

LES DISPOSITIONS DU PRÉAMBULE DE 1946 RELATIVES AUX PEUPLES D'OUTRE-MER

PAR

Alain FENET

*Professeur à l'Université de Picardie Jules Verne
Directeur du CRUCE*

(Centre de recherche universitaire sur la construction européenne)

INTRODUCTION

Les peuples d'outre-mer font l'objet des trois derniers paragraphes du préambule de la Constitution de 1946. Ces dispositions ont été matière à controverses, particulièrement dans leurs rapports avec le texte constitutionnel lui-même. Dans cette communication on s'est interrogé sur le sens possible à leur attribuer. On bénéficie pour cela de certains travaux de qualité mais aussi de la distance nécessaire, sur une matière objet de tant de passion, que donne le temps écoulé. Ce recul fait voir d'emblée à quel point est pertinente l'affirmation qu' aucune compréhension du texte n'est possible sans replacer celui-ci dans son contexte historique et politique.

Tout d'abord, il convient de ne pas escamoter le rappel banal que les peuples d'outre-mer sont des peuples assujettis par la France, au cours de son expansion coloniale, et jusque là administrés dans le cadre d'un Empire. Ces peuples, répartis sur toute la terre, sont très variés ethniquement et culturellement, ainsi que dans leur organisation politique. Ils font l'objet de divers statuts. Si on observe dans l'Empire une tendance à l'assimilation, celle-ci s'exerce de façon très inégale, notamment en fonction de l'ancienneté de la colonisation.

Il faut fortement insister, ensuite, sur le facteur de rupture dans cette domination qu'a constitué la guerre. Non seulement le pouvoir colonial est un pouvoir vaincu en Europe mais encore il lui faut, en Asie, passer la main aux

Japonais (traité de Vichy du 9 juillet 1941). Non seulement les Français se battent entre eux, et ceci parfois sous les yeux des autochtones, mais en plus le pouvoir de la France libre trouve dans les colonies sa base politico-militaire et demande aux assujettis de devenir acteurs de l'histoire. Que cela entraîne la nécessité de remodeler le rapport de domination est clairement perçu, ainsi qu'en témoigne la fameuse Conférence de Brazzaville de février 1944.

Enfin, l'évolution qui s'impose doit tenir compte des données internationales nouvelles résultant de la guerre. L'émergence de deux superpuissances, les Etats Unis et l'Union soviétique, toutes deux animées d'idéologies et de visées anticolonialistes, et le remplacement de la SDN par l'ONU obligent la France à rechercher des adaptations propres à assurer la pérennité de ses intérêts dans son domaine colonial.

La transformation par la Constitution de 1946 de l'Empire en une Union française, dotée d'institutions distinctes de celles de la République et conférant une citoyenneté distincte, constitue cette adaptation. Elle doit être analysée comme une réponse à des événements extérieurs, à l'origine, à la relation coloniale, ainsi qu'à l'apparition de données internationales menaçantes. Le Préambule, dans ses dispositions pertinentes, fournit l'énoncé rhétorique de cette réaction, semblant exprimer générosité et largeur de vue.

On sait ce qu'il en fut. Les dispositions du Préambule ne font qu'inaugurer une histoire malheureuse, sur la base d'un profond malentendu. Les colonisés voient dans ces dispositions l'annonce d'une ère nouvelle, qu'il s'agit de concrétiser immédiatement, tandis que pour la France l'enjeu est simplement de rendre acceptable sa domination, afin de retrouver un statut de Grande Puissance. Dans ces conditions, les conflits coloniaux signent l'incapacité des dirigeants français à donner, dans les relations avec les peuples d'outre-mer, une application véritable, consensuelle et dynamique, aux principes inscrits au fronton des édifices publics. De cette incapacité, la IV^e République sera finalement la victime.

Cette affaire malheureuse est également paradoxale. En effet, la question coloniale mine et achève la IV^e République, alors qu'on s'accorde à admettre que la société française semblait, dans ses profondeurs, largement indifférente aux questions coloniales, hormis la réaction d'orgueil provoquée par la grande Exposition coloniale de 1931. Cette dernière annonçait en réalité le faux universalisme dont vont se parer les rigidités idéologiques du personnel de la IV^e République. L'invocation des grands principes masque certes le conservatisme des intérêts et les inconséquences des principaux acteurs, elle sert plus fondamentalement à légitimer le raidissement sur son passé d'une nation en crise.

Toutes ces contradictions sont rassemblées dans le Préambule. Si, à première lecture, celui-ci se présente comme un texte moderne, adapté à son époque (I), son contenu se révèle, à l'analyse, plein d'ambiguïté (II) ; c'est de

toute façon un texte trompeur puisque, démenti dans le texte même de la Constitution, il débouche sur une pratique contraire aux espoirs qu'il suscite (III). La conclusion s'impose alors d'elle-même.

I - UN TEXTE MODERNE

Le Préambule peut être qualifié de texte moderne, dans les dispositions considérées, en ce qu'il apparaît à la fois animé par une inspiration libérale et ouvert aux évolutions internationales.

A) Une inspiration libérale

Les caractères de l'Union française tels qu'ils apparaissent dans le Préambule résultent en partie d'une inspiration libérale qui doit être rapportée aux origines des dispositions considérées. Celles-ci proviennent en effet, pour l'essentiel, d'un projet de Constitution de l'Union française, qui avait été présenté par l'intergroupe des élus d'outre-mer au cours des travaux de la deuxième Constituante. Ce projet comprenait six articles d'inspiration très libérale et égalitaire ; il annonçait des aménagements de nature fédérale qu'une assemblée constituante de l'Union française, élue au suffrage universel, devait élaborer. Adopté en commission, ce texte rencontra l'opposition du gouvernement de Georges Bidault, qui imposa le point de vue que l'organisation de l'Union française devait être inscrite dans le texte constitutionnel même. Des travaux de l'Assemblée résultèrent donc deux textes : celui du Préambule, reprenant les dispositions de principe du précédent projet, et celui du titre VIII de la Constitution, traitant "de l'Union française".

Cette solution souleva une vive opposition de la part de certains élus d'outre-mer. Du moins le Préambule portait-il la marque qu'ils avaient donnée à leur projet. Il annonce que l'Empire, fondé sur la prééminence juridique de la métropole sur les colonies et sur le primat des intérêts français, a disparu. Il a cédé la place à un ensemble égalitaire et démocratique.

Le caractère égalitaire procède d'abord de l'abandon du point de vue euro-péo-centriste. Le Préambule présente l'Union française comme un ensemble complexe "*de nations et de peuples*". Cette dualité d'appellation renvoie à la diversité des situations dans laquelle se trouvent les entités composantes, sans supériorité d'aucune d'entre elles. Excluant "*tout système de colonisation fondé sur l'arbitraire*", l'Union française est "*fondée sur l'égalité des droits et des devoirs, sans distinction de race ni de religion*". Par une telle proclamation, le peuple français se reconnaît égal aux autres peuples de l'Union et annonce son intention de nouer avec eux des relations exemptes de domination comme de discrimination.

Il s'agit donc de mettre en place une association dans laquelle peuples et nations "*mettent en commun ou coordonnent leurs ressources et leurs efforts pour développer leurs civilisations respectives, accroître leur bien-être et assurer leur sécurité*". Les aménagements à établir pour la faire fonctionner doivent avoir un caractère démocratique. C'est ce à quoi visent les dispositions relatives à l'absence de discrimination, à l'égal accès aux fonctions publiques, à l'exercice individuel ou collectif des droits et libertés proclamés dans le Préambule, ceux de 1789 comme ceux déclarés particulièrement nécessaires à notre temps.

Libéral et démocratique, le Préambule apparaît corrolairement ouvert aux évolutions internationales.

B) Une ouverture aux évolutions internationales

Dans certaines de ses dispositions, le Préambule semble se faire l'écho de principes inscrits dans la Charte de l'Atlantique : progrès économique (§ 4 et 5), sécurité sociale (§5), paix et sécurité (§6), ainsi que dans la Charte de l'ONU : coopération économique (art. 1 §3) sécurité (art. 1 §1), égalité (art. 1 §2), et reconnaissance des peuples comme composantes de la société internationale.

On sait que l'Assemblée générale s'est appuyée sur les dispositions de la Charte faisant sortir la colonisation du domaine réservé des États (Chapitre XI, notamment l'obligation posée par l'article 73e de fournir "*des renseignements statistiques et autres*") et a exploité la mention du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, reprise plusieurs fois dans la Charte, pour engager résolument une politique de décolonisation. Celle-ci visait fondamentalement à conduire à l'indépendance aussi bien les territoires sous tutelle que les territoires dits non autonomes.

Si on s'en tient à une lecture superficielle du Préambule, une telle politique ne devait pas *a priori* rencontrer l'hostilité de la France. Le Préambule ne dit-il pas que "(...) *la France entend conduire les peuples dont elle a la charge à la liberté de s'auto-administrer eux-mêmes et de gérer démocratiquement leurs propres affaires*" ? Les textes internationaux et ceux de l'Union française s'expriment certes dans des formules différentes mais ils s'alimentent aux mêmes sources : émancipation des peuples et droits de l'homme. Dans ce cadre de référence commun, l'évolution de l'Union française semblait pouvoir se faire, sans heurts majeurs, de façon compatible avec les évolutions internationales. En réalité, les contradictions qui ne tardèrent pas à apparaître étaient contenues dans les ambiguïtés du Préambule lui-même.

II - UN TEXTE AMBIGU

Cette ambiguïté est politique et juridique.

A) *L'ambiguïté politique*

Une lecture attentive montre que, derrière la rhétorique généreuse relative à la coopération et l'auto-administration, le Préambule n'est pas porteur d'évolution car il ne dessine pas d'orientation, il n'assigne pas de but à l'Union ; il ne repose pas sur un choix clair quant à la nature de l'Union française, à son devenir souhaitable, aux droits des peuples membres. Il enregistre en cela l'ambiguïté de ses origines. En effet, il porte la marque de deux orientations politiques différentes.

D'une part, il se fait l'écho des idées fédéralistes très en vogue dans certains milieux qui pensent y trouver les recettes adéquates pour l'organisation de l'Union française ; ces idées sont représentées au RPF, par exemple avec René Capitant, ainsi qu'à la SFIO et dans des formations de centre gauche. Ce faisant, leurs auteurs vont chercher une solution à la question coloniale dans un système étranger à la tradition française et qui ne peut que heurter cette dernière. En toute logique, le fédéralisme devrait organiser une association d'égaux, dans laquelle la France n'a plus de rôle particulier la singularisant parmi les autres nations et peuples. Pour cette raison, il est soutenu par les membres du groupe des élus d'outre-mer. En réalité, c'est un fédéralisme bien étrange qu'ont à l'esprit beaucoup de ses partisans, un fédéralisme rétif aux principes de participation et d'autonomie et s'apparentant davantage à une décentralisation un peu poussée. Il ne pouvait constituer un barrage efficace aux influences adverses, venant particulièrement du M.R.P. et de la droite.

Le Préambule se ressent en effet, d'autre part, des pressions intégrationnistes et autoritaires qui ont présidé à son adoption finale et qui se coulent dans l'idéologie républicaine traditionnelle qui innerve tout le texte : l'idéologie unitaire jacobine et l'idéologie de la Révolution donnant à la nation française une mission universelle. On en trouve la trace dans l'affirmation que la France reste "*fidèle à sa mission traditionnelle*" envers les peuples d'outre-mer. Si elle a encore une mission, il y a encore inégalité. Et c'est ainsi que la France exerce encore une "*charge*", comme dit le texte, avec le statut et les droits particuliers qui en résultent. Autrement dit, la relation coloniale n'a pas disparu. C'est bien la raison pour laquelle le statut de l'Union doit figurer dans le texte de la Constitution française.

Les députés d'outre-mer ne s'y étaient pas trompés : ce qu'on met dans le Préambule n'a au fond pas beaucoup d'importance.

B) *L'ambiguïté juridique*

L'ambiguïté juridique concrétise l'ambiguïté politique. On la voit apparaître dans l'usage du mot peuple. Le Préambule l'applique à des collectivités humaines très différentes. Dans le 1er paragraphe, toutes les collectivités d'outre-mer sont qualifiées de peuples. Dans le deuxième paragraphe, on a vu que les peuples sont distingués des nations, sans que la portée de cette distinction soit bien claire. Dans le dernier paragraphe, sont visés seulement les peuples dont la France "*a pris la charge*".

Cet usage indifférencié pose toute une série de questions. Toutes les collectivités d'outre-mer sont-elles des peuples ? Faut-il inclure dans cette catégorie les populations constituées en départements d'outre-mer (loi du 19 mars 1946 sur la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et la Réunion, et loi du 20 septembre 1947 relative à l'Algérie, "groupe de départements") ? La République comprend-elle des peuples à côté du peuple français ou le peuple français comprend-il plusieurs peuples ? Quels sont les droits des peuples ? Si existent plusieurs catégories de peuples, comment différencier les droits des peuples ? L'égalité des droits et des devoirs est-elle une égalité entre les peuples ou une égalité entre les individus ? Jusqu'à quel point peut-on considérer distinctement ces notions d'égalité des peuples et d'égalité des individus ?

Toutes ces questions sont comme escamotées dans le Préambule. Les réponses sont à trouver dans le titre VIII de la Constitution et dans la pratique subséquente.

Ces réponses sont en fait commandées par une grande distinction qui n'est pas mentionnée dans le Préambule et qui est pourtant capitale. Le mot peuple pouvait être compris de façon différente et en tout cas être porteur de deux notions juridiques différentes, puisque les peuples en question relèvent de deux ordres juridiques différents : l'ordre interne français et l'ordre international. Cette dualité ne transparait que dans le titre VIII, à l'article 60 qui dispose que "*l'Union française est formée d'une part de la République française qui comprend la France métropolitaine, les départements et territoires d'outre-mer, d'autre part des territoires et Etats associés*".

En conséquence, la République intègre dans son ordre juridique, outre la métropole, les départements d'outre-mer et les territoires d'outre-mer. La qualité de peuple accordée à la population de ces derniers ne change rien à leur situation. Placés dans de simples collectivités territoriales de la République, elles ne sont pas membres de l'Union. Leurs membres possèdent la nationalité française.

Par ailleurs, relèvent de l'ordre international les Etats associés, les Etats protégés et les Territoires associés. Les Etats associés n'ont ce statut qu'en vertu d'un acte d'association passé avec la France et définissant leurs rap-

ports mutuels. Cet "acte" conclu entre sujets de droit international possède un caractère international, sans qu'on ait pourtant admis d'y voir un traité. Les Etats d'Indochine ont accepté, dans un contexte de fortes pressions politiques, de passer un tel acte. Ceux d'Afrique du Nord ne l'ont pas voulu. Ils sont restés dans les liens du protectorat. Ils sont donc devenus membres de l'Union française, sans y participer, non sur la base d'un acte auquel ils ne pouvaient être contraints mais en vertu du texte constitutionnel. Les Territoires associés enfin sont le Togo et le Cameroun, passés du mandat de la SDN sous la tutelle de l'ONU, statut international qui se révélera bien plus décisif pour leur avenir que celui de membre de l'Union française.

On arrive donc à la constatation que l'unité apparente du Préambule est totalement artificielle¹. Elle n'est effectivement que rhétorique. Les mots n'ont pas de sens particulier. Ils n'en acquièrent que dans la Constitution et par sa mise en pratique. Dans ces conditions, le Préambule ne pouvait être que trompeur.

III - UN TEXTE TROMPEUR

Le Préambule est trompeur non pas parce qu'il serait à distance des réalités mais plus gravement parce qu'il est en contradiction avec elles, fondamentalement parce que celles-ci sont déterminées par le cadre constitutionnel. Trompant les attentes des peuples, il a donc débouché la plupart du temps sur le contraire de ce qu'il annonçait, aussi bien pour les Territoires d'outre-mer que pour les entités associées.

Les peuples des Territoires d'outre-mer formaient la plus grande partie du domaine colonial. Ils ont vu dans les dispositions du Préambule l'annonce d'une novation de la situation coloniale. Les textes constitutionnels rendaient certes possible, encore que sur le mode mineur, la transformation de la situation de ces peuples, en prévoyant l'adoption de "*statuts particuliers tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensembles des intérêts de la République*", mais très peu fut fait, en matière de réformes, entre 1946 et 1956. Des majorités parlementaires différentes et des gouvernements successifs ont laissé perdurer pour l'essentiel l'état de choses colonial antérieur, évidemment gommé de ses aspects les plus choquants, privilégiant l'assimilationnisme, engendrant frustrations et tensions.

1. A ce sujet, on peut rapprocher cette observation de M. Borella : "*Il serait cependant possible de concilier les deux doctrines du Préambule à condition d'appliquer la doctrine coloniale aux peuples d'outre-mer intégrés dans la République et la doctrine libérale à ceux qui sont constitués en Etats autonomes ; mais, outre que rien ne permet de soutenir une telle interprétation des textes, puisque chaque fois la dénomination employée, les «peuples» d'outre-mer, est identique, celle-ci serait contraire à l'organisation constitutionnelle de l'Union qui assure un rôle prépondérant à la République, guide et animatrice de l'évolution des peuples*"; *op. cit.*, p.327.

Les Territoires associés ont connu des évolutions plus rapides. La France a passé des accords de tutelle approuvés par l'Assemblée générale des Nations unies, le 13 décembre 1946. L'appartenance à l'Union française de ces territoires a été jugée compatible avec la tutelle. En pratique, la France a mené une politique contradictoire. Sous la pression de l'ONU et de l'exemple britannique, elle s'est trouvée contrainte de conduire ces territoires à une véritable autonomie politique, tout en les administrant cependant comme s'ils étaient français. Elle a ainsi mené spontanément une politique assimilationniste, calquée sur celle des T.O.M. et tissant des liens entre les populations et l'ordre politique et juridique français.

Pour les Etats membres de l'Union française, tout tient dans une double contradiction : contradiction entre les dispositions égalitaires du Préambule et les dispositions constitutionnelles donnant un rôle prépondérant aux autorités françaises dans la conduite de l'Union, d'une part et contradiction interne, d'autre part, dans le fait même de prétendre inscrire l'évolution de peuples théoriquement indépendants dans un texte qui impliquait permanence et mesures d'imposition unilatérales. Le Préambule semblait annoncer un réseau complexe et souple de relations multilatérales entre partenaires associés, il débouche sur une construction pyramidale figée.

CONCLUSION : UN TEXTE MORT

La doctrine a généralement présenté la Constitution de la IV^e République, s'agissant de l'Outre-mer, comme un cadre ambivalent, susceptible d'être rempli de façon différente, ne prenant véritablement vie que par la pratique². Cette vue peut être partagée, si on l'applique aux dispositions constitutionnelles proprement dites, ne serait-ce qu'en raison de l'article 75 prévoyant que "*les statuts respectifs des membres de la République et de l'Union française sont susceptibles d'évolution*". On rejettera en revanche l'idée, défendue par certains, que le Préambule dessinait un programme forcément un peu flou, tandis que la Constitution posait un droit d'application non pas contradictoire mais devant au contraire s'en rapprocher par un processus dynamique³.

Le Préambule apparaît plutôt comme un texte mort dès son adoption. Sa signification profonde est d'enregistrer les produits du passé immédiat et les contraintes extérieures. Il n'est pas tourné vers l'avenir mais crispé sur le présent. Il ne tient un discours acceptable pour le monde nouveau qu'au prix de contradictions paralysantes favorisant la poursuite de pratiques dépassées. N'exprimant pas de véritable projet, il ne pouvait servir d'inspiration dynamique à l'évolution du système constitutionnel. Ce texte mort était au cœur de

2. Cf. Marcel Sibert : "*Non plus en droit mais en fait, l'Union française est une étape. Où conduira la route qu'elle amorce dépendra de ce que nous serons nous-mêmes au dedans et au dehors*", *op. cit.* p. 19.

3. Rolland (L.) et Lampué (P.), *op. cit.*, p. 61.

la contradiction profonde qui habitait l'Union française, fortement soulignée par F. Borella, à savoir "qu'elle ne pouvait réaliser ses principes de base qu'en se détruisant elle-même"⁴. Un tel travail supposait le concours d'hommes politiques lucides et courageux, en plus grand nombre que n'en eut la IV^e République.

BIBLIOGRAPHIE

- BORELLA François, *L'évolution politique et juridique de l'Union française*, LGDJ, 1958 ; la présente communication est beaucoup redevable à cet ouvrage.
- *La Quatrième République, bilan trente ans après la promulgation de la Constitution du 27 octobre 1946*, LGDJ, 1978.
- PEUREUX Gérard, *Le Haut-conseil de l'Union française*, LGDJ, 1960.
- ROLLAND Louis et LAMPUÉ Pierre, *Droit d'outre-mer*, Dalloz, 1959.
- SIBERT Marcel, *Aperçu sur l'Union française, La République française*, Vol. IV, n° 1-2, pp. 15 ss.

4. *Op. cit.*, p. 352.