

Le rôle de l'Assemblée de l'Union française dans l'évolution sociale et politique de l'Afrique noire francophone.

Koffi Amouzou Sossou

Département d'Histoire
Université du Bénin, Lomé (Togo)

Introduction

« *Je souhaite que soit un jour entreprise une analyse approfondie des travaux de l'Assemblée de l'Union française. Elle fut une Assemblée méconnue* » (Riond 1979 : 16). Ce vœu, formulé par Georges Riond, ancien conseiller M.R.P.¹, traduit le sentiment de tous les conseillers de l'Union française. Il traduit également une réalité inhérente à la IV^e République française. En effet, les conditions exceptionnelles dans lesquelles naquit cette République amena les acteurs politiques de l'époque à répondre à des attentes parfois contradictoires, et à mettre en place des institutions au rôle mal défini. L'Assemblée de l'Union française en fut une des illustrations.

Confinée à Versailles jusqu'en 1956, privée de la couverture médiatique parisienne, loin du grand public de la capitale française, l'Assemblée de l'Union française fut réellement méconnue en France. De même, ses avis ne s'imposaient ni au parlement ni au gouvernement. Ce dernier, du reste, n'a rien à craindre de l'Assemblée versaillaise qui ne peut le renverser.

La privation de cette Assemblée de réels pouvoirs ne manque pas d'explication (Sossou 1994 : 77-93). Mais cette situation amena beaucoup d'auteurs à s'interroger sur l'opportunité d'une telle institution. Quant à son utilité, Martin J. (1988 : 24), qui n'a probablement jamais fréquenté les dépôts d'archives de cette assemblée, ne trouva dans celle-ci « *A peu près aucune utilité* ». Hâtive

et très injuste à l'égard d'une institution qui ne disparut qu'avec la République qui lui donna vie, cette conclusion soulève néanmoins la cruciale question du rapport entre les objectifs de la nouvelle politique coloniale française après la Seconde Guerre mondiale et la création d'une assemblée sans réel pouvoir de décision. Quel fut le rôle de cette assemblée ? A tout considérer, bien que pertinente, cette question est inopportune dans le contexte de la IV^e République où la Constitution ne donna à cette Assemblée aucun rôle précis, si ce n'est celui de proposer, jamais de décider. Il faut cependant éviter de conclure que cette assemblée ne fut qu'une de plus, une de trop.

Conscients des faibles pouvoirs de l'Assemblée, les conseillers de l'Union française finirent, au fil des années, par l'imposer grâce à la richesse de leurs délibérations et au réalisme de leurs conclusions. Reléguée au second plan dans la métropole, l'Assemblée fut une référence en Afrique noire où elle jouissait d'un grand crédit auprès des populations. Cette situation s'explique fort bien car de par la Constitution, tous les décrets et les lois relatifs aux territoires d'outre-mer n'étaient pris ou votés à Paris qu'après l'avis de l'Assemblée de l'Union française, où les élus d'outre-mer n'étaient pas minoritaires. Aussi, très tôt, l'Assemblée s'est-elle imposée comme la plus indiquée, parmi toutes les assemblées de la métropole, à défendre les libertés fraîchement acquises dans ces territoires. Pourquoi ? Quel fut l'impact des avis de Versailles sur l'évolution politique et sociale en Afrique noire ?

¹ Mouvement républicain populaire, créé en 1944 et devenu après la guerre, l'un des grands partis politiques en France.

Contrairement à l'idée reçue, ni le parlement, ni le gouvernement français ne furent pas toujours indifférents aux avis et propositions des conseillers. Il importe donc de faire ressortir les raisons qui poussèrent cette Assemblée à défendre les libertés outre-mer. Par ailleurs,

il convient de mesurer l'influence que les avis versaillais ont eue sur l'évolution en Afrique. A cet égard, les réformes entreprises au Togo en 1955 constituent un cas particulier. La marque de Versailles y fut nette. Il convient de traiter ce cas à part.

L'Assemblée pour la défense des libertés outre-mer.

Le réflexe classique de faire remonter la jouissance des libertés démocratiques dans les possessions françaises au lendemain de la Seconde Guerre mondiale n'est pas sans fondement. Non que l'Afrique eût attendu cette guerre pour réclamer sa liberté. Le colonisé a très tôt réclaté d'être traité sur un pied d'égalité avec son « maître ». Mais ses porte-paroles, forcément des « évolués », n'apparurent réellement sur la scène politique en Afrique noire francophone qu'après cette guerre. L'un d'eux, Sourou Migan Apithy, député du Dahomey, rappela au palais Bourbon, le désir profond des Africains et l'attente de ces derniers : « Les peuples d'outre-mer ont acquis la conscience de leur personnalité et depuis que nous avons été intimement mêlés à l'immense secours des années 1939 à 1945, qui devait, en même temps que la souffrance et le deuil porter partout le message de la liberté et de la démocratie, cette conscience s'est raffermie »²

En fait, le message de la liberté et de la démocratie était déjà entendu par les autorités françaises. Des mesures furent prises. L'Assemblée de l'union française chercha à les sauvegarder.

Les Libertés politiques et syndicales en Afrique : une réalité mouvante

L'acquisition des libertés démocratiques dans les territoires d'Afrique francophone est antérieure à la mise place de l'Assemblée de l'Union française. En effet, les gouvernements successifs de la France prirent très tôt conscience de la nécessité de s'adapter au vent de liberté

que la guerre fit souffler sur les peuples.

Déjà, le 7 août 1944, le gouvernement de Gaulle introduisit la liberté syndicale dans les territoires. De même, de mai à septembre 1946, les gouvernements Gouin et Bidault introduisirent par décrets dans ces territoires, respectivement la liberté de presse et la liberté d'association. Ces mesures ne laissèrent guère les Africains indifférents. Les territoires, à l'instar du Togo, connurent une floraison de journaux (Gayibor 1997 : 196-197). De même, plusieurs syndicats virent le jour. Généralement affiliés aux syndicats métropolitains, ces syndicats s'efforcèrent de mener le dur combat de la défense des intérêts des travailleurs face à un patronat méfiant et franchement hostile. Enfin, il y eut éclosion de plusieurs partis politiques aux discours variés.

Ces libertés naquirent dans une société et face à un patronat et une administration très peu préparés, la première à les gérer, les deux derniers à les admettre sans opposition. Aussi, ne doit-on guère s'étonner des obstacles qu'elles rencontrèrent.

Affilié au Parti Communiste français jusqu'en 1952, le RDA vécut pendant toute cette période un véritable calvaire dans toute l'Afrique francophone et particulièrement en Côte d'Ivoire (Ki-Zerbo 1978 : 506). Mais le cas qui exemplifia le mieux les menaces qui pesaient sur les libertés démocratiques fraîchement acquises vint de Madagascar. En effet, de mars 1947 jusqu'à la fin de l'année 1948, des troubles se produisirent dans ce pays et notamment sur la côte Est. « D'origine mal connue » (Martin 1988 : 343), ces troubles offrirent néanmoins l'occasion aux autorités françaises d'accuser le M.D.R.M.³, parti politique qui

² Annales de l'Assemblée nationale, séance du 4 Août 1947, P. 3892.

³M.D.R.M. : Mouvement Démocratique de la Rénovation Malgache. Ce mouvement est né en France en février 1946 par transformation du Parti de la Restauration de l'Indépendance malgache. Les élus de ce parti firent plusieurs démarches à Paris pour obtenir l'autonomie de l'Ile, mais en vain.

n'était pas en odeur de sainteté dans les milieux coloniaux et gouvernementaux, en raison de ses positions indépendantistes. La répression dura jusqu'à fin 1949. Le bilan fut sévère⁴. Du 22 juillet au 4 octobre 1948, eut lieu le procès des dirigeants du M.D.R.M. La sentence fut éloquente :

- six condamnations à mort, dont deux députés, Raseta et Ravoahangy ;
- huit condamnations aux travaux forcés, dont le député Rabemananjara ;
- deux condamnations à la réclusion à vie, dont le sénateur Ranaivo⁵.

Le M.D.R.M. fut par ailleurs dissous !

Exceptionnel, le cas malgache n'illustre pas moins ce qui, dans une moindre mesure, se passait alors dans toute l'Afrique francophone. Dans tous les cas, le message était clair : les fraîches conquêtes démocratiques en Afrique avaient besoin d'être constamment défendues pour être préservées. Mais par quelle institution le seraient-elles ? L'Assemblée de l'Union française s'offrit ce rôle. Et pour cause. Il convient, du reste, de rappeler que les élus eux-mêmes se virent interdire des réunions publiques dans les territoires⁶.

L'Assemblée, garante des libertés outre-mer

Plusieurs facteurs concoururent à désigner les conseillers comme les artisans de la défense des libertés en Afrique : d'une part la philosophie qu'ils se firent de la politique coloniale française d'après guerre et, d'autre part les réalités intrinsèques de leur Assemblée.

Versailles et la politique coloniale française.

A la différence de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République, l'Assemblée de Versailles ne devait son existence qu'à celle de l'Union française. Ce qui nécessitait le maintien des territoires dans cette union. Ceci amena les conseillers de l'Union française à avoir une constante attitude vis-à-vis des territoires : non

à l'indépendance ou à la sécession des territoires et, autant de liberté et de démocratie que possible dans ces derniers.

Les conseillers affichèrent leur hostilité à l'indépendance des territoires d'outre-mer, lors de la discussion relative au Gabon dont les élus demandèrent, en 1948, le détachement de l'A.E.F. et l'autonomie. A la commission de politique générale de l'Assemblée, aucun conseiller n'admit le principe d'autonomie pour le Gabon⁷. Même le bouillant Barbe, conseiller communiste généralement prompt à défendre les desiderata des Africains, se prononça, non pour l'autonomie du Gabon, mais pour une large décentralisation de l'A.E.F.

A l'autonomie réclamée, tous les conseillers sans exception préférèrent dans leur rapport, utiliser la formule de « *décentralisation et de déconcentration administrative outre-mer* ».

Le très conservateur Albert Sarraut crut même bon de fixer les limites de cette décentralisation pour éviter le « *risque d'aboutir à un séparatisme local particulièrement dangereux* »⁸. En fait, la crainte de Sarraut était largement partagée par tous les conseillers. En quoi la sécession des territoires était-elle dangereuse ?

– Pour l'ensemble des conseillers, cela signifierait la fin de l'Union française, et donc la disparition de l'Assemblée ;

– Quant aux communistes, qui n'ont jamais fait mystère de leur hostilité à l'impérialisme et au colonialisme, leur opposition à l'indépendance immédiate des territoires peut paraître surprenante. Mais, à l'analyse, ils craignaient que, précoce et acquise dans l'imaturité politique, cette indépendance fît tomber ces territoires dans un néocolonialisme dont le maître serait les Etats-Unis, le pire ennemi de l'URSS dans la guerre froide.

– Enfin, sans doute pour des raisons de sous-développement économique de leurs territoires, peu de conseillers africains étaient enclins à réclamer l'indépendance dans l'immédiat.

⁴ 11 000 victimes selon H. Des champs, plus de 80 000 selon le général Garbay.

⁵ Tous les condamnés furent amnistiés par Mendès-France en 1954.

⁶ Archives de l'Assemblée de l'Union française, Commission de politique générale, procès-verbal du 15 février 1949, dossier 46.

⁷ Archives de l'Assemblée, Commission de politique générale, dossier 77, procès-verbal du 21 juin 1950.

⁸ Archives de l'Assemblée, commission de politique générale, procès-verbal du 7 novembre 1950, dossier 84.

Ainsi, pour des raisons diverses, les conseillers furent-ils presque unanimes à ne guère encourager le séparatisme dans l'Union française. Pour maintenir ces territoires dans l'Union, Versailles opta de mener le combat pour plus de libéralisme politique outre-mer dont s'accommoderaient, selon les métropolitains, les éventuels candidats à la sécession. Mais d'autres raisons poussèrent Versailles dans ce combat.

Les réalités intrinsèques de l'Assemblée

L'Assemblée fut marquée par des particularités qui la distinguèrent des assemblées parlementaires et la poussèrent davantage à aller loin dans les réformes d'outre-mer que ces dernières.

En effet, alors qu'à l'Assemblée nationale et au Conseil de la République les élus d'outre-mer étaient noyés dans un flot de parlementaires métropolitains, l'Assemblée avait une composition paritaire entre l'outre-mer et la métropole. Cette égalité numérique donna à l'Assemblée l'image d'une institution démocratique par rapport aux assemblées parlementaires. On en était conscient en Afrique. A Versailles, forts de cette image de leur assemblée, les conseillers s'efforcèrent de ne pas décevoir l'espoir placé en eux par les Africains, quant à la défense des libertés dans les territoires.

Par ailleurs, à l'opposé des parlementaires préoccupés surtout par les problèmes métropolitains, les conseillers ne s'occupaient que des questions des territoires d'outre-mer.

Ce fut donc avec raison que le conseiller G. d'Arboussier affirma à ses collègues en commission : « *En matière de territoires d'outre-mer, l'Assemblée de l'Union française sera plus à même de juger que ne pourrait l'être l'Assemblée nationale* »⁹.

Nul, même hors de l'Assemblée, ne contestait cette vérité. Les conseillers y puisèrent la force pour s'affirmer et imposer dans le cœur des Africains, une assemblée dont les métropolitains ignoraient l'importance.

De même, l'Assemblée accueillait en son sein des conseillers apolitiques qui, bien qu'appartenant à des groupes politiques, devaient pourtant leur présence à Versailles moins à leur coloration idéologique qu'à

la connaissance qu'ils avaient de l'Afrique. Marcel Griaule fut sans doute le représentant le plus illustratif de cette race de conseillers¹⁰. Ethnologue, ayant fait de nombreuses recherches sur l'Afrique (Sossou 1994 : 215), Marcel Griaule démystifiait et dépolitisait le débat à Versailles, les affranchissait des intrigues et des calculs politiques et cherchait avant tout à « africaniser » les réformes en faveur des Africains. Mieux, il réussissait souvent à gagner ses collègues à ses positions ultralibérales. A Versailles, le cœur et le réalisme l'emportèrent sur les considérations politiques et idéologiques. Georges Riond (1979 : 236 – 237) exprima cette idée à sa manière : « *Bien que notre Assemblée se fût, à l'image des autres, divisée en groupes politiques, les confrontations aboutissaient à des synthèses plus fréquentes que dans les tensions du Palais Bourbon* ».

Enfin, la dernière particularité de l'Assemblée fut de n'avoir aucun pouvoir de décision. Paradoxalement, ce caractère purement consultatif de leur assemblée amena les conseillers à être très audacieux dans leurs propositions et à demander beaucoup pour les Africains, dans leurs avis, pour être sûrs que l'essentiel sera pris en considération à Paris. Et, comme nous le verrons plus loin, cette audace a parfois payé.

Le social et la consolidation de la démocratie en Afrique noire.

Eloignés à tous égards de la population française, les conseillers de l'Union française comprirent très vite que le jugement sur leurs travaux viendrait de l'Afrique. Aussi, s'étaient-ils astreints, dans les avis à transmettre au gouvernement et au parlement, à réclamer l'amélioration des conditions de vie des Africains et la jouissance des libertés démocratiques dans les territoires.

Les conseillers de l'Union française et le social outre-mer

Dans les débats relatifs au FIDES, une constatation s'impose : le gouvernement opta pour des réalisations spectaculaires dans les grandes villes, à l'instar des hôpi-

⁹ Archives de l'Assemblée de l'Union, Commission de Politique générale, Procès-verbal du 12 mai 1948, dossier 14, P. 13.

¹⁰ On peut citer par ailleurs Charles-André Julien, spécialiste du Maghreb et Jacques Chastenet, un académicien.

taux régionaux à Dakar et à Brazzaville ; cette politique était sans doute destinée à démentir les critiques américaines pendant la guerre contre l'œuvre française dans les colonies. Par contre, les conseillers optèrent pour plus de rural et de social (Sossou 1994 :188-198).

Ils parvinrent à fléchir les positions du gouvernement, surtout dans le second plan quadriennal où les crédits affectés à l'aide à la production locale passèrent à 27 %, voire à 35 %, contre 17 % seulement pour le premier plan.

Mais le code du travail, la réforme sociale la plus marquante de la IV^e République dans les territoires fut, pour les conseillers, l'occasion d'affirmer leur attachement au bien-être social des Africains.

Le décret Moutet du 17 Octobre 1947, censé doter les territoires africains d'un code du travail, leur permit de se signaler au début de leurs travaux. Ce décret, bien que promulgué dans les territoires, ne fut jamais appliqué, car il fut suspendu par le successeur de Moutet au ministère de la France d'outre-mer, Coste-Floret. Cette suspension poussa les conseillers à montrer leur sollicitude à l'égard des Africains. Leurs nombreuses initiatives aboutirent au vote d'une résolution invitant le ministre Coste-Floret à appliquer le décret Moutet. Cette initiative influença le ministre qui avoua lui-même : « *Après le vote unanime de l'Assemblée de l'Union française, j'ai pris un décret qui, dans son article 1er, remettait en vigueur le décret du 17 Octobre 1947* »¹¹.

P. Coste-Floret fut désavoué par ses collègues en Conseil des ministres et par le Conseil d'Etat, qui déclara son décret illégal. Mais cet aveu du ministre en commission à Versailles rassura les conseillers et leur prouva qu'ils pouvaient influencer la nouvelle politique coloniale de la France. Ils s'affirmèrent donc lors des discussions relatives à un nouveau code qui, lui, sera voté en 1952 et appliqué dans les territoires.

Plusieurs conseillers firent des propositions quelque peu originales. C'est ainsi que Marcel Griaule souhaita que le code fût appliqué à tous les travailleurs, c'est-à-dire y compris les forgerons, les pêcheurs, les artisans, les paysans. Pour cet ethnologue, l'effet d'une réforme

qui ne visait que les travailleurs professionnels n'aurait nécessairement qu'un impact limité en Afrique. De même, s'étant agi des prestations familiales, la conseillère Le Ber en souhaita l'extension à toutes les familles africaines.

Le caractère idéaliste de ces propositions ne fait pas de doute, pas davantage néanmoins que la sincérité de leurs auteurs. Ces propositions témoignent de l'intérêt que Versailles portait à la masse africaine, c'est-à-dire aux 9/10^e des Africains négligés par le code du travail. Cependant, de pareilles initiatives n'eurent d'autre mérite que de soulever en Afrique un éphémère enthousiasme, surtout parmi les instruits, très intéressés par les débats dans les assemblées.

Par contre, les dispositions relatives aux accidents de travail connurent un sort plus heureux. Non prévues dans les textes gouvernementaux et parlementaires, elles furent introduites par les conseillers dans leur avis. Elles étaient destinées à améliorer les conditions de travail en Afrique où les accidents de travail étaient réglés à « l'amiable », c'est-à-dire selon la volonté de l'employeur tout-puissant outre-mer. Les conseillers furent malgré tout désavoués par le parlement, car le code resta muet sur les accidents de travail. Mais, passant des débats versaillais aux réalités africaines, les conseillers firent plusieurs missions en Afrique. Les contacts qu'ils eurent avec les représentants de l'administration, les employeurs et les salariés ainsi que les visites effectuées dans les exploitations agricoles et industrielles, les amenèrent à cette conclusion : « *Il ne nous semble plus possible de nous en tenir à des réglementations locales, à des indemnités à l'amiable en cas d'accident de travail ... C'est notre souci et notre devoir de garantir leur sécurité et de les dédommager des risques qu'ils courent* »¹².

Cette édifiante conclusion amena les conseillers à continuer le combat, malgré leur échec momentané en 1952. A leurs nombreuses initiatives et propositions, le gouvernement G. Mollet répondit par un décret du 24 février 1957, portant sur la répartition et la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Par ailleurs, la création, à l'école nationale de la France d'outre-mer, d'une section chargée de former les ins-

¹¹ Archives de l'Assemblée de l'Union française, commission des Affaires sociales, dossier n° 9, Procès-verbal du 9 mars 1948, P.2.

¹² Annales de l'Assemblée, débats, séance du 15 février 1952, P. 192.

pecteurs du travail et des lois sociales à partir de 1950, est à mettre à l'actif des initiatives versaillaises, notamment d'une proposition remise le 7 mars 1950 au gouvernement et à laquelle ce dernier adhéra.

Les conseillers confirmèrent par ailleurs l'importance de leur rôle dans le social outre-mer, en s'impliquant activement dans la résolution du plus grave conflit social en Afrique francophone ; il s'agit de la grève des cheminots déclenchée en Afrique Occidentale le 10 octobre 1947 et qui ne prit fin que le 18 mars 1948. Des propositions concrètes transmises le 12 février 1948 par l'Assemblée au gouvernement, jouèrent un important rôle dans la résolution de ce conflit. Le représentant du gouvernement à Versailles, le ministre Augarde, reconnut le rôle de l'Assemblée dans la solution à cette grève par « *le gouvernement qui avait pris le vœu de l'Assemblée en considération* »¹³. En Afrique, ce rôle des conseillers ne fut ni méconnu, ni oublié. Le président Emile Derlin Zinsou de l'ex-Dahomey, ancien conseiller, en eut la preuve. En mars 1993, le président de l'Association des cheminots retraités de son pays, Albéric A. Hoyo, lui envoya une lettre à l'occasion du « *45^e anniversaire de la grève historique des cheminots de l'ex- A.O.F.* » pour lui « *dire un grand merci pour votre importante contribution à l'Assemblée de l'union française voici 45 ans en vue de l'heureux dénouement de cette grève qui a duré 5 mois 10 jours* » (Sossou 1994 : 332 – 333). L'effort de l'ensemble des conseillers fut ainsi reconnu par les syndicats africains, par le truchement du conseiller E D Zinsou. Du reste, en soutenant les grévistes alors que le ministre de la France d'outre-mer s'efforçait d'étouffer la grève¹⁴, les conseillers cherchaient à défendre la liberté syndicale en Afrique. A cet égard, de retour d'une mission en Afrique, le conseiller Bégarra rassura ses collègues : « *La liberté syndicale semble effective partout* »¹⁵, pour montrer que les initiatives versaillaises ont porté leur fruit. Cette autosatisfaction n'est pas sans fondement. Darboux, le tout nouveau ministre des Affaires sociales du Dahomey, confirma la chose ; à Paris en 1958, il choisit la commission des affaires sociales de l'Assemblée de l'Union française pour faire le bilan de l'application du code dans son pays (Sossou 1994 :

253). Ce fut l'Afrique francophone tout entière qui, à travers ce geste, reconnut le rôle de l'Assemblée dans l'évolution sociale des territoires français d'Afrique sous la IV^e République.

Les conseillers et la défense des libertés démocratiques en Afrique.

Parallèlement au combat pour le progrès social en Afrique francophone, les conseillers menèrent la lutte pour la sauvegarde et la consolidation des libertés démocratiques et la défense des droits de l'Africain, notamment vis-à-vis de l'administration coloniale. Membres d'une institution privée de réels pouvoirs de décision, les conseillers ont toujours considéré leur Assemblée comme victime d'une injustice. A cet égard, ils cherchèrent à se distinguer dans le combat contre toute injustice et toute violation des promesses de la Constitution de l'Union française. Aussi, à la suite des troubles politiques à Madagascar dont il est fait cas plus haut, les conseillers s'empressèrent-ils d'envoyer une mission d'information dans la Grande Ile du 19 octobre au 19 novembre 1948. Ils alertèrent, à la suite de cette mission, les autorités françaises sur l'urgence d'une solution pacifique. Composée d'ED Zinsou, son président, de la conseillère Autissier et des conseillers Estèbe, Lapart et Perier, cette mission, à l'instar de toutes les autres fréquemment envoyées en Afrique, avait plusieurs mobiles pour les conseillers :

- toucher du doigt les réalités dans les territoires pour disposer d'éléments sûrs dans leurs débats ;
- montrer aux Africains que Versailles était plus proche des territoires que n'importe quelle autre assemblée de la métropole, et les assurer de la disponibilité de l'Assemblée à sauvegarder leurs droits ;
- rappeler à l'administration coloniale que sous la IV^e République, les territoires n'étaient plus un domaine réservé où les droits du colonisé pouvaient être impunément bafoués ;
- rappeler au gouvernement français et à l'Assemblée nationale que dans leurs décrets et lois relatifs à ces territoires, ils ne devraient pas se contenter de recueillir l'avis de l'Assemblée comme la Constitution les y obligeait, mais en tenir compte d'autant plus que ces avis émanaient de conseillers bien informés des réalités africaines.

¹³ Op. cit., 1948, P. 287.

¹⁴ Coste-Floret révéla en commission des affaires sociales, en février 1948 qu'il avait envoyé 120 cheminots métropolitains en Afrique pour faire reprendre le travail.

¹⁵ Archives de l'Assemblée, commission des affaires sociales, dossier 211, séance du 17 février 1954.

Somme toute, cette réaction des conseillers face à la répression contre un parti politique, était destinée à faire de l'Assemblée l'institution de défense des libertés démocratiques dans les territoires d'Afrique. Ce même souci amenait constamment les conseillers à alerter le ministre de la France d'outre-mer, dès la constatation de la violation des droits des Africains, à l'instar des interdictions des réunions publiques, « *en lui demandant des explications* »¹⁶.

De même, en cas de conflit entre les institutions territoriales, notamment entre les assemblées et les gouverneurs, Versailles se désignait comme l'arbitre naturel. Du reste, les Africains ne lui contestaient guère ce rôle, comme en témoigne, en 1951, la lettre du président de l'assemblée représentative du Togo, Sylvanus Olympio, à la commission de politique générale de l'Assemblée, qui décide d'attirer l'attention du ministre de la France d'outre-mer sur le problème togolais. Ce dernier, en effet, portait sur la date des élections à l'assemblée territoriale. La démarche des conseillers auprès du ministre eut un effet à retardement¹⁷.

En fait, à l'égard des assemblées territoriales, les conseillers définirent très tôt une ligne de réflexion qui fut une véritable révolution par rapport aux conceptions gouvernementale et parlementaire. Quelques mois après le démarrage des travaux de l'Assemblée, en 1948, ils arrêtaient leur position au sujet des compétences des assemblées territoriales : « *Ne pas permettre qu'à aucun échelon puisse jouer, au travers des décisions gouvernementales, prises d'une façon qui ne soit pas conforme aux avis des assemblées locales, l'arbitraire de l'exécutif, c'est-à-dire que les décisions ne puissent être prises que sur délibération conforme des assemblées consultées* »¹⁸. Il s'agissait, pour les conseillers, de permettre aux assemblées territoriales d'émettre des avis en vue d'adapter aux nécessités locales, les lois et les décrets parisiens dans les domaines financier, économique, judiciaire et social.

En défendant ainsi les prérogatives des assemblées territoriales, les conseillers espéraient parvenir à la concrétisation de la structure fédérale qu'ils souhaitent voir prendre l'Union française. A ce titre, à des

assemblées plus ou moins compétentes pour les affaires locales, devrait forcément répondre une assemblée fédérale compétente pour les affaires fédérales, et donc aux pouvoirs réels. Ce dernier rôle reviendrait naturellement à l'Assemblée de l'Union, au détriment de l'Assemblée nationale. On comprend dès lors plus aisément pourquoi les conseillers tinrent tant à l'accroissement des compétences des assemblées locales et à leur autonomie progressive vis-à-vis des gouverneurs, voire du parlement et du gouvernement français. Une telle conception ne pouvait avoir l'aval du gouvernement.

Saisi de la position Versaillaise, le ministre de la France d'outre-mer réagit devant les conseillers : « *Je tiens ici à dire très nettement quelle sera ma politique. La politique du gouvernement en la matière sera nette, tout en demandant au parlement de bien vouloir introduire dans les lois certaines modifications qu'a proposées votre Assemblée, il lui demandera aussi, en s'appuyant sur la Constitution ... de rejeter tout ce qui permettrait aux assemblées locales d'empiéter sur les attributions du pouvoir exécutif central, ou de son représentant local ou de faire indirectement échec aux lois votées par le parlement souverain* »¹⁹.

A la lumière de cette réplique du ministre, les assemblées locales ne verront guère s'élargir leurs compétences. Seule, la loi-cadre leur donna un petit souffle. Par contre, le ministre consentit à l'élargissement du corps électoral, demandé par les conseillers.

En effet, l'une des préoccupations majeures de ces derniers fut d'amener la masse africaine à participer à la vie politique dans les territoires. Aussi, dès 1948, envisagèrent-ils l'introduction du suffrage universel dans toutes les élections outre-mer. Dans l'impossibilité matérielle d'atteindre cet objectif dans l'immédiat, ils mirent en place, en mai 1950, une « *commission spéciale chargée d'étudier l'organisation du suffrage universel dans les pays d'outre-mer* ». Par ailleurs, dans l'attente de l'établissement des pièces d'identité nécessaires au suffrage universel, les conseillers prirent l'habitude, dans les différents avis relatifs aux élections dans les territoires, d'allonger la liste des électeurs (Sossou 1994 : 127, note 2). Ils

¹⁶ Archives de l'Assemblée, commission de politique générale dossier 46, procès-verbal du 15 février 1949, p. 2.

¹⁷ Aux dates des 9 et 30 décembre 1951 fixées par le Commissaire de la république et contestées par certains membres de l'assemblée locale, les élections eurent effectivement lieu. Mais de nouvelles furent organisées le 30 mars 1952 pour l'Assemblée territoriale qui remplaçait l'Assemblée représentative ; ce qui donnait satisfaction aux élus contestataires des élections précédentes.

¹⁸ Archives de l'Assemblée, commission de politique générale, dossier, 14, p-v du 12 mai 1948, p.13.

¹⁹ Archive de l'Assemblée, commission de politique générale, dossier 42, Annexe du p-v du 1er février 1949, p 3.

furent généralement suivis par le gouvernement et le parlement. Ce qui eut pour conséquence de gonfler le corps électoral, comme le montre le tableau suivant, retraçant le cas du Togo.

Tableau I : Evolution du corps électoral du Togo

Années	Nombre d'électeurs
1946	3.875
1948	7.963
1953	113.280
1955	190.000
1956 (31 mars)	283.807
1956 (28 octobre)	438.436
1958 (27 avril)	490.796

Source : La Documentation française. Notes et études documentaires, 2- 706, 5 octobre, 1960, p.7.

Reflétant la situation de tous les territoires d'Afrique, l'évolution du corps électoral du Togo montre que les initiatives de Versailles, qui reçurent l'approbation du ministre portèrent leur fruit.

Il convient de préciser que le souci majeur des conseillers était de combattre la politique élitiste qui caractérisa la III^e République et à laquelle la IV^e n'échappait que très difficilement.

Par ailleurs, les libertés démocratiques s'accommodaient mal de l'omnipotence de l'administration coloniale. L'immixtion de celle-ci dans la désignation des chefs traditionnels fut d'ailleurs dénoncée dès 1949 par les conseillers. Le ministre Coste- Florest trouva effectivement le fait « *regrettable* ». Il promit aux conseillers d'y remédier. Un projet de loi fut déposé la même année. La solution vint grâce à la loi-cadre.

Le rôle des conseillers dans l'évolution sociale de l'Afrique, à travers les multiples propositions et avis, et d'audacieuses initiatives, n'est pas à nier. Certes, les réformes finalement entreprises prennent du retard et souvent s'éloignent des positions des conseillers.

A Versailles où l'on propose, l'intérêt des Africains avait la priorité dans les débats: A Paris où l'on décide, le réalisme l'emportait souvent sur les autres considérations. Mais il arrivait que Versailles fût suivi presque intégralement dans ses initiatives. Les réformes entreprises au Togo en 1955 en offrirent un exceptionnel exemple.

Versailles à l'origine de l'évolution politique du Togo

Territoire sous tutelle de la France et associé à l'Union française, le Togo connut un véritable changement politique en 1955, grâce à la loi du 16 avril de cette année, relative à ses institutions territoriales et régionales. Appréciant le rôle joué par Versailles dans cette réforme, le grand spécialiste français du droit colonial, Pierre Lampué, écrivit (1956 :367), : « *On notera que l'Assemblée de l'Union a joué un grand rôle dans l'élaboration de ce texte, et que ses travaux ont influencé efficacement sur les décisions du législateur* ».

Cette réforme fut précédée des promesses²⁰ faites au Conseil de tutelle de l'O.N.U. en janvier 1951 par Pignon, représentant de la France, et à l'assemblée territoriale du Togo en août 1952, par Pflimlin, ministre de la France d'outre-mer. Malgré ces promesses, le projet gouvernemental innova à peine. Seules les initiatives versaillaises, reprises au Palais Bourbon, donnèrent à cette réforme une évolution par rapport au passé. Ces initiatives portèrent notamment sur le Conseil de gouvernement et l'extension des compétences de l'assemblée territoriale.

Versailles pour un Conseil de gouvernement dynamique

Le projet de loi du gouvernement était destiné à remplacer l'ancien conseil de gouvernement. Etat-major de hauts fonctionnaires triés sur le volet par le commissaire de la République, le Conseil de gouvernement était alors un organisme dont les réunions, convoquées au gré du chef du territoire, n'avaient d'autre objet que d'approuver

²⁰ La déclaration de Pignon concernait alors l'Afrique occidentale et le Togo. Il y était alors promis des conseils de gouvernement composés majoritairement de membres désignés par les assemblées représentatives. Dans le projet du Gouvernement cette promesse ne fut pas respectée.

les actes de ce dernier. Le nouveau Conseil de gouvernement imaginé, dans le projet de loi, fut pourtant très peu éloigné de l'ancien tant dans sa composition que dans son rôle. Les conseillers réagirent à cet état de choses.

En effet, dans le projet de loi, le Conseil de gouvernement serait composé, outre le chef du territoire qui en était le président, de trois membres élus par l'Assemblée territoriale et de trois membres nommés par le chef du territoire en dehors de l'assemblée. Ce qui, contrairement aux déclarations de Pignon devant le conseil de Tutelle, ne donnait plus la majorité aux membres élus par l'assemblée territoriale. A Versailles, il fut proposé un conseil de gouvernement de neuf membres, le Commissaire de la République non compris, dont cinq élus par l'Assemblée locale. La loi retint la même composition. Pour les conseillers de l'Union française, il s'agissait de permettre aux membres élus et représentant donc réellement la population, d'avoir un véritable poids sur la conduite des affaires du territoire. Ils ne seraient pas mis en minorité par les membres désignés et qui représentent, en quelque sorte, une survivance de l'ancien conseil de gouvernement.

De même, au niveau de la rémunération des membres du Conseil de gouvernement, les conseillers allèrent au-delà du projet de loi, notamment le simple remboursement des frais de transport. Outre ce remboursement, les conseillers proposèrent une indemnité annuelle, payée mensuellement, dont le montant serait fixé par délibération de l'assemblée territoriale. Versailles fut suivi par Paris. Les conseillers cherchèrent, à travers une telle proposition, à exiger du sérieux dans le travail des membres du Conseil de gouvernement. C'est ce qui les amena à s'écarter du projet de loi, en ce qui concerne le rôle attribué à ce Conseil de gouvernement.

En effet, le gouvernement ne lui en donna aucun de précis, et ses membres n'avaient aucune responsabilité déterminée. De même, le Conseil de gouvernement ne devait se réunir que selon le bon plaisir de son président, le commissaire de la République. A la vérité, le nouveau conseil de gouvernement, tel que conçu, s'écarterait peu de l'ancien ; ce qui amena les conseillers à réagir.

Ils exigèrent d'abord une réunion mensuelle obligatoire pour le Conseil de gouvernement. En outre, ce dernier se réunirait autant de fois que la moitié au moins de ses membres en ferait une demande écrite et signée. Cette disposition dépouillait le gouverneur de son pouvoir vis-à-vis de l'ancien conseil. Par ailleurs, la quasi-permanence de ses réunions fait du Conseil de gouvernement la véritable deuxième institution - clef du territoire, et lui confère un rôle plus efficace dans la gestion des affaires locales. Notons que la loi a encore suivi Versailles.

D'autre part, les conseillers prirent une autre initiative que la loi reprit point par point : il s'agit du rôle des membres du Conseil de gouvernement. Les conseillers accordèrent à ces derniers des attributions permanentes. En effet, la loi votée à Paris, reprenant comme dans les cas précédents les propositions de Versailles, obligea le Commissaire de la République à attribuer à chacun des membres du Conseil de gouvernement, un secteur d'activité relatif à l'organisation administrative du territoire. Cette charge accordait au titulaire de chaque secteur un droit général d'information sur ledit secteur auprès des services publics. Cette disposition fit des secteurs placés sous les conseillers du gouvernement, de véritables « *petits ministères* » ; et des titulaires eux-mêmes, de véritables petits ministres. Jules Ninine, rapporteur du projet de loi à l'assemblée nationale, parla à ce titre de « *conseil des ministres en puissance* » pour désigner ce Conseil de gouvernement. L'article 14 versaillais, devenu l'article 23 de la loi, porta ainsi une entorse à la tradition coloniale française, qui se caractérisait par la concentration du pouvoir entre les mains du seul représentant du pouvoir central. Il permit aux autochtones de faire l'apprentissage de la gestion des affaires du territoire et d'y assumer de réelles responsabilités.

Organe collégial, le Conseil de gouvernement, entièrement inventé à Versailles, n'eut aucun rapport avec celui du projet de loi. Il lui fut accordé de très importantes attributions²¹. De sa composition jusqu'à ses compétences, les conseillers de l'Union française optèrent pour une ouverture et un libéralisme qui, dans le contexte de la politique coloniale française, parurent comme une véritable révolution. A Versailles pour-

²¹ Voir la documentation française du 3 janvier 1956, N°2121 XCIII, p. 3.

tant, cette position ultralibérale n'avait rien d'extraordinaire. Ce qui parut l'être pour ce qui concerne les réformes au Togo, c'est que Versailles ait été suivi par Paris et que la loi, en dehors des modifications de pure forme, ait repris presque point par point, toutes les propositions des conseillers de l'Union française. Du reste, les propositions de ces derniers concernant l'Assemblée territoriale ne connurent pas un sort différent.

Versailles pour une révolution dans les pouvoirs de l'Assemblée locale du Togo

Au niveau de l'Assemblée territoriale du Togo, les conseillers, à l'image de ce qu'ils firent en faveur du Conseil de gouvernement, amendèrent le projet gouvernemental et y apportèrent d'importantes modifications. Celles-ci, à bien des égards, pouvaient être qualifiées de révolutionnaires au regard des dispositions constitutionnelles.

En effet, à Versailles, les conseillers, dans un article 17 bis, proposèrent de donner à l'Assemblée locale, la possibilité de délibérer sur tous projets et propositions relatifs aux problèmes à caractère local et qui ne faisaient pas objet d'une disposition légale ou réglementaire. Au Palais Bourbon, les députés virent dans cette proposition « *la grosse innovation de ce projet* ». Non sans raison. Les vives discussions à Versailles, même au sujet de cet article 17 bis, montrèrent qu'il s'agissait d'un coup porté aux dispositions constitutionnelles, et notamment au très rigide article 13 de la Constitution de la IV^e République²². Aussi, les députés considérèrent-ils cette disposition versaillaise comme « *exorbitante au droit français* », car elle conférerait à l'Assemblée territoriale du Togo « *son véritable caractère de petit parlement local* », selon les propres termes de Ninine. Mais le Gouvernement et le Palais Bourbon adhérèrent pourtant à cette initiative. L'article 17 bis versaillais devint l'article 28 de la loi relative aux institutions du Togo. Toutefois, les risques de dérive ne furent guère minimisés à Paris. Aussi, les députés s'empressèrent-ils de prévoir un garde-fou. Les délibérations, ainsi laissées à l'initiative de l'Assemblée du Togo, devront être soumises au ministre de la France d'outre-mer qui, dans des conditions défi-

nies par la loi, pourra les approuver ou en demander l'annulation. Cette précaution suffit à elle seule à montrer l'enjeu de cette initiative des conseillers.

A l'égard des décrets et des lois parisiens à appliquer dans le territoire, les conseillers innovèrent également. Pendant la colonisation française, les représentants du pouvoir central, les chefs de territoire furent réduits à appliquer les décisions parisiennes, parfois sans pouvoir y apporter la moindre modification. Le phénomène fut accentué sous la IV^e République, grâce au progrès des moyens de communication. Mais à la faveur de cette réforme au Togo, les conseillers, à travers l'article 17 ter, proposèrent de donner à l'Assemblée locale, la possibilité d'émettre des avis sur l'opportunité de l'extension pure et simple ou de la forme d'adaptation aux réalités du territoire, des lois et décrets venant de Paris. En clair, la population, par ses élus, peut rejeter une loi ou un décret parisien et s'opposer à son application dans le territoire. De même, elle peut rechercher, avant toute application, des modifications et des amendements susceptibles de répondre aux intérêts du territoire.

Il s'agit là d'une sorte de frein aux oukazes parisiens, et donc d'une faille dans le principe sacro-saint de la République une et indivisible, soumise à la même loi. Notons que cette proposition fut acceptée sans aucune restriction par les députés et reprise par la loi (article 29).

Enfin, le Gouvernement, dans son projet, n'accorda le pouvoir de délibération à l'Assemblée locale que sur huit matières. Les conseillers de l'Union française allongèrent la liste jusqu'à dix-huit matières. La loi ne les contredit sur aucun point (articles 32 et 33).

Au total, la loi n° 55 – 426 du 16 avril 1955, relative aux institutions territoriales et régionales du Togo sous tutelle française, puisa toute sa substance novatrice à Versailles. Pour l'une des rares fois, Paris emboîta le pas aux conseillers et reprit, à quelques légères modifications près, toutes les innovations versaillaises. Les raisons sont sans doute à rechercher dans le fait que le Togo offrait des « *centres d'intérêts originaux parmi les territoires africains administrés par la France* » (Charles

²² L'article 13 laissa à la seule Assemblée nationale l'initiative de voter la loi sous la IV^e République. Les débats constitutionnels montrèrent l'importance qu'accorda à cette question la Gauche hostile au Sénat qui, sous la III^e République s'arrogeait progressivement des compétences au détriment de l'Assemblée nationale.

- Robert Ageron 1986 : 95). Cette réforme fut en effet singulière dans l'Union française. *Marchés coloniaux* vit dans le Togo doté de ces institutions un « territoire-pilote »²³. *La Documentation française* parla d'un « territoire test en avance sur ses voisins »²⁴.

Au Togo même, on ne tarda pas à mettre les institutions en place et à se mettre à l'œuvre. Certes, cette réforme ne dura que seize mois, car elle « sera rapidement dépassée » (Gayibor 1997 : 212). Mais la République autonome, qui lui succéda à partir d'août 1956, prit racine dans la loi d'avril 1955 et puisa sa sève dans ses institutions. Cinq des huit ministres du gouvernement Grunitzky furent issus du Conseil de gouvernement pour lequel les conseillers de l'Union française se battirent tant.

Conclusion

Faire une analyse approfondie de l'ensemble de dix années de travaux de l'Assemblée de l'Union française est une entreprise impossible à réaliser²⁵. Par contre, chercher à déterminer le rôle de l'Assemblée dans l'évolution de cette Union n'est pas forcer la main à l'Histoire. L'entreprise, ici, peut paraître utopique d'autant plus que la Constitution n'accorda à cette Assemblée d'autre rôle que celui de faire des propositions et de donner des avis que le Gouvernement et le Parlement furent toutefois tenus de lui demander avant toute réforme dans les territoires. Mais si Paris n'était pas obligé de tenir compte de ces avis, il ne lui était pas non plus interdit de les prendre en considération. Les conseillers exploitèrent cette dernière brèche dont l'ombre plana constamment sur leurs travaux. Ils prirent très tôt conscience que seul le sérieux de ces travaux amènerait les instances décisionnelles à ne pas les négliger. Mieux, leur ambition future pour cette Assemblée dans une éventuelle Union française fédérale s'accorda avec leur désir de susciter l'intérêt pour leurs travaux d'une partie de la population de cette Union. Cet intérêt ne pouvait provenir ni de la population française qui n'avait d'yeux que pour le Palais Bourbon qui, seul, légifé-

rait pour elle, ni de la population des Etats associés qui n'avait d'autre ambition que celle de l'indépendance de leurs Etats.

L'on ne doit donc guère s'étonner que l'Afrique noire ait été l'objet de tant de sollicitude de la part des conseillers. En visant le social et le politique, ils eurent l'ambition de toucher toutes les couches sociales des populations africaines. En prenant des initiatives très libérales dans les réformes en faveur des Africains, ils s'écartèrent des préoccupations des milieux gouvernementaux et parlementaires à Paris, toujours en retard d'une réforme. Celle dont le Togo, bénéficia en 1955 fut le produit de Versailles. A peine modifiée à Paris, les propositions versaillaises, reprises par la loi relative aux institutions du Togo constituèrent le socle de l'évolution politique ultérieure de ce territoire. Ces propositions ne furent pourtant que le reflet de ce qui caractérisa toutes les propositions des conseillers vis-à-vis des territoires africains.

A l'exception du cas du Togo, Versailles ne fut malheureusement que peu suivi par Paris. Cette réticence à l'égard de l'audace versaillaise aboutit à l'accélération de l'histoire des territoires africains à partir de 1956. L'indépendance politique de ces territoires, tant redoutée à Paris et peu souhaitée à Versailles, fut, dans une certaine mesure, le résultat de cette différence de vue entre les deux institutions. □

Références bibliographiques

Documents d'archives

Archives de l'Assemblée de l'Union française

— Procès – verbaux de la Commission de Politique générale : dossiers 14, 42, 46, 77, 84.

— Procès verbaux de la Commission des Affaires sociales : dossiers 9 et 211.

Imprimé officiel

J. O., débats de l'Assemblée de l'Union française, séance du 15 février 1952.

²³. *Marchés coloniaux*, 1er septembre 1956, p. 2329.

²⁴. *La Documentation française*, 5 octobre 1960. N° 2706, p. 7.

²⁵. En dix années de travaux, l'Assemblée de l'Union a tenu 718 séances publiques – mises à part celles des commissions – enregistré 2.029 dépôts dont 1482 textes ont été délibérés et 1349 adoptés. Il est donc impossible d'en faire une étude exhaustive.

Revue

La Documentation française, 3 janvier 1956, Notes et études documentaires, N° 2121, série outre-mer XCIII

Marchés coloniaux, 1er septembre 1956.

Ouvrages et thèses

AGERON, CH-R. (sous la direction de) 1986 : Les chemins de la décolonisation de l'empire colonial français, Paris, C.N.R.S. , 564p.

GAYIBOR, N.L (sous la direction de) 1997 : Le Togo sous domination coloniale (1884 –1960), Lomé, Les Presses de l'U.B,

241p.

KI-ZERBO, J., 1978 : Histoire de l'Afrique noire, Paris, Hatier,731p.

LAMPUE, P., 1956 : Les attributions de l'Assemblée de l'Union française, Paris, Sirey (-Extrait de l'évolution du droit public , pp. 359 – 382) .

MARTIN, J. 1988 : Lexique de la colonisation française, Paris, Jurisprudence générale, Dalloz, 395p.

RIOND, G., 1979 : Chroniques d'un autre monde, Paris, Edition France-empire , 314p .

SOSSOU, K.A., 1994 : L'Assemblée de l'Union française (1946-

Résumé Le rôle de l'Assemblée de l'Union française dans l'évolution sociale et politique de l'Afrique noire francophone.

Dotée de simples pouvoirs consultatifs par la Constitution de la IV^e République, l'Assemblée de l'Union française réussit néanmoins durant ses dix années d'existence, à s'imposer comme une institution active dans l'Union. Ses membres, les conseillers de l'Union française, multiplièrent les initiatives vis-à-vis des territoires, francophones d'Afrique. A travers d'audacieuses propositions, ils incitèrent le Gouvernement français à entreprendre d'importantes réformes dans ces territoires, notamment dans les domaines social et politique.

Contrairement à une idée communément répandue, ces propositions ne furent pas toujours négligées à Paris. Beaucoup de solutions apportées aux problèmes sociaux dans ces territoires, naquirent à Versailles. Dans le domaine politique, la loi d'avril 1955 relative aux institutions régionales et territoriales du Togo n'a dû son aspect novateur qu'aux propositions des conseillers de l'Union, propositions reprises presque intégralement par les députés. Versailles laissa incontestablement son empreinte sur les décrets et lois parisiens relatifs à l'évolution sociale et politique de l'Afrique francophone.

Abstract Simply endowed with consulting powers by the French Constitution of the 4th Republic, the French Union Assembly has succeeded nevertheless within its ten years of existence in imposing itself as a strong institution in the Union. Its members have undertaken a number of initiatives regarding the African francophone territories. Through key suggestions they have obliged the French government to initiate important reforms in these territories, namely in social and political domains.

Contrary to some preconceived ideas, these suggestions made by the French Union Assembly men have never been neglected by Paris. Many solutions to some of the issues were brought forth in Versailles. In political field, for instance, the April 1955 Law related to togolese institutions has much improved the aforesaid institution thanks to the suggestions of the Assembly men.