitution de la République française, une disposition prévoyant que celle-ci est modifiée, le cas échéant, par les actes de ratification des traités passés avec les Etats associés. On montrera ainsi que la France est prête, en ce qui la concerne, à envisager une Union très étroite avec les Etats qui l'accepteront, mais qu'elle ne veut point la leur imposer. Si des changements historiques doivent affecter les destins de l'Union, il est normal que la Constitution de la République française se plie aux circonstances et ne soit, en aucun cas un obstacle à aucune solution.

Un dernier mot sur l'Union. Il est possible que les Etats associés n'acceptent pas l'épithète de « française ». Il sera sans doute pénible, à la fierté nationale, de consentir ce nouveau sacrifice. Mais la Grande-Bretagne nous a donné l'exemple d'un sacrifice semblable, qui a renoncé à l'épithète de « britannique ». Car le *Commonwealth britannique* n'est plus désormais que le *Commonwealth*.

D'une façon générale, les dispositions concernant l'Union devront être négociées officieusement avec les Etats associés avant leur adoption définitive par le Parlement français. Ce sera la meilleure méthode.

## B - La République,

La nécessité apparaît incontestable d'une réforme constitutionnelle qui modifierait les structures de la République dans le sens fédéral. Depuis quelques années, la majorité des parlementaires d'outre-mer la réclament. Comme nous l'avons rappelé, au début de cet exposé, le Parlement français en a voté le principe avec l'accord du Gouvernement précédent.

Cette réforme, qui substituerait une conception fédéraliste d'un type nouveau à la vieille conception unitaire de la République, doit être effectuée *en tenant compte de l'ensemble des données politiques, économiques et financières*.

D'une part, l'idée fédérale, poussée dans ses conséquences extrêmes, aboutirait à réduire la France métropolitaine à la situation d'un Etat non pas fédérateur, mais fédéré, dont les institutions seraient englobées dans un ensemble plus vaste et dominées par une organisation gouvernementale superposée. C'est l'évidence que la métropole n'est pas disposée à subir une telle intégration, qui, au surplus, ne lui est pas demandée par l'opinion ultramarine. Et puis, des considérations économiques et financières nécessiteront, pendant de longues années encore, un effort particulièrement considérable de la France métropolitaine, qui implique une certaine disparité des structures politiques. Une solution uniforme ne peut s'appliquer aux situations si diverses que présentent l'Algérie, les départements d'outre-mer et les territoires d'outre-mer. Précisons que ces derniers sont très différents entre eux quant aux données politiques et économiques qui conditionnent une autonomie plus ou moins étendue. Et que dire des territoires sous tutelle ?... Il est également nécessaire de conserver la faculté d'ajustements successifs dans le temps.

La réforme constitutionnelle doit tendre moins à construire, de toutes pièces, l'édifice d'une République fédérale qu'à permettre l'organisation d'autonomies locales dans le cadre d'une République qui cesse d'être unitaire.

Elle consisterait, en premier lieu, à modifier certaines dispositions de principe qui se rattachent directement à la conception d'un Etat unitaire et, par conséquent, condamnent l'éventualité de pouvoirs étendus reconnus aux autorités locales.

En second lieu, elle assurerait, aux populations d'outre-mer une représentation au Parlement correspondant à leur importance numérique dans le cadre d'une deuxième assemblée réorganisée sans pour autant envahir la souveraineté métropolitaine en son domaine.

Ces deux dispositions, n'entrant pas dans le cadre de l'amendement de M. Lecourt devront, au préalable, faire l'objet d'une autre proposition de résolution.

Mais nous prévoyons, dès maintenant, dans notre proposition de loi, des statuts d'autonomie d'un contenu variable, pouvant aller jusqu'à la création d'*Etats intégrés dans la République* et respectant, par conséquent, les dispositions d'ensemble prises dans ce cadre plus large.

## II. — Economie de la proposition de loi.

Conformément aux considérations générales développées ci-dessus, nous proposons de scinder le titre VIII en deux : *Titre VIII: de l'Union*, et *Titre VIII bis : Organisation politique de l'outre-mer*.

### A - Titre VIII

Le titre VIII ne comporte que deux alinéas. *L'article 60* définit l'Union en reprenant et complétant l'article 2 du Traité d'amitié et d'association entre la France et le Laos. *L'article 61* fonde *juridiquement* l'Union sur des traités de caractère international et précise la majorité requise pour leur adoption à l'Assemblée Nationale lorsqu'ils apportent une modification à la Constitution de la République française.

On remarquera qu'il n'est pas fait mention de l'Assemblée de l'Union. Non que nous soyons pour sa suppression, tout au contraire. Nous pensons simplement que son maintien doit résulter, comme pour les autres organes de l'Union, d'accords préalables entre la République française et les Etats associés. C'est dire que, si elle est maintenue comme nous le souhaitons, l'Assemblée de l'Union devra être réorganisée pour être véritablement l'Assemblée consultative de toute l'Union et de la seule Union.

### B - Titre VIII bis

Le titre VIII *bis* concerne non seulement les départements et les territoires d'outre-mer, mais encore l'Algérie, qu'on ne saurait maintenir plus longtemps dans la fiction de « départements français », même dotés d'un statut particulier.

*L'article 62* définit la République française. On remarquera que les « Etats intégrés » y figurent à côté des territoires d'outre-mer. C'est que, si les territoires ont vocation à être Etats intégrés, leur promotion n'est pas automatique. Elle résultera des conditions politiques et économiques, singulièrement de la volonté de leur population.

*Les articles 63, 64, 65, 66, 67, 68, 70, 71 et 72* ne font que reprendre les dispositions de la Constitution actuelle. Mais ils les complètent par l'institution, dans les territoires d'outre-mer, d'un Conseil de Gouvernement sur le modèle de ce qui existe déjà au Togo. Il n'est pas fait mention, au titre VIII *bis*, des territoires sous tutelle. C'est que les accords de tutelle permettent de les administrer comme les territoires d'outre-mer.

L'article le plus important est *l'article 69*, qui permet la promotion des pays d'outre-mer au statut d'*Etat intégré*. Cette réforme essentielle consiste en la formation, outre-mer d'Etats, non pas au sens international du mot, mais au sens fédéral. Ces Etats fédérés disposeraient d'un pouvoir législatif - après révision de l'article 13 - et d'un pouvoir exécutif sur les affaires entrant dans leur autonomie.

Une telle réforme doit tenir compte de considérations diverses et, à certains égards, contradictoires. Elle ne peut pas être réalisée directement par les textes constitutionnels, car, selon les territoires, l'autonomie peut être plus ou moins étendue et diversement organisée avec, notamment, un partage variable des attributions entre les représentants du pouvoir central et le gouvernement local, responsable devant l'Assemblée.

Dans d'autres territoires, l'autonomie pose un problème préalable de découpage géographique pour l'élément qui accédera à ta situation d'Etat fédéré. Enfin, il est légitime d'envisager dans cette évolution, des étapes, qui seront plus ou moins rapidement franchies selon les territoires. Toutes ces raisons ne peuvent cependant conduire à différer, dans la réforme constitutionnelle, une innovation qui doit paraître importante, frapper les esprits, ouvrir de nouvelles perspectives aux aspirations autochtones et détourner ainsi les esprits de la pure et simple revendication d'indépendance.

C'est pourquoi il conviendra de poser, dans la Constitution, le principe que les différents éléments territoriaux de l'outre-mer ont vocation: à gérer démocratiquement leurs propres affaires et à bénéficier d'une autonomie, qui peut être plus ou moins étendue dans la délimitation de sa sphère et dans son organisation, mais qui ne peut normalement comporter l'instauration d'un Parlement et d'un

Gouvernement responsables dans le cadre général de la République.

En renvoyant à des lois spéciales la mission de délimiter et d'organiser, dans chaque cas, des régimes d'autonomie, on se ménage une souplesse à l'anglaise, sans pourtant vider de son importance politique immédiate la réforme constitutionnelle à raison de la nouveauté du principe formulé.

Ces lois devront d'ailleurs résulter d'une procédure distincte de la procédure législature ordinaire et, pour marquer cette distinction, recevoir une dénomination particulière. On les appellera «statuts constitutionnels ». Leur vote sera précédé d'une consultation des assemblées locales. Les lois ci-dessus régleront, dans chaque cas et au fur et à mesure de l'évolution, tous les problèmes de la répartition des compétences législatives, budgétaires, administratives, qui sont presque insolubles si on les pose d'une manière générale et abstraite pour l'outre-mer.

En résumé, le titre VIII de la Constitution étant caduc dans son ensemble, il n'y a pas intérêt à en reprendre, une à une, les dispositions pour les modifier ou les supprimer. On se borne ici, d'une part, à disposer que le régime de l'Algérie, des départements et territoires d'outre-mer est déterminé par la loi, afin de couvrir la situation actuelle, d'autre part, à poser le principe du nouveau régime d'autonomie.

Pour toutes les raisons que voilà, nous vous prions, Mesdames, Messieurs, d'adopter la proposition de loi que voici.

## **PROPOSITION DE LOI**

### **Article unique.**

*« Titre VIII*

#### **« De l'Union,**

*« Art. 60.- L'Union est une association de peuples indépendants et souverains, libres et égaux en droits et en devoirs, où les associés mettent en commun leurs moyens et coordonnent leurs politiques dans les affaires d'intérêt commun pour développer leur civilisation respective, accroître leur bien-être et assurer leur sécurité.*

*« Art. 61.- L'Union est formée de la République française et des Etats associés.*

*« La situation de la République française et des Etats associés dans l'Union résulte des traités établissant leurs rapports respectifs.*

*« Ces traités ne deviennent définitifs qu'après avoir été ratifiés en vertu d'une loi votée par l'Assemblée Nationale à la majorité des deux tiers lorsqu'ils apportent une modification à la présente Constitution, à la majorité simple dans les autres cas.*

*« Titre VIII bis.*

#### **« Organisation politique de l'outre-mer.**

*« Art. 62. - La République française comprend la France métropolitaine, l'Algérie, les départements d'outre-mer, les territoires d'outre-mer et les Etats intégrés.*

*« Art. 63. - Le régime législatif de l'Algérie et des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf exceptions déterminées par la loi.*

*« Art. 64. - Dans les territoires d'outre-mer le pouvoir législatif appartient au Parlement en ce qui concerne la législation criminelle, le régime des libertés publiques et l'organisation politique et Administrative.*

*« En ce qui concerne toutes les autres matières, la loi française n'est applicable, dans les territoires d'outre-mer que par disposition expresse ou si elle a été étendue par décrets aux territoires, après avis des assemblées territoriales compétentes.*

*« En outre, par dérogation à l'article 13, des dispositions particulières à chaque territoire pourront être adoptées par le Président de la République en Conseil des Ministres, sur avis préalable des*

assemblées territoriales compétentes.

« Art. 65 - Les territoires d'outre-mer sont dotés d'un statut particulier tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République.

« Ce statut et l'organisation de chaque territoire d'outre-mer ou de chaque groupe de territoires sont fixés par la loi, après consultation des assemblées territoriales.

« Art. 66. - Le représentant du Gouvernement dans chaque territoire ou groupe de territoires est le dépositaire des pouvoirs de la République ; il est le chef de l'administration du territoire ou du groupe de territoires,

« Il est responsable de ses actes devant le Gouvernement.

« Art. 67 - Dans chaque territoire, est instituée une assemblée élue. Le régime électoral, la composition et la compétence de cette assemblée sont déterminés par la loi.

« Un Conseil de Gouvernement est institué par la loi.

« Art 68 - Dans les groupes de territoires, la gestion des intérêts communs est confiée à une assemblée composée de membres élus par les assemblées territoriales,

« Sa composition et ses pouvoirs sont fixés par la loi.

« Un Conseil de Gouvernement est institué par la loi »

« Art 69 - L'Algérie, les départements d'outre-mer et les territoires d'outre-mer peuvent être érigés en Etats, intégrés dans la République française.

« L'Etat intégré peut être composé d'un département ou d'un groupe de départements d'outre-mer, d'un territoire ou d'un groupe de territoires d'outre-mer,

« L'existence d'un Etat intégré résulte d'un statut constitutionnel, qui détermine les règles d'organisation et fixe les compétences respectives des autorités centrales de la République et des autorités propres à cet Etat, ainsi que les attributions du représentant du Gouvernement de la République.

« Ce statut constitutionnel est établi par la loi après consultation des assemblées locales. Ce statut peut être soumis à un référendum,

« Art 70 - Les territoires d'outre-mer et les Etats intégrés élisent des représentants à l'Assemblée Nationale et au Conseil de la République dans les conditions prévues par la loi.

« Art 71 - Tous les ressortissants de l'Algérie, des départements d'outre-mer, des territoires d'outre-mer et des Etats Intégrés ont la qualité de citoyens français et jouissent, à ce titre, des droits et libertés garantis par le préambule de la présente Constitution. Les conditions d'exercice de ce droit sont prévues par la loi.

« Art 72 - Les citoyens qui n'ont pas le statut civil français conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé.

« Ce statut ne peut, en aucun cas, constituer un motif pour refuser ou limiter les droits et libertés attachés à la qualité de citoyen français. »