

# ASSEMBLÉE NATIONALE CONSTITUANTE

ANNÉE 1946

Annexe au procès-verbal de la 2<sup>e</sup> séance du 5 avril 1946.

## RAPPORT SUPPLÉMENTAIRE

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA CONSTITUTION (1) SUR LES PROPOSITIONS DE LOI : 1° DE M. JACQUES DUCLOS ET PLUSIEURS DE SES COLLÈGUES *tendant à établir la Constitution de la République française*; 2° DE M. JOSEPH DELACHENAL *tendant à établir la Constitution de la République française*; 3° DE M. ANDRÉ PHILIP ET PLUSIEURS DE SES COLLÈGUES *tendant à établir la nouvelle Constitution de la République française*; 4° DE M. MOHAMED BENDJELLOUL ET PLUSIEURS DE SES COLLÈGUES *tendant à établir la Constitution de l'Algérie afin que celle-ci soit inscrite dans la Constitution de la République française*; 5° DE M. JACQUES BARDOUX *relative à la création d'une « Cour suprême de justice »*; 6° DE M. JEAN-PIERRE GIRAUDOUX *tendant à établir la Constitution de l'Union française*; 7° DE M. GUY MOLLET, PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DE LA CONSTITUTION, AU NOM DE LA COMMISSION, *tendant à établir la Constitution de la République française*,

### UNION FRANÇAISE

PAR M. LÉOPOLD SEDAR SENGHOR,

Député.

(1) Cette Commission est composée de MM. Guy Mollet, *président*; Etienne Fajon, André Marie, *vice-présidents*; Robert Salmon, Robert Bruyneel, *secrétaires*; Pierre Cot, *rapporteur général*; Julien Airoldi, Georges Archidice, Jacques Arres Lapoque, Paul-Jean Bacon, Jacques Bardoux, Daniel Boisdon, Henri Bouret, Raoul Calas, René Capitant, Joseph Cerny, Paul Coste-Floret, Pierre Courant, Joseph Denais, Michel Devèze, Jacques Fonlupt-Esperaber, Jean Geoffroy, Arthur Giovoni, Maurice Guérin, Pierre-Emmanuel Guillet, Claude Guyot, Pierre Hervé, Auguste Hugonnier, Francis Leenhardt, Léon de Lepervanche, François de Menthon, Robert Montillot, Louis Noguères, Mme Germaine Peyroles, MM. Jean Pronteau, Tony-Revillon, Mme Gilberte Roca, M. Léopold Sedar Senghor, Mme Alice Sportisse, MM. Henri Teitgen, Paul Vard, Gilbert Zaksas.

Voir les n° 20, 38, 44, 376, 381, 784, 843, 492 et annexes et 885.

Mesdames, Messieurs,

Le rapport que nous avons l'honneur de vous présenter au nom de la Commission de la Constitution répondait au titre de l' « Union française ». Les articles primitivement groupés sous ce titre ont été distribués dans le corps des textes relatifs aux « institutions de la République ». Cette nouvelle disposition est un symbole. Nous verrons tout à l'heure qu'elle est plus qu'un symbole.

On l'a très justement souligné avant moi, l'innovation capitale de la Constitution de 1946 sera la reconnaissance explicite des droits de l'Homme et du Citoyen non seulement à la femme de la métropole, mais encore à l'homme et à la femme d'outre-mer. Mais cette reconnaissance ne doit pas rester, pensons-nous, sur le seul plan des principes, encore que notre déclaration soit intégrée dans la Constitution ; elle doit s'inscrire dans les institutions de la République, je dirai même : dans les réalités quotidiennes de la vie nationale.

\*

\* \* \*

Certes, nous ne sommes pas sans trouver des exemples illustres dans l'histoire de France, plus précisément dans les révolutions de 1789 et de 1848.

Qu'il nous soit permis de rappeler tout d'abord le décret du 16 pluviôse an II, voté par la Convention : « La Convention nationale déclare abolir l'esclavage des nègres dans toutes les colonies ; en conséquence elle décrète que tous les hommes, sans distinction de couleur, domiciliés dans les colonies, sont citoyens français et jouissent de tous les droits assurés par la Constitution. »

Nos constituants, en l'an III, allèrent plus loin, qui, dans la Constitution du 5 fructidor, déclarèrent les colonies « parties intégrantes de la République » et les divisèrent en départements. C'était déjà la politique d'assimilation, qui devait triompher par la loi du 12 nivôse, an VI ; désormais, les lois s'appliqueraient de plein droit dans les colonies.

Quelque quatre ans plus tard, hélas ! par un décret du 19 mai 1802, le dictateur rétablissait l'esclavage, provoquant d'après soulèvements et la perte de Haïti, la perle des Antilles françaises.

C'est pourquoi le 27 avril 1848, sans même attendre le vote de la Constitution qui, en son article 6, allait confirmer la décision, le Gouvernement provisoire de la République affranchit de nouveau les esclaves et fit d'eux des citoyens. De ce décret fameux, je ne veux citer que les articles 6 et 7 d'une élégance si française, mieux, d'un humanisme révolutionnaire si français : « Article 6 - Les colonies purifiées de la servitude et les possessions de l'Inde seront représentées à l'Assemblée Nationale ; Article 7 - Le principe que le sol de la France affranchit l'esclave qui le touche est appliqué aux colonies et possessions de la France. »

Les erreurs de cette grande et tragique révolution de 1848 - et c'est une leçon pour nous - ne devaient pas tarder à ramener le dictateur. Aussi, la Constitution de 1852, s'inspirant tout naturellement, de celle de l'an VIII, confia-t-elle à un sénatus-consulte le soin de régler « la constitution de l'Algérie et des colonies ». C'est en vertu de son article 27 que le sénatus-consulte du 3 mai 1854 décida du sort des colonies pour 90 ans environ. On substituait donc, en matière coloniale et dans la plupart des cas, le pouvoir réglementaire au pouvoir législatif.

La III<sup>e</sup> République ne modifia pas sensiblement les dispositions du sénatus-consulte du 3 mai 1854, partie par indifférence, partie par ignorance, partie même, il faut être juste, par hostilité aux « aventures » coloniales. Dans le fait, les « vieilles colonies » exceptées, la III<sup>e</sup> République abandonnait la fortune des Colonies à son Président, plus réellement au Ministre des Colonies, c'est-à-dire aux bureaux. On devine sans peine l'état d'esprit de ces bureaux et comment s'édifia un système colonial dont les vices les plus apparents étaient le régime de l'indigénat et le travail forcé.

De ce bref panorama, on peut déduire la tradition de la République à l'égard des hommes d'outre-mer. Après chaque révolution, elle les a appelés à la dignité d'homme, à la dignité de citoyen. Et c'est justement parce que la Révolution de 1871 fut étranglée à sa naissance que la III<sup>e</sup> République faillit à cette noble tradition.

Qui osera nier que notre IV<sup>e</sup> République ne soit fille de l'insurrection ? D'autant qu'elle est née de la résistance à une double dictature intérieure et extérieure. L'autre originalité de cette résistance est qu'elle fut, elle-même, intérieure et extérieure. Ajoutons qu'ici et là, elle unit, dans le combat pour le même idéal, les Français de France et les Français d'outre-mer. Nous nous étonnerons moins, dès lors, que la IV<sup>e</sup> République, fidèle à une tradition déjà longue, ait senti, plus impérieuse que jamais, la nécessité de libérer l'homme d'outre-mer de l'esclavage moderne de l'indigénat, régime d'occupation.

Ce sont ces raisons, Mesdames et Messieurs, qui ont déterminé la Commission à intégrer la Déclaration des Droits dans la Constitution, mieux à y désigner explicitement à plusieurs reprises, les ressortissants de l'Union française. Ce sont les mêmes raisons qui l'ont amenée à se répéter dès les premiers articles traitant des institutions de la République ; singulièrement à déclarer que « tous les nationaux et ressortissants de la Métropole et des territoires d'outre-mer jouissent des droits politiques attachés par la présente Constitution à la qualité de citoyen. » C'est l'esprit, sinon les termes du décret du 16 pluviôse, an II. Et nous devons souligner que, sur les principes de l'égalité des droits, la Commission a été unanime.

\*

\*                    \*

C'est ici que commencent les difficultés.

En 1798, et même en 1848, la tradition jacobine restait vivace. L'universalisme français régnait dans la confiance de soi. Il pouvait être difficilement question d'une autre politique que de l'assimilation. Et cette assimilation était d'autant plus aisée qu'elle ne portait que sur des populations peu nombreuses. On ne risquait guère de rompre l'équilibre français : les esclaves avaient été, depuis des siècles, coupés de l'Afrique et sevrés des sucs nourriciers de son sol ; ils étaient déjà, apparemment du moins, à moitié assimilés parce que christianisés et métissés.

Depuis 1848, les progrès de la Sociologie et surtout de l'Ethnologie ont modifié les conceptions que l'intelligence française se faisait de la civilisation. Celle-ci lui est apparue peu à peu dans sa totalité, c'est-à-dire avec ses visages divers. Outre la brillante civilisation arabe qui joua le rôle que nous lui connaissons dans la transmission de l'héritage grec, la France a découvert la civilisation métaphysique de l'Inde, l'humanisme social de la Chine et de l'Indochine, l'humanisme collectiviste et artistique de l'Afrique noire. La vigueur même de ces civilisations et le nombre élevé des habitants de ce qu'on appelait encore hier « l'Empire Français » s'opposent à une intégration brutale, qui risquerait de rompre et l'équilibre français proprement dit et l'équilibre de ces mondes nouveaux.

Voilà les difficultés qui se sont dressées devant les héritiers de la tradition jacobine et unitaire. A cela s'ajoutait une difficulté d'ordre international, car les traités qui lient la France d'une part, le Maroc et la Tunisie d'autre part, ne sont pas sans avoir des incidences internationales. Et nous ne parlons ni de l'Indochine, ni des pays sous mandat.

Mais les fédéralistes ou partisans de l'association, à qui l'évolution moderne des Etats semble au premier abord donner raison, ont été embarrassés par des difficultés d'un autre ordre. Aussi bien une fédération suppose-t-elle non pas précisément une identité, du moins une certaine similitude de culture, en tout cas, un degré voisin d'évolution technique, et nous prenons l'expression dans un sens très large. Or les peuples d'outre-mer manquent de cadres techniques. Que cela tienne aux caractères mêmes de leur civilisation ou aux erreurs du régime colonial de la III<sup>e</sup> République, peu importe. Il s'agit d'une question de fait.

L'opposition des thèses unitaire et fédéraliste, jointe aux difficultés rencontrées de part et d'autre, ont amené la Commission de la Constitution à adopter une solution de compromis. C'est le lieu de dire avec force qu'il ne s'agit nullement d'un compromis bâtard. Nous pourrions citer la parole du plus grand sage de l'Inde moderne qui affirme que « la politique est faite de compromis ». Mais, si l'on veut bien y réfléchir sans vaine passion, on ne tardera pas à convenir que c'était la solution la plus viable, parce que la plus réaliste. La fédération, avons-nous dit plus haut, suppose une certaine similitude de culture. C'est dire qu'elle nécessite une certaine assimilation, non certes l'assimilation passive du type classique, mais l'assimilation active, l'assimilation assimilante. Transcendant la fausse antinomie assimilation - association, nous pensons que le vrai problème, le seul problème est d'assimiler, non d'être assimilé.

L'esprit de conciliation qui a unanimement animé notre Commission s'est concrétisé dans la proposition de loi que vous soumet son président et dont je veux vous exposer brièvement l'économie en ce qui concerne le problème de l'Union française.

Notre Commission a tenu, dès l'article 41, à déclarer solennellement que l'Union française est « une union librement consentie », condamnant par là même toute violence dans les rapports de peuple à peuple.

Elle repose d'abord, cette Union, sur les traités à incidences internationales qui unissent la République Française aux Etats associés du Maroc et de la Tunisie. D'un caractère voisin, mais différent sont ceux qui se négocient actuellement entre la République et l'Indochine, car il question de traités bilatéraux.

La République française elle-même groupe la métropole et les départements d'outre-mer, d'une part, les territoires d'outre-mer, d'autre part. Ces derniers liens sont plus étroits, comme on le devine. Et c'est ici

tout particulièrement que notre Commission, tenant compte des réalités historiques et géographiques, a voulu établir un système qui préserve non seulement l'équilibre de l'ensemble, mais encore les équilibres internes et singuliers. Ce système est souple.

J'allais dire que c'est un système de transition ; je préfère dire c'est un système dynamique qui laisse la porte ouverte sur l'avenir, permettant les inflexions et les épanouissements les plus divers tout en préservant l'harmonie de l'ensemble.

C'est pourquoi, rapprochant, à l'article 44, les « nationaux » et les « ressortissants français », la Commission les a déclarés tout simplement citoyens, sans se prononcer sur la question de savoir s'ils sont « citoyens français » ou « citoyens de l'Union française ». L'usage décidera de l'appellation, qui, en l'occurrence, est d'une importance secondaire.

Le souci d'équilibre qui a présidé à la rédaction des textes relatifs aux institutions de la République se manifeste principalement à propos de l'Assemblée nationale, du Conseil de l'Union française et des collectivités locales. S'il est dans l'esprit de la Commission de donner, sur le plan national, une représentation plus faible aux peuples d'outre-mer, elle entend, par contre, que sur le plan local, les Assemblées territoriales d'outre-mer soient dotées de pouvoirs plus étendus que les conseils généraux de la métropole. Ces dispositions doivent permettre à celles-là, en gérant leurs propres intérêts, de former les cadres dont elles ont tant besoin. Grâce à ces cadres, les peuples de l'Union auront la possibilité de s'acheminer, selon leurs vœux et leur génie propre, vers l'assimilation ou vers l'association.

Telles sont, Mesdames et Messieurs, les remarques que nous avons à vous faire au nom de la Commission de la Constitution. Sans doute d'aucuns eussent-ils préféré une construction plus logique, pour ne pas dire plus géométrique. Encore qu'il ne convienne pas de faire fi de la logique au pays de Descartes, nous permettra-t-on de rappeler que la science de l'Homme a pour objet une matière vivante et qu'ici l'esprit de finesse doit être notre guide ?

A l'appui, nous ne voulons citer que ces lignes d'un des jeunes écrivains les plus brillants et les plus cartésiens d'aujourd'hui : « Je voulais manifester que la civilisation est un effort toujours à recommencer, toujours en danger. » C'est cette considération, que civilisation et histoire sont phénomènes essentiellement mouvants, qui a guidé tous nos travaux.

\*

\*                      \*

Je veux souligner, une fois de plus, l'unanimité qui s'est faite à la Commission sur les textes relatifs à l'Union française, le Conseil de l'Union excepté, qui pose des problèmes complexes et de doctrine. Je souhaiterais que la même unanimité se retrouvât à l'Assemblée.

Elle serait bien dans la tradition républicaine, plus exactement dans la tradition française. Nous ne pouvons nous empêcher de songer à l'Assemblée de 1848 où la cause anti-esclavagiste groupait des hommes de tous les partis, depuis l'extrême gauche jusqu'à MM. de Broglie et de Montalembert.

Le monde a les yeux fixés sur la France, qui lui est nécessaire. Il se demande, avec angoisse, si elle saura surmonter les difficultés de tous ordres qui l'assaillent. Sans doute est-il difficile, sinon impossible, à celle-ci de rivaliser heureusement, sur le plan économique, avec les nations qui n'ont subi ni ses destructions, ni ses souffrances. Elle peut du moins, elle doit continuer de les guider dans le domaine des découvertes scientifiques, des réalisations culturelles, surtout des libertés politiques.

Vous le savez, mesdames et messieurs, le poison du nazisme continue de gangrener l'univers. Parmi les impérialismes antagonistes, les passions nationalistes, les luttes de race, la France aura à prouver que la solution dernière des problèmes humains n'est pas la guerre, si savante, si scientifique qu'elle puisse être. L'Union française doit être un exemple pour le monde, cette union où des peuples divers de culture, de religion, de langue, de race, sauront vivre libres, égaux, fraternels. Les textes que vous propose la Commission de la Constitution sont un acte de foi dans la République. Cet acte de foi, l'Assemblée le renouvellera unanime.