La naissance
et la reconnaissance
de la
République algérienne

N° Edition 1147/82
© SNED. 1982

ABDELMADJID BELKHERROUBI
DOCTEUR EN DROIT

La naissance et la reconnaissance de la République algérienne

PRÉFACE DE GEORGES ABI-SAAB

PROFESSEUR À L'INSTITUT UNIVERSITAIRE
DE HAUTES ÉTUDES INTERNATIONALES
DE GENÈVE

PRÉFACE

La décolonisation constitue sans conteste l'un des phénomènes les plus marquants de la période de l'après-guerre.

Ce processus, dont l'aboutissement a donné lieu à l'apparition de plus d'une soixantaine de nouveaux Etats sur la scène internationale, s'est déroulé parfois sans heurts ; d'autres fois il s'est traduit en la forme d'une confrontation violente. Dans tous les cas, sa justification morale, politique et juridique était et reste le principe de l'autodétermination.

Cependant, le statut juridique de ce principe est demeuré pour longtemps controversé ; ainsi, plutôt que d'être la cause de la décolonisation, l'on peut dire que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en est le résultat. C'est seulement en 1970, en effet, que les pays occidentaux ont voté, pour la première fois, en faveur d'une résolution qui consacre le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en tant que règle juridique [1].

Ce sont notamment les cas d'autodétermination violente — là où le peuple colonisé a dû recourir aux armes pour exercer son droit à l'autodétermination — qui ont donné à ce droit ses contours et son contenu actuels. De tous ces cas, celui de l'Algérie est l'un des plus importants, sinon le plus important ; il constitue par conséquent une étape marquante de l'évolution du droit international en la matière.

Le grand mérite de l'ouvrage d'Abdelmadjid Belkherroubi est de nous présenter, avec suffisamment de recul dans le temps, une étude complète et très fouillée des aspects juridiques de la décolonisation algérienne et de la formation de l'Etat algérien, c'est-à-dire d'un cas des plus importants de la décolonisation violente.

Cette étude, entreprise avec beaucoup de retenue, atteint un niveau exemplaire d'objectivité. Ce n'est pas le moindre des mérites de l'auteur d'avoir procédé dans son analyse des faits d'une interprétation traditionnelle des principes du droit international en la matière, interprétation que l'on peut, avec ample justification, considérer aujourd'hui comme dépassée. Cette

[1] Assemblée générale, Résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970, intitulée «Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies».

option lui a sans doute rendu la tâche plus difficile. Cependant, au moment où se déroulait le conflit, cette interprétation traditionnelle était dominante, du moins dans la doctrine occidentale.

M. Belkherroubi ne s'est pas attardé, avec raison, à l'analyse des principes généraux, mais s'est attaché à étudier leur application — ou non-application — au cas de l'Algérie. Avec raison, car sous l'influence de ce précédent et d'autres encore, ainsi que des efforts exercés au sein des Nations Unies, ces principes ont aujourd'hui évolué pour mieux répondre aux nouvelles exigences du milieu social qu'ils sont appelés à régir.

L'examen des principes généraux en la matière et de leur évolution sous l'impulsion du grand mouvement de décolonisation est une autre tâche vers laquelle l'on espère que M. Belkherroubi ainsi que d'autres juristes — particulièrement du tiers monde — se tourneront dans un proche avenir. En entreprenant l'examen de l'un des cas les plus significatifs de ce mouvement, M. Belkherroubi a ouvert la voie à de telles études. Ce dont lui sont reconnaissants tous les internationalistes attachés à l'évolution du droit international vers un ordre plus égalitaire et plus juste.

Georges Abi-Saab
Professeur à l'Institut universitaire
de hautes études internationales
de Genève.

A la mémoire de mon père
A ma mère

ABRÉVIATIONS

AAA	Annuaire de l'Association des auditeurs et anciens auditeurs de l'Académie de droit international de La Haye.
AFDI	Annuaire français de droit international.
AJIL	American Journal of International Law.
A.L.N.	Armée (algérienne) de libération nationale.
Annuaire	Annuaire de l'Institut de droit international.
ASDI	Annuaire suisse de droit international.
CIJ, Rec.	Cour internationale de Justice, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances.
C.N.R.A.	Conseil national de la révolution algérienne.
F.L.N.	Front (algérien) de libération nationale.
G.P.R.A.	Gouvernement provisoire de la République algérienne.
Harvard	Harvard International Law.
Howard	Howard Law Journal.
LQR	Law Quarterly Review.
JORA	Journal officiel de la République algérienne.
JORF	Journal officiel de la République française, lois et décrets.

O.A.S.	Organisation de l'armée secrète.
RADI	Recueil des cours de l'Académie de droit international.
RDILC	Revue de droit international et de législation comparée.
RDP	Revue du droit public et de la science politique.
RTNU	Recueil des Traités des Nations Unies.
RGDIP	Revue générale de droit international public.
Rec. TAM	Recueil des décisions des Tribunaux arbitraux mixtes.
Revue algérienne	Revue algérienne des sciences juridiques, politiques et économiques.
Sciences morales et politiques	Revue des travaux de l'Académie des sciences morales et politiques.

INTRODUCTION

Le 1er novembre 1954, une insurrection éclata en divers points du territoire algérien de façon concertée; elle était le fait du Front de libération nationale, mouvement qui se proposait de mener la lutte armée pour l'émancipation de l'Algérie. Ayant réussi à accroître leurs forces et leur audience au fil des années, les dirigeants du F.L.N. proclamèrent, le 19 septembre 1958, la République algérienne et constituèrent un gouvernement provisoire dont le siège fut fixé à Tunis. Celui-ci fut rapidement reconnu par de nombreux Etats et s'imposa comme le seul représentant de l'Algérie [1].

Lorsque le Gouvernement français admit l'idée de l'indépendance de l'Algérie, c'est avec le G.P.R.A. qu'il tenta de régler, par traité, les relations ultérieures entre les deux pays, ainsi que le statut de la minorité française si celle-ci voulait demeurer dans l'ancienne possession. Des négociations eurent lieu à Evian et aboutirent, le 19 mars 1962, à la conclusion d'un ensemble d'accords destinés à s'appliquer si la population algérienne se prononçait pour l'indépendance par un plébiscite qui devait être organisé dans un délai de six mois au maximum [2]. Le cessez-le-feu intervint dès le 20 mars. La consultation populaire eut lieu le 1er juillet. Le résultat positif du vote fut diffusé le 3 juillet, et aussitôt le président de la République française reconnut l'Algérie comme Etat indépendant.

Notre ouvrage porte sur les problèmes juridiques soulevés par ce conflit [3]. Nous avons essayé d'atteindre ce but en restant fidèle à la doctrine

[1] L'ensemble du mouvement insurgé s'appelait F.L.N., et le G.P.R.A. en constituait la direction. Evidemment, pour les Etats qui n'avaient pas reconnu le Gouvernement provisoire, et surtout pour la France, seul existait un mouvement s'appelant F.L.N.

[2] Le vote des Algériens en faveur de l'indépendance ne faisait de doute pour personne, et on peut dire que le plébiscite était inutile. En fait, l'organisation de cette consultation était une satisfaction obtenue par le Gouvernement français sur le plan de la procédure, le F.L.N. ayant, quant à lui, atteint son objectif, à savoir l'indépendance, qui devait être reconnue par la France après le résultat du scrutin.

[3] L'emploi de la force armée à l'intérieur du territoire d'un Etat n'est pas interdit par le droit international. C'est pourquoi la révolution, qui est uniquement un phénomène de force dans l'ordre interne, peut devenir un fait juridique dans l'ordre international; c'est notamment le cas lorsque les révolutionnaires remplissent les conditions pour accéder au statut de belligérants, cf. *infra*, pp. 43 ss.

traditionnelle du droit des gens[1]. Mais cela ne fut pas toujours possible, notamment en ce qui concerne la nature juridique du G.P.R.A., cas sans précédent à notre connaissance. L'originalité de la Révolution algérienne provient de ce que l'ordre juridique des insurgés a été créé sans que ceux-ci aient contrôlé le territoire. Cette donnée spécifique intéresse, de toute évidence, le droit des gens: il s'agit d'étudier dans quelles conditions le G.P.R.A. a été reconnu *de jure* à l'étranger, puis s'est vu reconnaître le droit de traiter par la métropole, contrairement à l'enseignement de la doctrine traditionnelle, qui fonde la reconnaissance sur l'effectivité avant tout.

Dans sa préface au livre de M. Mohammed Bedjaoui, le professeur Pierre Cot écrivait en 1961: «Le droit de la décolonisation s'élabore déjà sous nos yeux dans la pratique des Etats et le sentiment des peuples[2].» Mais, jusqu'à présent, le passage des anciennes colonies à l'indépendance n'a fait l'objet d'aucune étude juridique approfondie. Nous avons reculé devant l'immensité d'un tel travail qui aurait nécessité une documentation dont nous ne disposions pas; cependant il nous a semblé intéressant d'étudier les aspects juridiques d'un cas de décolonisation qui fut particulièrement difficile.

Le plan de l'ouvrage nous fut naturellement dicté par l'ordre chronologique des événements. Après avoir examiné ce qu'était la situation de l'Algérie sous la souveraineté française, tant du point de vue du droit international que du droit français, nous avons étudié la condition juridique des insurgés, puis le statut du G.P.R.A., dont la création, en rapport avec la progression constante de l'audience du F.L.N., était un progrès dans l'acquisition d'une personnalité de droit international. La solution du conflit fait l'objet des trois derniers chapitres. Nous avons d'abord analysé les aspects juridiques de la méthode utilisée pour permettre à l'Algérie d'accéder à l'indépendance en donnant satisfaction au Gouvernement français sur la procédure; ensuite nous avons examiné la nature juridique des accords d'Evian conclus selon une procédure et dans des formes inhabituelles; nous avons, enfin, procédé à une brève analyse du contenu de ces accords que le général Charles de Gaulle a ainsi résumés: «Il s'y trouve tout ce que nous avons voulu qu'il y soit... l'association étroite de la France et de l'Algérie en matière économique et monétaire; une coopération culturelle et technique approfondie; une condition privilégiée des nationaux de chaque pays sur le territoire de l'autre; des garanties complètes et précises aux membres de la communauté française qui voudront rester sur place;

[1] C'est ainsi que nous nous sommes abstenus de considérer le principe d'autodétermination comme règle de droit positif. De nombreux auteurs considèrent toutefois qu'il s'agit là d'une norme juridique.

[2] *La Révolution algérienne et le Droit*, Editions de l'Association internationale des juristes démocrates, Bruxelles, 1961, p. 8.

des droits privilégiés pour nos recherches et notre exploitation du pétrole au Sahara; la poursuite de nos expériences atomiques et spatiales dans le désert; la disposition de la base de Mers-El-Kébir et de divers aérodromes assurée à nos forces pendant au moins quinze années; le maintien pour trois ans de notre armée en Algérie là où nous le jugerons utile [1].»

* * *

[1] *Mémoires d'espoir*, t. 1, Paris, Plon, 1970, p. 132.

CHAPITRE PREMIER

L'ALGÉRIE À L'INTÉRIEUR DE L'ORDRE JURIDIQUE FRANÇAIS

Section I

La conquête et l'annexion de l'Algérie

La conquête de l'Algérie en 1830 présentait pour la France un double avantage: acquérir une position stratégique en Méditerranée et prendre pied sur un continent dont le partage allait devenir l'un des traits dominants des relations internationales au XIXe siècle. Les grandes puissances européennes avaient été repoussées du continent américain par le fameux message du président Monroe en date du 2 décembre 1823 et devaient tourner ailleurs leurs prétentions. André Décencière-Ferrandière écrit dans une remarquable étude sur l'occupation: «L'émancipation de l'Amérique fut un coup fort rude pour l'action colonisatrice de l'Europe. Cependant, si le début du XIXe siècle marque un temps d'arrêt relatif dans la poussée coloniale, le mouvement ne devait pas tarder à reprendre avec une énergie accrue. La conquête d'Alger est le signe avant-coureur de la reprise de la grande expansion européenne dans le monde. Un moment retardée par les événements d'Europe qui retiennent l'attention presque exclusive des diplomates ainsi que par le triomphe momentané de l'Ecole libérale hostile à l'action coloniale, celle-ci devient de plus en plus, au fur et à mesure qu'on se rapproche de la fin du siècle, la grande affaire des gouvernements [1].»

Le corps expéditionnaire français fut débarqué le 14 juin 1830 à Sidi-Ferruch, à quelques kilomètres d'Alger. Le 4 juillet, les troupes françaises s'emparèrent des hauteurs dominant la capitale, et, après le bombardement de la ville, le souverain algérien — le dey — demanda à capituler. Le lendemain, une convention de capitulation, appelée Convention de Bourmont du nom du général commandant le corps expéditionnaire français, fut signée [2]. La capitulation visait expressément la seule ville d'Alger: la France

[1] *Essai historique et critique sur l'occupation comme mode d'acquérir les territoires en droit international, RDILC*, 1937, p. 624.

[2] On trouvera le texte de cette convention dans l'ouvrage de M. Bedjaoui, *op. cit*, p. 24. L'Algérie était un Etat indépendant en 1830; la suzeraineté ottomane, purement théorique, ne correspondait plus à la réalité, cf. Yves Lacoste, André Nouschi et André Prenant, *L'Algérie passé et présent*, Editions sociales, Paris, 1960, p. 180.

devait mener une guerre coûteuse et meurtrière de dix-sept ans pour occuper l'ensemble du territoire algérien [1].

Cependant, avant même la fin des hostilités, diverses mesures furent prises en matière d'organisation des pouvoirs publics. Le premier texte fut l'ordonnance royale, prise par Louis-Philippe le 22 juillet 1834, dont l'article premier stipulait: «Le commandement général et la haute administration des possessions françaises dans le nord de l'Afrique (ancienne Régence d'Alger) sont confiés à un gouverneur général. Celui-ci exerce ses pouvoirs sous les ordres et la direction de notre ministre secrétaire d'Etat à la Guerre.» Bien qu'à cette date la France n'occupât que les principales villes du littoral et leurs alentours immédiats, on considère que l'Algérie a été annexée par cette ordonnance, car celle-ci la désigne par l'expression de «possession française». Selon le professeur Paul-Emile Viard, «le dey, abandonnant sa souveraineté, laissait aux troupes françaises le droit d'occupation sur l'ensemble du territoire qui lui était soumis» [2]. Cette opinion nous semble contestable, car, outre le fait que la convention de capitulation ne s'appliquait qu'à la ville d'Alger, le dey n'était pas un monarque, mais un représentant électif des castes dirigeantes [3]. Toujours est-il que les Français eurent à combattre jusqu'en 1847, date de la reddition de l'émir Abdelkader, une résistance menée par des autorités organisées à l'échelle nationale.

Aussi peut-on dire que la *debellatio* de l'Etat algérien portée par l'ordonnance de 1834 était nulle au regard du droit international, parce que prématurée; par contre, on peut en admettre la validité à partir de 1847.

Selon le juriste algérien Bedjaoui, l'Algérie n'a fait l'objet que d'une occupation de guerre jusqu'à son indépendance, pour le motif que l'annexion et la *debellatio* auraient été juridiquement impossibles dans le cas de l'Algérie [4].

Nous ne souscrivons pas, pour notre part, à ce point de vue. L'annexion est une suite de la *debellatio*, et celle-ci a bien été appliquée à l'Algérie avec toutes les conséquences que le droit y attache. C'est un effet du principe d'effectivité, qui est l'un de ceux qui dominent le droit international et qui confère un rôle considérable à la puissance matérielle [5].

Certes, on peut opposer diverses objections aux titres juridiques des pays européens sur leurs colonies d'outre-mer. Leur validité n'a été pleinement admise que par le droit positif coutumier de l'Europe, et Décencière-

[1] La résistance menée par des autorités nationales organisées prit fin en 1847 avec la reddition de l'emir Abdel Kader, mais de puissantes résistances locales se manifestèrent jusqu'en 1871.

[2] *Traité élémentaire de droit public et de droit privé en Algérie*, fascicule N° 1, Bibliothèque de la faculté de droit et des sciences économiques d'Alger, 1960, p. 47.

[3] Cf. Lacoste et autres, *op. cit.*, p. 143.

[4] *Op. cit.*, pp. 30-39.

[5] Cf. Charles de Visscher, *Théories et réalités en droit international public*, Paris, Pedone (4e éd.), 1970, pp. 318 ss (cité ci-après: *Théories et réalités*).

Ferrandière a pu écrire au sujet du message du président Monroe que «l'attitude prise par les Etats-Unis a eu pour conséquence d'empêcher que la coutume de l'acquisition des territoires par occupation ne devienne une coutume internationale générale ou universelle» [1]. D'ailleurs, les Etats-Unis, s'ils ont participé à la Conférence de Berlin de 1885 qui a confirmé le mode d'acquisition de territoires en Afrique par l'occupation effective, ont refusé d'en signer l'acte final pour le motif que les intérêts indigènes étaient sacrifiés au profit de ceux des colonisateurs [2]. D'autre part, la doctrine juridique concernant la *debellatio* ou la conquête de territoires, entièrement fondée sur le principe d'effectivité, n'est pas à l'abri de toute critique. En face des grands problèmes, les juristes se sont chaque fois reportés à l'effectivité, mais celle-ci reste une notion imprécise. Ainsi, on n'a fait aucune distinction selon que la *debellatio* servait des buts louables tels que l'Unité allemande ou l'Unité italienne ou qu'elle avait d'autres desseins comme pour l'Algérie en 1834 ou pour l'incorporation de l'Etat libre d'Orange aux possessions britanniques d'Afrique du Sud en 1900. De même, était-il abusif de soumettre au même régime de droit international public l'acquisition des étendues glaciaires du Groenland et celle des terres habitées d'Afrique. Il est significatif, à cet égard, que l'Institut de droit international, qui s'est occupé de la colonisation à sa session de Lausanne, en 1888, n'a pu se mettre d'accord sur la définition du *territorium nullius* [3]. C'est pourquoi le «projet de déclaration internationale relative aux occupations de territoires, adopté par l'Institut à Lausanne» est fort peu précis [4].

Quoi qu'il en soit cependant, sur le plan de la doctrine on doit se borner, dans une étude de droit positif, à prendre acte de l'annexion de l'Algérie par la France, à partir du moment où elle a bénéficié du consentement universel, et y attacher des conséquences juridiques.

Section II

La personnalité juridique de l'Algérie à l'intérieur de la République française

Avant la Seconde Guerre mondiale, l'Algérie était la seule possession française érigée en départements, ce qui marquait l'intention de l'assimiler au territoire métropolitain. D'autre part, l'Algérie et les autres colonies ont

[1] *Loc. cit.*, p. 389.

[2] *Ibid.*, p. 637, note.

[3] Voir notamment les critiques d'ENGELHARDT qui estimait qu'il était exorbitant de considérer comme territoires sans maîtres les pays de certains peuples d'Afrique noire qui réunissaient «les conditions que Cicéron définissait comme les caractères distinctifs des nations avec lesquelles Rome faisait des traités», *Annuaire*, 1888-1889, t. X, pp. 177 ss.

[4] Texte dans *l'Annuaire*, t. X, pp. 201-204.

toujours relevé de ministères différents [1]. Mais la loi du 19 décembre 1900 qui a doté l'Algérie d'un budget autonome vint, dans son article premier, reconnaître expressément une personnalité algérienne spécifique: «L'Algérie est dotée de la personnalité civile. Elle peut posséder des biens, créer des établissements d'intérêt colonial, concéder des chemins de fer ou autres grands travaux publics, contracter des emprunts [2].»

La Constitution du 27 octobre 1946, qui a voulu créer, pour l'Empire français, un cadre juridique précis, a institué l'Union française dont la définition était donnée à l'article 60: «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 [3].»

Selon le législateur, la majorité de la doctrine, ainsi que la jurisprudence, les départements algériens étaient des «départements d'outre-mer» [4].

Quelques juristes, toutefois, étaient d'un avis différent. Ainsi, M. Paul-Emile Viard, ancien professeur à la Faculté d'Alger, soutenait que les départements algériens, dans la classification juridique et toute acception géographique étant mise à part, faisaient partie de la métropole, car ils existaient bien avant la création de la catégorie des départements d'outre-mer par les Constituants de 1946, lesquels ne se sont pas préoccupés de l'Algérie [5].

[1] L'Algérie a relevé du Ministère de la guerre jusqu'à un décret du 24 octobre 1870 qui la rattacha à celui de l'intérieur. Les autres colonies, ainsi que les protectorats indochinois et, plus tard, les mandats africains ont successivement relevé du Ministère de la marine jusqu'en 1885, puis d'un sous-secrétariat d'Etat jusqu'en 1894, enfin d'un Ministère des colonies qui prit le nom de Ministère de la France d'outre-mer en 1934. Les protectorats d'Afrique du Nord et les mandats du Levant dépendaient du Ministère des affaires étrangères, cf. François Borella, *L'évolution politique et juridique de l'Union française depuis 1946*, Paris, LGDJ, 1958, p. 22. Il est à remarquer toutefois que le régime juridique français ne fut jamais étendu à l'Algérie, qui était gouvernée, à l'instar des autres colonies, par le «régime des décrets»: cette expression recouvrait une technique juridique suivant laquelle certains domaines étaient réservés à la loi, le reste étant laissé à l'Exécutif, à l'exclusion de tout contrôle parlementaire, cf. *infra*, pp. 30 ss.

[2] Texte cité dans Jacques Lambert, *Manuel de législation algérienne*, Librairie des facultés, Alger, 1952, p. 151.

[3] Les départements d'outre-mer étaient la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion; les territoires associés étaient le Togo et le Cameroun sous tutelle française; les Etats associés étaient le Viet-Nam, le Cambodge et le Laos; les protectorats d'Afrique du Nord (Maroc et Tunisie) ne firent jamais partie de l'Union française; les autres possessions constituaient la catégorie des territoires d'outre-mer. En ce qui concerne l'Algérie, l'unanimité était loin d'être faite sur sa classification juridique, comme nous allons le voir.

[4] Cf. François Luchaire, *Droit d'outre-mer et de la Coopération*, Paris, Presses Universitaire de France, 1966, p. 185; on y trouvera notamment les références à la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation.

[5] *Op. cit.*, p. 84. Cette conclusion nous semble difficile à accepter, car l'Algérie n'a jamais eu le même régime juridique que la métropole. C'est ainsi que certains auteurs ont même soutenu que l'Algérie était un territoire d'outre-mer, voir Marcel Fabre, *Le classement réel de l'Algérie dans l'Union française d'après la loi du 20 septembre 1947*, Recueil Penant, 1949.

Plus conforme à la réalité est l'opinion du professeur Jacques Lambert selon lequel l'Algérie constituait une collectivité *sui generis* non définie dans la Constitution [1]. En effet, l'article premier de la loi du 20 septembre 1947 portant statut organique de l'Algérie affirmait: «L'Algérie constitue un groupe de départements doté de la personnalité civile, de l'autonomie financière et d'une organisation particulière définie par les articles ci-après de la présente loi [2].» Or la Constitution de 1946, comme toutes celles qu'a connues la France, ignorait le «groupe de départements»; son article 85 stipulait: «La République française, une et indivisible, reconnaît l'existence de collectivités territoriales. Ces collectivités sont les communes et départements, les territoires d'outre-mer.» En réalité, les départements algériens constituaient une collectivité politique difficile à classer. Remarquons simplement que l'Algérie faisait partie de ce que M. Claude-Albert Colliard appelle les «collectivités incluses» à l'intérieur de la République française [3]. Le statut juridique de ces entités était pratiquement immuable dans le cadre de la Constitution.

Cette querelle sur la classification juridique était d'ailleurs assez vaine, car, depuis la loi du 20 septembre 1947, l'Algérie avait un statut «suffisamment complet et précis pour se passer de référence à une catégorie générale» [4].

La personnalité algérienne résultait de toute une série de particularismes qui la distinguaient tant des départements d'outre-mer que de ceux de la métropole: maintien d'un gouverneur général [5], division de la population en deux corps électoraux [6], organisation communale particulière, budget spécial, existence d'une Assemblée algérienne. Nous étudierons, dans la section suivante, ces institutions et leur évolution depuis la conquête de l'Algérie.

[1] *Op. cit.*, p. 152. Aux juristes étrangers, aussi, l'Algérie apparaissait comme une entité *sui generis*, cf. Thomas OPPERMANN, *Le problème algérien* (traduit de l'allemand), Paris, François MASPERO, 1961, p. 75.

[2] *JORF*, 21 septembre 1947, et rectificatif, *JORF*, 14 novembre 1947. Il est à noter que cette loi organique de l'Algérie était un texte législatif normal et non pas un texte constitutionnel.

[3] *Fédéralisme colonial et Union française* in *Etudes en l'honneur de Georges Scelle*, Paris, L.G.D.J., 1950, t. II, p. 675 (cité ci-après: *Mélanges Scelle*).

[4] BORELLA, *op. cit.*, p. 160.

[5] Le gouvernorat a été supprimé dans les départements d'outre-mer en 1946.

[6] La minorité européenne et la population algérienne constituaient, chacune, un corps électoral distinct, appelé collège, qui votait pour une représentation différente. Grâce à ce système, la minorité européenne avait gardé un poids prépondérant. Toutefois, certaines catégories d'indigènes, totalisant quelques milliers de personnes, faisaient partie du même collège que les Européens.

Section III

Les institutions algériennes et leur évolution

§ 1. — Les départements [1].

Après l'inévitable confusion des années de conquête, on se préoccupa d'organiser l'administration. Par une ordonnance du 15 avril 1845, l'Algérie fut divisée en trois zones: civile, militaire et mixte. La répartition entre ces trois catégories était faite par des ordonnances spéciales. Les territoires civils, sur lesquels existait une population européenne relativement nombreuse, furent assimilés au régime juridique de la métropole.

La Révolution de 1848 accentua la tendance à l'assimilation de l'Algérie au territoire métropolitain. Ainsi, par un arrêté du chef du Pouvoir exécutif provisoire [2] en date du 9 décembre 1848, la zone civile fut divisée en trois départements (Alger, Oran, Constantine) subdivisés, sur le modèle français, en arrondissements, cantons et communes. Comme en France, des préfets et des sous-préfets furent nommés à la tête des départements et des arrondissements. Le même texte supprima les territoires mixtes et les répartit entre les territoires civils et les territoires militaires. Un autre arrêté, daté du 16 décembre 1848, institua dans chaque département un Conseil général [3] que devaient élire les citoyens français.

A partir de 1870, la zone civile connut une extension croissante. Chaque fois qu'un territoire devenait civil, il était englobé dans l'un des trois départements. (Une loi du 24 décembre 1902 fixa les limites définitives des départements algériens, qui furent étendus à toute l'Algérie du Nord.)

Quand la loi fondamentale du 10 août 1871 sur l'organisation départementale fut prise en France, elle fut appliquée aux départements algériens. Cependant, le Gouvernement décida que les musulmans, n'étant pas citoyens français, ne pouvaient être électeurs. En conséquence, à côté des vingt-quatre conseillers généraux élus par les Français, les musulmans eurent six représentants désignés par l'administration. Un décret du 24 septembre 1908 vint remettre à l'élection le choix des six conseillers généraux algériens. Un décret du 6 février 1919 porta au quart de l'effectif total du Conseil général la représentation indigène. Enfin, celle-ci s'éleva aux deux cinquièmes à partir d'une ordonnance du 7 mars 1944 prise par le général de Gaulle,

[1] Cf. LAMBERT, *op. cit.*, pp. 313 ss.

[2] Le général Cavaignac, un ancien soldat d'Algérie, à qui l'Assemblée constituante avait confié des pouvoirs dictatoriaux provisoires quand éclatèrent, à Paris, les émeutes de juin 1848.

[3] En France, le Conseil général est l'assemblée délibérative du département. Cette institution ne vit le jour en Algérie qu'en 1858 alors qu'elle avait été promise aux colons dès 1848.

qui était alors le chef du «Comité français de libération nationale» installé à Alger [1].

§ 2. — Les «Rattachements».

La volonté de la IIe République d'assimiler l'Algérie au territoire métropolitain s'est manifestée par une autre politique destinée à durer, celle des *Rattachements*. Des arrêtés d'août 1848 enlevèrent au ministre de la Guerre les services algériens de la Justice, de l'Instruction publique, des Cultes pour les rattacher directement aux ministères parisiens correspondants. La mesure n'intéressait que la partie de ces services qui concernait les Européens [2].

Les préfets prirent l'habitude de correspondre directement avec les ministres, ignorant le gouverneur général au point qu'un décret du 31 août 1858 supprima cette fonction et en transfèra les compétences au «Ministère de l'Algérie et des Colonies» à Paris. Un décret du 10 décembre 1860 rétablit le gouverneur qui releva, comme auparavant, du Ministère de la guerre jusqu'en 1870.

Après 1871, la politique d'assimilation connut une nouvelle poussée. A partir de 1881, tous les services algériens furent rattachés à Paris [3]. Les députés des colons [4] purent passer outre à l'autorité des gouverneurs généraux susceptibles de faire une politique d'inspiration métropolitaine moins dure pour les indigènes. «Les parlementaires algériens dont le nombre fut doublé étaient désormais les seuls à pouvoir agir auprès des fonctionnaires parisiens ignorant des réalités algériennes [5].»

[1] *JORF* du 18 mars 1944. Le *JORF* était édité, à cette époque, à Alger. Nous rappelons que les ordonnances prises, en exil, par le général de Gaulle, furent validées à la libération. Nous retrouverons, sur d'autres points, cette ordonnance du 7 mars 1944 qui fut assez importante dans l'évolution du statut de droit public des Algériens.

[2] Cf. LAMBERT, *op. cit.*, p. 22.

[3] *Ibid.*, p. 40.

[4] Les indigènes n'eurent pas de représentation au Parlement avant 1945.

[5] Charles-Robert AGERON, *Histoire de l'Algérie contemporaine*, Paris, Presses Universitaires de France, 1966, pp. 47-48 (cité ci-après: *Algérie contemporaine*). La conception qu'avaient les colons de l'assimilation ne visait qu'à reconnaître aux Français et Européens naturalisés le même statut de droit public qu'en France, ce qui leur permettait d'obtenir, eu égard à la situation locale, des avantages supplémentaires. «Les métropolitains crurent, au contraire, que l'assimilation visait avant tout à pousser les Arabes dans la voie de notre civilisation... Ce véritable quiproquo devait durer à travers toute l'histoire de l'Algérie française», *ibid.*, p. 24. C'est une idée semblable qu'exprime M. Ferhat Abbas: «Quand un Algérien se disait Arabe, les juristes français lui répondaient: «Non, tu es Français». Quand il réclamait les droits des Français, les mêmes juristes lui répondaient: «Non, tu es un Arabe», *La nuit coloniale*, Paris, Juillard, 1962, p. 110.

Le système des «Rattachements» fut aboli par un décret du 31 décembre 1896[1]. A partir de cette date, seuls les services déjà rattachés en 1848, ainsi que les Douanes et la Trésorerie relevèrent directement de Paris.

§ 3. — Les communes [2].

Parallèlement à l'expansion de la zone civile, le mouvement municipal se développa et donna naissance à des communes de deux sortes: des *communes mixtes* dirigées par des fonctionnaires français secondés par des adjoints indigènes et des *communes de plein exercice* constituées dans les centres où la population européenne était assez nombreuse et soumises à un régime semblable à celui de la métropole.

L'organisation communale française fut transposée pour la première fois, dans la zone civile, par une ordonnance du 28 septembre 1847 dont le texte était imité de la loi de 1837 sur les communes. Mais, à la différence de ce qui se passait en France, les maires, les adjoints et les conseillers municipaux étaient nommés par le gouverneur général.

Il fallut attendre la fameuse loi municipale du 5 avril 1884 pour avoir en Algérie des communes fonctionnant de manière semblable à celles de la métropole; son article 164 prévoyait expressément qu'elle était applicable aux «communes de plein exercice» algériennes. Toutefois, la loi faisait elle-même certaines réserves dont la plus importante était relative à la composition du Conseil municipal. Selon un décret d'application daté du 7 avril de la même année, les représentants des musulmans ne pouvaient constituer plus du quart du Conseil ni participer à l'élection du maire.

Aux termes d'une loi du 4 février 1919, les conseillers municipaux indigènes purent prendre part à l'élection du maire; par un décret du 6 février 1919, leur nombre fut porté au tiers du total du Conseil municipal. Par l'ordonnance du 7 mars 1944, la représentation des musulmans fut portée aux deux cinquièmes de l'effectif du Conseil; d'autre part, ce texte leur donna la possibilité d'être élus maires ou adjoints [3].

Après 1944, les «communes de plein exercice» étaient donc totalement assimilées aux communes de la métropole sous réserve qu'Européens et Algériens votaient dans deux collèges électoraux distincts et que la représentation indigène était toujours minoritaire.

Mais la plus grande partie du territoire algérien était constituée par des «communes mixtes». Celles-ci étaient des circonscriptions administratives

[1] LAMBERT, *op. cit.*, p. 48.

[2] *Ibid.*, pp. 355 ss.

[3] Cette possibilité ne fut jamais mise en pratique car les représentants algériens au Conseil étaient toujours en minorité.

qui n'avaient de communes que le nom. Leur institution remontait à 1868. A l'origine, il s'agissait d'adapter le régime communal français aux territoires où la population européenne était peu ou pas installée et qui étaient encore sous administration militaire. Après l'extension de la zone civile, on maintint la même organisation en remplaçant l'administration militaire par des autorités civiles. Alors qu'il fallait un décret pour créer une «commune de plein exercice», les «communes mixtes» pouvaient être créées, modifiées, ou supprimées par des arrêtés du gouverneur [1]. A leur tête se trouvait un *administrateur*, fonctionnaire français, qui était à la fois l'agent du Gouvernement et le représentant des intérêts de la commune [2]. Il était assisté par une «commission municipale» à laquelle participaient des Français élus et des fonctionnaires indigènes.

Les «communes mixtes» furent l'objet de vives critiques de la part des Algériens. En effet, dans les «communes de plein exercice», la représentation indigène, bien qu'elle fût toujours minoritaire au Conseil municipal, pouvait défendre quelque peu les intérêts de ses électeurs grâce aux possibilités offertes par une structure démocratique. Mais dans les «communes mixtes», les Algériens n'avaient pas de représentants élus, ce qui faisait de l'«administrateur» français le maître incontesté de la circonscription; or celui-ci était, en général, attentif avant tout aux intérêts des colons.

§ 4. — Les Territoires du Sud.

La loi du 24 décembre 1902, qui a fixé les limites méridionales des départements, a constitué en un groupement spécial dénommé *Territoires du Sud*, dont l'administration et le budget étaient distincts de ceux de l'Algérie, l'immense étendue du Sahara algérien. Un décret du 14 août 1905 en a réglementé l'organisation administrative [3].

Les Territoires du Sud étaient divisés en quatre territoires. Le gouverneur général, qui y représentait le Gouvernement, exerçait en même temps les attributions administratives qui, en Algérie du Nord, étaient dévolues aux préfets.

A la tête de chacun des territoires se trouvait un commandant militaire nommé par décret sur présentation du gouverneur général et proposition des ministres de l'Intérieur et de la Défense nationale. Ses pouvoirs administratifs étaient ceux d'un sous-préfet. Il relevait directement du gouverneur, qui lui déléguait, en général, une partie de ses pouvoirs.

[1] Cf. Lambert, *op. cit.*, p. 362.

[2] *Ibid.*, p. 365.

[3] *Ibid.*, pp. 333-334. Le budget des Territoires du Sud a été réintégré au budget de l'Algérie en 1947.

Les territoires étaient subdivisés en *communes mixtes* et *communes indigènes*[1]. Ces communes fonctionnaient pratiquement comme les communes mixtes comprises dans les départements. Elles étaient administrées indifféremment par des administrateurs civils ou, la plupart du temps, par des *officiers des affaires sahariennes.*

L'article 50 du statut de l'Algérie de 1947 a prévu la réforme du régime des Territoires du Sud. Mais cette réforme, comme toutes celles prévues dans le statut, ne vit le jour que plusieurs années après le déclenchement de l'insurrection.

§ 5. — *Le gouverneur général.*

L'article premier de l'ordonnance de 22 juillet 1834 qui a annexé l'Algérie à la France portait : « Le Commandement général et la Haute administration des possession françaises dans le nord de l'Afrique (ancienne régence d'Alger) sont confiés à un gouverneur général. Celui-ci exerce ses pouvoirs sous les ordres et la direction de notre ministre secrétaire d'Etat à la Guerre. »[2] Jusqu'en 1870, cette fonction fut confiée à des militaires. A partir de 1871, l'Algérie eut des gouverneurs civils qui relevaient du ministre de l'Intérieur. L'institution traversa une longue période d'incertitude et ne fut durablement organisée qu'en 1898. Les décrets du 31 décembre 1896 et du 23 août 1898 précisèrent et renforcèrent les attributions du gouverneur général.

Le statut de l'Algérie de 1947 apporta très peu de modifications à cette institution qui est restée, pour l'essentiel, régie par les textes antérieurs[3]. L'article 5 reproduit à peu près la formule du décret de 1898 : « Le gouverneur général représente le Gouvernement de la République française dans toute l'étendue de l'Algérie. »

Le gouverneur était nommé par décret du président de la République rendu en Conseil des ministres sur proposition du ministre de l'Intérieur. Il avait des attributions considérables qu'il serait fastidieux, sinon impossible, d'énumérer[4]. Selon l'article 47 du statut de 1947, il avait sous son autorité tous les services administratifs de l'Algérie et exerçait une surveillance même sur les fonctionnaires et les services rattachés à Paris (préfets, sous-préfets, Justice, Education nationale). Il nommait certains fonctionnaires des services particuliers à l'Algérie. Enfin, selon l'article 5, il avait

[1] Cf. Lambert, *op. cit.*, p. 366.

[2] Texte cité par Viard, *op. cit.*, p. 55.

[3] Cf. Lambert, *op. cit.*, pp. 192 ss.

[4] Pour un résumé de ces attributions, cf. Lambert, *op. cit.*, pp. 194 à 203.

«le pouvoir réglementaire sauf les exceptions prévues par le présent statut»; il exerçait cette compétence par voie d'arrêtés. Le projet du budget de l'Algérie était établi par lui sous le contrôle des ministres de l'Intérieur et des Finances (art. 21 du statut). Il était aussi l'ordonnateur général; selon l'article 33 du décret du 13 novembre 1950 relatif au régime financier de l'Algérie, il disposait, seul et sous sa responsabilité, des crédits ouverts par le budget de l'Algérie.

Le gouverneur général était secondé dans sa tâche par une administration centrale et un Conseil de Gouvernement. L'administration centrale du Gouvernement, à Alger, comprenait le secrétaire général qui était le deuxième haut fonctionnaire de l'Algérie et une série de directions techniques dont la distribution correspondait sensiblement à celle des ministères parisiens. Le Conseil de Gouvernement a toujours existé, sous diverses appellations. Aux termes de l'article 7 du statut de 1947, il était chargé de veiller à l'exécution des décisions de l'Assemblée algérienne; il jouait, en fait, le rôle d'un organe de liaison entre l'Assemblée et le gouverneur.

On pourrait penser que le rôle du gouverneur, en tant que représentant de la République française en Algérie, était celui d'un arbitre entre les deux communautés composées, toutes deux, aux termes de l'article 80 de la Constitution de 1946, de la loi du 7 mai 1946 et de l'article 2 du statut de l'Algérie de 1947, de citoyens français. En fait, comme l'a relevé un observateur étranger, M. Thomas Oppermann, après la Seconde Guerre mondiale, ce poste fut toujours tenu par des personnalités qui portaient une sympathie particulière à la minorité d'origine européenne [1].

§ 6. — L'autonomie budgétaire [2].

Après avoir obtenu le même statut, au regard des libertés publiques, que les Français de la métropole, les colons revendiquèrent une décentralisation des compétences, l'autonomie budgétaire de l'Algérie et l'institution, à Alger, d'une assemblée financière qui serait plus compréhensive que le Parlement pour les intérêts des colons.

Ils obtinrent une première satisfaction avec la création, par un décret du 23 août 1898, des *Délégations financières*. Il s'agissait d'un organisme composé de trois comités; deux de ceux-ci comprenaient, chacun, vingt-quatre Français élus respectivement par les colons et les non-colons; le troisième comité était formé de vingt et un musulmans, dont quinze étaient élus et six désignés par le gouverneur général. Un décret du 20 décembre

[1] *Op. cit.*, p. 93.

[2] Cf. LAMBERT, *op. cit.*, pp. 284 ss.

1922 stipula que tous les représentants indigènes seraient élus; le nombre de ceux-ci fut porté à vingt-quatre par un décret du 30 juin 1937. Chaque délégation travaillait séparément. Leurs pouvoirs furent seulement consultatifs jusqu'à la loi du 19 décembre 1900. Le gouverneur devait consulter, tous les ans, chacune d'elles «sur les questions relatives aux impôts ou taxes perçus ou à percevoir qui intéressent la catégorie des contribuables qu'elle représente...».

Les pouvoirs des Délégations financières furent renforcés par la loi du 19 décembre 1900 qui conféra à l'Algérie la personnalité juridique et un budget spécial.

Celui-ci était préparé par le gouverneur général, qui en communiquait le projet au ministre de l'Intérieur ainsi qu'aux ministres dont dépendaient les services rattachés (Justice, Education nationale), lesquels y faisaient insérer les modifications jugées, par eux, nécessaires. Ensuite le projet de budget était transmis aux Délégations financières qui en délibéraient et le votaient en assemblée plénière. Les Délégations financières n'avaient qu'une faible compétence d'amendement en matière de dépenses, mais jouissaient d'un assez large pouvoir d'initiative en matière de recettes. Le budget devait ensuite recevoir une sorte d'homologation par un décret du président de la République rendu en Conseil d'Etat. Mais il ne devenait définitif qu'après le vote d'une loi de finances algériennes par le Parlement, qui était, seul, compétent pour autoriser «la perception des droits, produits et revenus applicables au budget spécial de l'Algérie». Cette dernière formalité était motivée par le principe constitutionnel selon lequel le droit de voter les impôts est réservé au Parlement. En pratique, les Délégations financières furent toutes puissantes parce que la loi de finances de l'Algérie fut toujours votée par le Parlement dans l'indifférence. Enfin, l'Algérie ne pouvait émettre des emprunts ni octroyer des concessions de grands travaux publics sans autorisation législative.

La loi du 24 décembre 1902 retira à la compétence des Délégations financières le budget des Territoires du Sud. La préparation de ce dernier était l'œuvre exclusive du gouverneur. Il était, ensuite, réglé par décret pris sur le rapport des ministres de l'Intérieur et des Finances.

La loi du 19 décembre 1900 est restée la base du régime financier de l'Algérie jusqu'en 1947. L'article 60 du statut du 20 septembre 1947 stipulait: «La loi du 19 décembre 1900 portant création d'un budget spécial pour l'Algérie et les lois qui l'ont modifiée et complètée... sont abrogées...». Le statut a consacré au régime financier de l'Algérie son titre III (art. 17 à 29). Il a donné des pouvoirs largement accrus à l'Assemblée algérienne [1] par rapport aux Délégations financières, supprimé la tutelle du Parlement, limité celle du Gouvernement.

[1] Sur cette assemblée, cf. *infra*, pp. 29 ss.

Aux termes de son article 18, le statut mettait à la charge de l'Algérie «l'ensemble des dépenses des services civils, qui sont, dans la métropole, à la charge du budget de l'Etat», et une «participation aux dépenses militaires et de sécurité» sous la forme d'une contribution dont le taux était fixé par la loi. Selon l'article 21, le budget de l'Algérie était établi par le gouverneur général sous le contrôle des ministres de l'Intérieur et des Finances; il était ensuite voté par l'Assemblée algérienne selon les modalités générales de son fonctionnement, c'est-à-dire à la majorité simple; il était enfin réglé par décret contresigné par les ministres de l'Intérieur et des Finances. Le contrôle gouvernemental s'exerçait, à l'occasion de ce décret, dans deux cas limitativement déterminés par l'article 22 du statut: prévisions de recettes estimées insuffisantes et omission ou insuffisance dans l'allocation des fonds exigés pour la couverture des dépenses obligatoires qui étaient énumérées par l'article 19. L'article 50 réintégra le budget des Territoires du Sud à celui de l'Algérie. Aux termes de l'article 17, l'Algérie pouvait contracter des emprunts, concéder toutes sortes de grands travaux publics et de services publics sans autorisation législative.

On a quelquefois allégué l'inconstitutionalité des clauses du statut qui conféraient à une assemblée administrative, l'Assemblée algérienne, une compétence réservée au Parlement: le droit de voter des impôts. Mais le statut de l'Algérie a été établi par une loi et le contrôle de la constitutionalité des lois n'existe pas en France.

§ 7. — L'Assemblée algérienne

Cette assemblée, qui a succédé aux Délégations financières, a été instituée par l'article 6 de la loi du 20 septembre 1947 portant statut organique de l'Algérie [1]. Elle se composait de cent vingt membres (soixante représentants, pour chaque communauté, élus suivant le système du double collège électoral). Ses décisions étaient, en règle générale, prises à la majorité simple (art. 39); dans certains cas, le vote ne pouvait être acquis qu'à la majorité des deux tiers.

A la différence des Délégations financières, l'Assemblée algérienne fut dotée, en plus de ses compétences financières, d'un vrai pouvoir de nature législative. Elle était chargée d'adapter la législation métropolitaine à l'Algérie et détenait un pouvoir réglementaire dans de nombreuses matières qui, en France, faisaient l'objet des lois [2]. Elle devait surtout voter les

[1] Les Délégations financières avaient été supprimées, deux ans auparavant, par une ordonnance du 15 septembre 1945 qui avait créé, pour voter le budget de l'Algérie, une éphémère Assemblée financière formée de membres des commissions des finances des Conseils généraux des trois départements.

[2] Voir *infra*, pp. 31-32.

mesures d'application des réformes prévues par le statut de l'Algérie de 1947: mise en œuvre de l'égalité effective entre les citoyens (art. 2), suppression des communes mixtes (art. 53), application, au culte musulman, de la loi française du 9 décembre 1905 sur la séparation de l'Eglise et de l'Etat (art. 56), organisation de l'enseignement de la langue arabe en Algérie (art. 57). C'était là une tâche politique importante que lui avait confiée le Parlement. Elle bloqua systématiquement l'application des réformes et ne se préoccupa que des intérêts économiques de la colonisation [1]. Elle fut dissoute par un décret du 21 avril 1956.

§ 8. — Le principe de la spécialité législative et le régime des décrets

Jusqu'en 1946, une loi n'était applicable au territoire algérien que si elle était expressément déclarée telle par le Parlement ou si elle était spécialement édictée pour l'Algérie: c'était le principe dit de la spécialité législative selon lequel les lois métropolitaines avaient besoin d'être adaptées aux conditions locales [2]. En général, le législateur laissait le soin de cette adaptation au pouvoir exécutif d'où la rareté des lois et la généralisation d'un régime réglementaire. Des décrets présidentiels réglaient des matières qui, en France, étaient du domaine de la loi [3]. Ainsi le principe de la spécialité législative avait pour corollaire le régime des décrets.

Ce régime a été institué en Algérie par l'article 4 de l'ordonnance royale du 22 juillet 1834: «Les possessions françaises du nord de l'Afrique seront régies par nos ordonnances.» [4] Les ordonnances royales ont été remplacées, en 1848, par des arrêtés du chef du pouvoir exécutif, ensuite par les décrets de la même autorité, par les décrets impériaux sous le Second Empire, enfin par les décrets présidentiels sous la IIIe République. Bien entendu, les textes édictés par le pouvoir exécutif ne pouvaient abroger ou modifier les lois applicables en Algérie.

[1] Cf. *infra*, pp. 34-35.

[2] Ce principe s'appliquait à toutes les possessions françaises, cf. BORELLA, *op. cit.* pp. 193 ss; LUCHAIRE, *op. cit.*, pp. 224 ss, 272 ss.

[3] Cette délégation du pouvoir législatif au chef de l'Etat était fondée sur une loi du 24 avril 1833, connue sous le nom de Charte des Iles, dont l'article 25 disposait: «Les établissements français dans les Indes orientales et en Afrique et l'établissement de pêche de Saint-Pierre-et-Miquelon, continueront d'être régis par les ordonnances du roi.»

[4] On a discuté, en doctrine, de la légalité de cette ordonnance, mais la jurisprudence en a confirmé la validité, cf. LAMBERT, *op. cit.*, pp. 70 ss. Par ailleurs, la jurisprudence a déclaré «applicables de plein droit les lois métropolitaines antérieures à 1834 comme ayant été introduites en Algérie, ensemble et d'un seul coup, du fait de l'annexion opérée par l'ordonnance du 22 juillet 1834», Louis MILLIOT, *Préface au Juris-Classeur algérien*, paragraphe 7.

Le régime des décrets a été aboli par l'article 8 de la loi du 20 septembre 1947 portant statut organique de l'Algérie: «Le régime des décrets, tel qu'il résulte, en matière législative, de l'ordonnance du 22 juillet 1834 et des textes subséquents, est aboli[1].» Le nouveau régime juridique de l'Algérie était contenu dans les articles 8 à 16 (titre II) du statut. Celui-ci a maintenu le principe de la spécialité législative, en le transformant profondément, mais a supprimé le régime des décrets. Le président de la République a perdu ses pouvoirs de «législateur algérien» au profit du Parlement, ainsi que de l'Assemblée algérienne, qui fut dotée d'un véritable pouvoir de nature législative.

La loi de 1947 a tout d'abord apporté des exceptions au principe de la spécialité législative en assimilant, pour certaines matières énumérées dans les articles 9, 10 et 11, le régime juridique de l'Algérie à celui de la métropole. Ainsi devaient désormais s'appliquer de plein droit à l'Algérie: les lois et décrets intéressant l'exercice et la garantie des libertés constitutionnelles; les règles du mariage et ses effets sur les personnes et sur les biens, le droit des successions et les règles d'état civil, réserve faite des dispositions fiscales (cependant, les indigènes restaient soumis, en matière de mariage, de régime matrimonial et de successions, au droit islamique); les lois et décrets intéressant le droit des services rattachés, sauf dispositions contraires et sous réserve des règles fiscales; les traités passés avec les puissances étrangères, ainsi que les lois et décrets qui en font application. D'autre part, l'article 13 stipulait que le Parlement pouvait étendre à l'Algérie les lois non visées par les articles précédents.

Dans les autres domaines, le principe de la spécialité législative a été maintenu. L'article 12 énumérait les matières qui étaient du ressort exclusif du Parlement, mais au sujet desquelles celui-ci édictait des lois spéciales à l'Algérie; l'organisation militaire et le recrutement, le régime électoral, le statut des assemblées locales, l'organisation administrative, l'organisation judiciaire, la procédure civile ou criminelle, la détermination des crimes et délits et celle de leurs peines, le régime foncier et immobilier, le régime douanier, l'amnistie, le contentieux administratif, le régime de la nationalité française.

Pour tout le reste, l'Assemblée algérienne pouvait «prendre des décisions ayant pour objet d'étendre la loi métropolitaine à l'Algérie, soit purement et simplement, soit après adaptation aux conditions locales, ou d'édicter, dans le cadre des lois, une réglementation particulière à l'Algérie» (art. 14).

[1] L'article 73 de la Constitution française du 24 octobre 1946 a aboli le régime des décrets pour toutes les possessions érigées en départements. En vertu de cet article, toutes les lois métropolitaines prises entre le 24 octobre 1946 et le 20 septembre 1947 devaient s'appliquer de plein droit à l'Algérie. Toutefois, l'article 52 du statut a conféré à l'Assemblée algérienne le droit d'adapter, *a posteriori*, les lois intervenues dans les domaines où le principe de la spécialité législative a été maintenu.

Les décisions prises par l'Assemblée devenaient exécutoires, soit après homologation par un décret du président de la République (art. 15), soit après le silence du Gouvernement pendant six semaines (art. 16); dans ce dernier cas, la décision était promulguée par arrêté du gouverneur général. En cas de refus d'homologation par le Gouvernement, la décision de l'Assemblée algérienne était déférée au Parlement qui statuait (art. 16).

Il y avait une différence fondamentale entre les décrets d'homologation d'une décision de l'Assemblée algérienne et ceux qui étaient pris, avant la Seconde Guerre mondiale, dans le cadre du régime des décrets: dans le premier cas, la source créatrice du droit était l'Assemblée algérienne, dans le second, c'était le président de la République. Par ailleurs, dans un cas comme dans l'autre, ces décrets gardaient leur caractère réglementaire même lorsqu'ils intervenaient dans des matières de nature législative et étaient, par conséquent, susceptibles d'être annulés par le Conseil d'Etat.

Selon Oppermann, l'application du principe de la spécialité législative «fonctionna comme un filtre de maniement simple, grâce auquel des lois métropolitaines dont l'application, en Algérie, pour un motif quelconque, ne semblait pas opportune, pouvaient être privées de validité sur ce territoire» [1]. On a pu ainsi maintenir des règles de droit public spéciales aux Algériens même après qu'ils fussent devenus des citoyens français en 1946: participation minoritaire aux institutions électives, salaire minimum fixé à un montant très bas, absence de sécurité sociale, etc.

Section IV

La condition des personnes et son évolution

§ 1. — L'Indigénat.

Pendant la conquête, le commandement militaire fut investi, dès 1834, de pouvoirs très étendus, «discrétionnaires, extra-judiciaires, si contraires aux principes qui servent de base à notre organisation sociale, qu'aucun acte législatif n'osa jamais les définir et les consacrer» [2]. Dans les territoires qui devenaient civils, les autorités administratives détenaient des pouvoirs disciplinaires.

Un statut spécial, dit de *l'indigénat*, fut peu à peu mis au point. Un Code de l'indigénat établi par une loi du 10 avril 1881 instaura une série de

[1] *Op. cit.*, p. 76.

[2] Commandant Rinn, cité par Charles-Robert Ageron dans *Les Algériens musulmans et la France (1871-1919)*, *Presses Universitaires de France*, 1968, thèse pour le doctorat ès lettres présentée à l'Université de Paris, p. 165.

pénalités exorbitantes au droit commun (quarante et une infractions «spéciales aux indigènes» furent définies ; leur nombre fut réduit à vingt et une en 1890). Ce statut, dont les dispositions étaient souvent vexatoires et humiliantes, ne disparut complètement qu'avec l'ordonnance du 7 mars 1944.

Parmi les infractions figuraient, par exemple, «le retard dans le paiement des impôts», «la réunion sans autorisation de plus de vingt personnes», «le départ de la commune sans avertissement», «l'oubli de faire viser son permis là où on séjourne plus de vingt-quatre heures». Le permis de circuler hors de la commune fut cependant supprimé en 1913.

Le régime de l'indigénat se caractérisait par une justice répressive extrêmement expéditive, sanctionnée par l'administration[1] qui avait la compétence d'infliger des peines privatives de liberté sans droit de recours (disposition abolie en 1927), des amendes collectives, des séquestres de biens individuels ou collectifs.

Même pour les infractions pénales de droit commun (celles qui figurent dans le Code pénal français) les Algériens furent jugés, jusqu'en 1930, par des tribunaux d'exception. En outre, jusqu'en 1914, le gouverneur général pouvait procéder de façon discrétionnaire à «l'internement administratif» des Algériens.

§ 2. — Les progrès de la condition politique des Algériens.

Nous avons vu que les Algériens ont acquis peu à peu le droit à une représentation minoritaire dans les conseils municipaux et les conseils généraux et qu'une partie du statut de l'indigénat avait été progressivement supprimée avant et après la Première Guerre mondiale. Des décrets du 26 mars 1919 et 14 décembre 1922 permirent l'accès des Algériens aux emplois subalternes de la Fonction publique.

Mais c'est surtout à l'issue de la Seconde Guerre mondiale que le statut de droit public des Algériens fut amélioré.

L'ordonnance du 7 mars 1944 abolit ce qui subsistait du Code de l'indigénat. Une autre ordonnance, datée du 17 août 1945, accorda aux Algériens une représentation au Parlement français. Toutefois, le nombre des représentants algériens resta symbolique, sans aucune possibilité d'action efficace (quinze députés, sept sénateurs): c'est ce que le professeur Colliard appelle une «pseudo-représentation»[2].

Ces progrès furent complétés par la loi du 7 mai 1946 (connue sous le nom de loi Lamine-Gueye) confirmée par l'article 80 de la Constitution

[1] Contrairement au principe de la séparation des pouvoirs.

[2] *Loc. cit.*, p. 667.

de 1946 qui reconnut la citoyenneté à tous les nationaux français [1]. Le caractère révolutionnaire de cette disposition ne suffit pas cependant à faire disparaître la condition inégalitaire des Algériens. «La notion de citoyen français a été depuis vidée de son contenu précis... Tous les citoyens français n'ont pas le même statut de droit public [2].» Mais, essentiellement grâce à la suppression du Code de l'indigénat, il est indéniable que le sort des Algériens connut quelque amélioration après la Seconde Guerre mondiale, malgré la non-application de la plupart des lois qui apportaient des réformes.

La loi du 20 septembre 1947 portant statut organique de l'Algérie stipula de nouvelles règles en faveur des Algériens. Elle proclama, entre autres, «l'égalité effective... entre tous les citoyens» en prévoyant notamment que «toutes les fonctions publiques leur sont également accessibles» (art. 2), la suppression des communes mixtes (art. 53), «l'indépendance du culte musulman» dans le cadre de la loi du 9 décembre 1905 (art. 56), l'enseignement généralisé en langue arabe (art. 57), le tout étant couronné par la création d'une Assemblée algérienne composée, à parts égales, de représentants algériens et européens. Il est vrai que le principe posé à l'article 2 sur l'égalité des personnes était fortement atténué par le maintien du double collège électoral.

En dépit de leur timidité, les innovations apportées par le statut de 1947 auraient peut-être permis une évolution pacifique de l'Algérie si l'Assemblée algérienne les avait mises en application, comme la loi lui en avait laissé le soin. Or le «jeu des majorités qualifiées (art. 39) exigeant un vote aux deux tiers pour prendre une décision quand le quart de l'Assemblée le demande, assurait une prépondérance absolue à l'élément minoritaire en dépit de la parité des deux collèges» [3]. De plus, l'administration intervenait directement dans l'élection des représentants musulmans pour faire élire des hommes qui lui étaient soumis; ainsi, le député M.R.P. Fonlupt Esperaber déclarait en juillet 1955 à l'Assemblée nationale: «J'ai suivi beaucoup d'élections algé-

[1] Jusqu'à cette loi, les Algériens, comme les indigènes des autres colonies françaises, avaient la nationalité française mais non la citoyenneté: ils étaient des sujets français. Les indigènes ne jouissaient pas des mêmes libertés publiques que les citoyens français, mais, au regard du droit international, ils pouvaient, par exemple, bénéficier de la protection diplomatique du Gouvernement français. En effet «le droit international est indifférent aux effets de la nationalité en droit interne. Ainsi il ne se préoccupe pas des distinctions que ce dernier peut établir entre diverses catégories de nationaux, par exemple en ce qui concerne l'exercice des droits politiques», Georges PERRIN, *Les conditions de validité de la nationalité en droit international public, in Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim*, Genève, 1968, p. 854, note 6. Il est à remarquer qu'en ce qui concerne les Algériens, l'abolition du Code de l'indigénat par l'ordonnance du 7 mars 1946 en avait fait virtuellement des citoyens dès cette date.

[2] COLLIARD, *loc. cit.*, p. 671.

[3] BORELLA, *op. cit.*, p. 161.

riennes et je peux dire, sans aucun risque de me tromper, que lorsque, par hasard, quelqu'un est véritablement l'élu, c'est-à-dire lorsque ce sont les électeurs et non pas les urnes qui le désignent, il y a là une sorte d'accident...» [1].

Le publiciste allemand Oppermann a pu écrire que «la majorité de l'Assemblée algérienne, dans la pratique des années postérieures à 1948, représentait la minorité européenne» [2]. Nous partageons l'opinion du professeur Borella selon qui cette assemblée, qui aurait pu devenir le centre d'une vie politique algérienne, a précipité le recours aux manifestations violentes, de la part des Algériens, par son refus d'appliquer le statut de 1947 et par sa non-représentativité de la communauté musulmane [3]. Il convient d'ajouter que, jusqu'en 1954, le Parlement français ne fut guère ému par l'attitude de cette assemblée locale qui bloquait l'application des dispositions législatives de 1947 [4].

§ 3. — Le maintien du statut personnel islamique.

Les Algériens ayant la nationalité française depuis 1865 et la citoyenneté depuis 1946, la ligne de partage entre les communautés indigène et européenne trouvait son expression juridique dans les règles relatives au statut personnel.

Le statut personnel, ce sont l'état des personnes et leur capacité au point de vue juridique. Dans ces matières, le Code civil ne fut jamais étendu aux indigènes des possessions françaises [5]. Une exception fut faite pour les indigènes israélites d'Algérie qui sont devenus citoyens avec statut personnel français par un décret du 24 octobre 1870 pris sur l'initiative de Crémieux, ministre de l'Intérieur dans le Gouvernement provisoire [6]. En conséquence, les Algériens demeuraient soumis au droit musulman pour tout ce qui touchait le mariage, l'autorité maritale, le divorce, le régime matrimonial, la filiation, l'émancipation, la tutelle, ainsi que les successions [7].

[1] *JORF, Débats*, 29 juillet 1955. Le procédé consistait à remplir les urnes par des bulletins au nom du candidat patronné par l'administration. Voir aussi, sur cette pratique, Charles-Henri FAVROD, *Le F.L.N. et l'Algérie*, Paris, Plon, 1962, pp. 109-111, 118-120.

[2] *Op. cit.*, p. 93.

[3] *Op. cit.*, p. 162.

[4] *Ibid.*, p. 162.

[5] *Ibid.*, pp. 189 ss.

[6] LAMBERT, *op. cit.*, pp. 234-238.

[7] Les Algériens sont, dans leur totalité, de religion musulmane.

Jusqu'en 1946, les textes qui avaient aménagé, pour certaines catégories d'Algériens, une procédure d'accession à la citoyenneté, posaient, comme condition de cette option, la renonciation au statut personnel musulman et l'adoption du Code civil. Cette possibilité ne fut pratiquement pas utilisée et, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, on ne comptait pas plus de cinq mille Algériens devenus citoyens.

La loi du 7 mai 1946 dissocia la citoyenneté du statut personnel du Code civil. L'article 82 de la Constitution vint confirmer cette réforme: «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.»

Section V

Le mouvement de réformes après le déclenchement de l'insurrection

La politique algérienne de la France s'est caractérisée, pendant toute la guerre d'Algérie, par l'hésitation entre diverses solutions toutes plus ou moins marquées par l'attachement au passé. Nous indiquerons pour mémoire les réformes qui ont été tentées pendant cette période, sans entrer dans les débats qui ont agité l'opinion française sur le conflit algérien. Ces réformes n'ont jamais eu le temps de s'appliquer totalement, s'étant toujours trouvées dépassées par les événements. Il est à signaler qu'il n'y eut aucune tentative sérieuse de réforme avant l'arrivée au pouvoir du général de Gaulle en 1958.

«Depuis les événements de la Toussaint 1954 et pendant toute l'année 1955 le thème principal des déclarations officielles, concernant l'Algérie et les causes de l'insurrection, consista dans l'affirmation que tout le mal vient de la non-application du statut. Les premières déclarations et les premières mesures prises par le gouverneur général Soustelle concernèrent son application. Ainsi donc les hommes politiques français reconnaissaient, sept ans après le vote de la loi du 20 septembre 1947, qu'elle n'avait pas été appliquée [1].» Parallèlement aux opérations militaires, le gouverneur Soustelle prépara un plan qui prévoyait, entre autres, l'application du statut de 1947 afin, déclara-t-il à Alger le 20 mai 1955, «de combattre les causes profondes, les raisons et même les prétextes des troubles». Mais les réformes proposées par M. Soustelle, et appliquées seulement à partir de 1956, arrivaient à un moment où l'insurrection avait pris de l'extension.

[1] Borella, *op. cit.*, p. 160.

Les élections du 2 janvier 1956 pour le renouvellement de l'Assemblée nationale dégagèrent une majorité favorable au Front républicain (Guy Mollet, Mendès-France) dont les conceptions sur les rapports franco-algériens laissaient l'espoir d'une solution prochaine du conflit. Cet espoir fut encore accru lorsque, le 31 janvier 1956, dans son discours d'investiture, le nouveau président du Conseil Guy Mollet lança l'idée de la reconnaissance d'une personnalité algérienne dans un cadre fédéraliste. Mais «les tomates pourries qui accueillirent à Alger le nouveau président du Conseil venu déposer une gerbe au Monument aux Morts marquèrent la fin des premiers efforts timides en faveur d'une politique libérale» [1]. La capitulation de M. Guy Mollet devant les manifestants déchaînés, la nomination d'un ministre-résidant [2] résolu à anéantir le F.L.N., Robert Lacoste, ouvrirent l'époque de la «pacification» au cours de laquelle toute réforme politique fondamentale fut subordonnée à l'écrasement militaire préalable de l'insurrection. Le Gouvernement obtint, par une loi du 16 mars 1956, les pleins pouvoirs «pour prendre toute mesure exceptionnelle exigée par les circonstances en vue du rétablissement de l'ordre, de la protection des personnes et des biens, et de la sauvegarde du territoire.» [3] Les pleins pouvoirs furent également utilisés pour prendre quelques réformes superficielles. Afin de remédier à la sous-administration, le nombre des départements fut porté à douze [4], et les communes mixtes furent subdivisées et transformées en communes de plein exercice [5]; l'accès à la Fonction publique fut facilité aux Algériens, une petite réforme agraire esquissée. Mais ces réformes «prenaient un aspect quelque peu irréel avec l'extension des combats en 1956» [6].

Le dernier train de réformes élaboré sous la IVe République était porté par une loi du 5 février 1958, couramment appelée loi-cadre, qui remplaçait le statut de 1947 [7]. Cette loi curieuse, promulguée dans l'indifférence

[1] Oppermann, *op. cit.*, pp. 164 ss. Accueilli par une manifestation hostile des Français d'Algérie, qui le bombardèrent de tomates, M. Guy Mollet, venu à Alger le 6 février 1956, annonça sur place un changement de sa politique dans le sens voulu par les manifestants, voir la description de cet épisode extraordinaire du conflit algérien par Yves Courrière, *Le Temps des Léopards*, Paris, Fayard, pp. 274-277.

[2] Un décret du 15 février 1956 (*JORF* du 17. 2. 1956) transforma le poste de gouverneur général en celui de ministre-résidant en Algérie. Celui-ci possédait des pouvoirs plus larges que ceux du gouverneur général puisqu'il était membre du Gouvernement.

[3] Loi de pleins pouvoirs, *JORF* du 17 mars 1956. Cf. en particulier l'article 5.

[4] Décret du 28 juin 1956 sur la réorganisation territoriale de l'Algérie, *JORF* du 3 juillet 1956.

[5] Décret du 28 juin 1956, *JORF* du 3 juillet 1956. Les communes mixtes furent subdivisées car elles étaient très étendues.

[6] Oppermann, *op. cit.*, p. 168.

[7] Loi du 5 février 1958 sur les institutions de l'Algérie, *JORF* du 6 février 1958.

générale, ne fut jamais appliquée. Elle prévoyait la transformation de l'Algérie en une fédération de cinq territoires autonomes dotés d'organes propres et superposés à l'organisation départementale qui devait subsister. Elle instituait le collège unique, mais, par un système électoral compliqué, elle en évitait les conséquences. Enfin, l'article premier précisait que la nouvelle fédération restait «partie intégrante de la République française». La seule innovation de cette loi était la division du pays en cinq territoires autonomes; elle constituait simplement une application de la vieille maxime «diviser pour régner».

Avec l'arrivée au pouvoir du général de Gaulle, la France s'engagea dans une tentative sérieuse destinée à détourner les Algériens du F.L.N. Les efforts du chef de l'Etat français tendirent à réaliser l'égalité politique et une relative égalité économique entre les Français et les Algériens. Ceux-ci furent appelés, par le décret du 20 août 1958, à participer au référendum constitutionnel dans les mêmes conditions que les Français [1]. Le collège unique, déjà prévu par la loi du 5 février 1958 restée inappliquée, fut établi à nouveau par décret du 3 juillet 1958. Par l'ordonnance du 7 novembre 1958 [2], les départements algériens obtinrent une représentation effective à l'Assemblée nationale: soixante-sept députés dont quarante-six indigènes et vingt et un Européens. Le nombre des sénateurs d'Algérie fut fixé à trente-deux dont vingt-deux indigènes [3]. D'autre part, le chef de l'Etat s'attaqua à la misère des Algériens. Dans un discours prononcé le 3 octobre 1958, à Constantine, il développa les objectifs d'un plan quinquennal pour l'Algérie: la France donnerait aux musulmans, en cinq ans, deux cent mille logements, vingt-cinq mille hectares, quatre cent mille emplois nouveaux, amènerait leurs salaires et traitements à un niveau comparable à ceux de la métropole et scolariserait les deux tiers des enfants [4]. En même temps, la Constitution de la Ve République promulguée le 29 septembre 1958 confirma l'intégration des départements algériens dans la République [5]. Le Gouvernement multiplia, par ailleurs, les mesures d'intégration [6].

[1] En octobre 1946, les Algériens n'avaient pas été appelés à se prononcer sur la Constitution de la IVe République bien que la loi du 7 mai 1946 leur eût conféré la citoyenneté.

[2] *JORF* du 9 novembre 1958.

[3] Ordonnance du 4 février 1959, *JORF* du 10 février.

[4] *Le Monde* des 5-6 octobre 1958.

[5] Il s'agissait d'une confirmation implicite découlant de l'article 73 de la Constitution, laquelle ne prévoyait pas d'évolution du statut politique des départements. Cela devait poser un problème de droit constitutionnel au moment du règlement du conflit par la sécession de l'Algérie.

[6] Suppression de principe des signes monétaires spéciaux à l'Algérie par la loi du 2 juillet 1958, suppression du timbre-poste algérien, fusion des cadres algériens et métropolitains de fonctionnaires par l'ordonnance du 5 novembre 1958.

Cependant, malgré l'accentuation de l'intégration sur le plan juridique, le général de Gaulle évita, dans ses déclarations, de se prononcer de façon définitive sur l'avenir politique de l'Algérie [1]. Dans une conférence de presse prononcée le 23 octobre 1958, il lança un appel en faveur d'une capitulation honorable du F.L.N. et son retour à la légalité, appel dans lequel il semblait laisser la voie ouverte à une solution du conflit: «Je dis sans ambages que, pour la plupart d'entre eux, les hommes de l'insurrection ont combattu courageusement. Que vienne la paix des braves et je suis sûr que les haines iront en s'effaçant... La vieille sagesse guerrière utilise depuis très longtemps, quand on veut que se taisent les armes, le drapeau blanc des parlementaires... Que sera la suite? C'est une affaire d'évolution... Je crois, comme je l'ai déjà dit, que les solutions futures auront pour base — c'est la nature des choses — la personnalité courageuse de l'Algérie et son association étroite avec la métropole française [2].» Mais, à cause du cadre proposé et de la référence au «drapeau blanc des parlementaires», le F.L.N. se refusa aux contacts [3]. Le Gouvernement français essaya alors de créer une force politique musulmane indépendante du F.L.N. En insistant auprès de l'armée pour laisser des hommes politiques algériens de toutes tendances se présenter aux élections à la première Assemblée nationale de la Ve République [4], le général de Gaulle espéra, en vain, susciter la candidature de notables algériens qui n'étaient pas compromis auprès de la population par la soumission à l'administration française. Mais les excès de la répression, les espoirs déçus pendant des décennies, la nature du F.L.N., lequel n'était pas un parti politique mais une union sacrée, empêchèrent le succès de la politique gaulliste. Décidé à trouver une issue au conflit algérien, le général de Gaulle s'engagea alors dans la voix de la négociation avec le F.L.N. [5].

[1] Le général de Gaulle a laissé entendre qu'à son retour au pouvoir, en 1958, il concevait déjà la solution du conflit par la création d'un Etat algérien, *op. cit.*, p. 74.

[2] *Le Monde* du 25 octobre 1958.

[3] Texte du communiqué dans *Le Monde* du 28 octobre 1958.

[4] Directives contenues dans une lettre adressée au général Salan, commandant en chef des troupes françaises en Algérie, en date du 9 octobre 1958 et publiée dans *Le Monde* du 14.

[5] Le général de Gaulle a admis qu'il avait d'abord envisagé que le F.L.N. ne serait qu'une des tendances avec lesquelles la France négocierait, *op. cit.*, p. 95.

CHAPITRE II

LE STATUT DES FORCES INSURGÉES

Section I

Les guerres de libération nationale et le droit international public [1]

§ 1. — La nature juridique d'une guerre de libération nationale : un conflit interne.

Une guerre de libération nationale est un conflit interne [2] — car elle se produit à l'intérieur d'un ordre juridique étatique par opposition à la guerre internationale, qui éclate dans l'ordre juridique interétatique — et, comme telle, est soumise aux règles du droit international concernant la guerre civile. L'assistance étrangère à l'une des parties ne modifie pas la nature juridique du conflit, tant que celui-ci continue à se dérouler dans le cadre territorial de l'Etat en proie à la guerre civile [3].

Historiquement et sociologiquement, on peut évidemment ramener les guerres civiles à deux hypothèses: celles où les insurgés veulent détruire le pouvoir établi pour se substituer à lui dans toute l'étendue géographique de son aire de souveraineté, comme dans le cas de la guerre d'Espagne, et celles où ils veulent faire sécession; c'est-à-dire conquérir une fraction de territoire et y établir leur pouvoir. Dans ce dernier cas, les insurgés appellent leur lutte «guerre d'indépendance», ou «guerre nationale», ou «guerre de libération nationale»; en effet, ils refusent l'expression de guerre civile puisque leur but est de s'établir comme étrangers vis-à-vis du gouvernement établi [4]. Suivant qu'il s'agit de l'une ou de l'autre hypothèse, la guerre se déroule dans des conditions politiques différentes.

[1] Nous adoptons l'expression «guerre de libération nationale» pour désigner les guerres de sécession occasionnées par la décolonisation, car elle est consacrée par un emploi généralisé.

[2] Jean Siotis, *Le droit de la guerre et les conflits armés d'un caractère non-international*, Paris, *LGDJ*, 1958, p. 50.

[3] Roger Pinto, *Les règles du droit international concernant la guerre civile*, *RADI*, t. 114, 1965 I, p. 464.

[4] Dans une communication à l'Académie des sciences morales et politiques, M. Jean-Baptiste Duroselle rapporte qu'«aujourd'hui encore, ce serait désobliger un Américain des Etats du Sud que d'employer le terme *Civil War*. C'est *War between the States* «guerre entre les Etats» qu'il convient de dire. Mais un *Yankee* apprécie fort peu cette terminologie», *Essai sur la théorie des guerres civiles de sécession*, Sciences morales et politiques, 1961, 2e semestre, p. 159 (cité ci-après: *Communication*).

Pour M. Raymond Aron, le concept de guerre civile ne définit pas convenablement les guerres d'Indonésie, d'Indochine et d'Algérie; il préfère les qualifier de conflits infra-étatiques ou infra-impériaux [1]. Il rappelle que ceux-ci se caractérisent notamment par la communauté de race, de langue, de religion, entre les révolutionnaires et les masses et non entre les masses et le pouvoir établi [2]. M. Duroselle ajoute, avec raison, que dans ces conflits il y a «plus que tout, l'extrême différence du niveau de vie et de la culture» entre le peuple colonisé et le colonisateur [3]. D'autre part, M. Aron rejette l'appellation de guerre subversive appliquée à ces derniers, car, remarque-t-il, tout conflit interne est subversif: en ce sens, tant la guerre de Sécession, qui opposa deux pouvoirs dès l'origine organisés, que celle d'Algérie sont subversives. Selon cet auteur, la notion de guerre subversive est équivoque et s'applique à une espèce de conflit, celle où un seul des belligérants est reconnu internationalement; par conséquent il ne faut pas confondre la guerre subversive et la technique de la subversion, laquelle est un mode de combat qui a été utilisé dans les conflits internes qui ont éclaté depuis 1945 [4].

Cependant, la doctrine traditionnelle du droit international donne la même qualification et soumet toutes les catégories de conflits susmentionnées aux mêmes règles. Nous rappellerons celles-ci dans le paragraphe suivant. Ensuite nous verrons que le droit international a été transformé par certaines pratiques durant le processus de décolonisation.

§ 2. — La doctrine traditionnelle concernant les conflits armés internes [5].

Qu'on se réfère à la pratique des Etats ou à l'opinion des auteurs, il est malaisé d'établir l'existence d'un droit uniforme et précis concernant la guerre civile [6].

On peut dégager toutefois quelques règles qui semblent emporter l'adhésion générale.

Quand l'insurrection éclate, seul le gouvernement établi existe du point de vue du droit international. «Les insurgés sont tout d'abord traités de

[1] *Paix et Guerre entre les Nations*, Paris, Calmann-Levy, 1966 (4e éd.), p. 172 (cité ci-après: *Paix et Guerre*).

[2] *Ibid.*, p. 173.

[3] *Communication*, p. 166.

[4] *Paix et Guerre*, p. 172.

[5] Guerre civile et conflit armé interne sont deux expressions synonymes.

[6] Arnold Mc Nair, *Law relating to the Civil War in Spain, LQR*, 1937, p. 472. Selon l'ancien président de la C.I.J., «l'exposé des principes généraux relatifs à la situation créée par une guerre civile est une tâche dangereuse».

criminels qui ont violé le droit pénal de leur propre pays. Ils doivent subir l'effet des lois dans toute sa rigueur.» [1] Mais si l'insurrection prend une grande extension, il n'est plus possible à la communauté internationale de l'ignorer. Pour rendre la situation juridique plus claire, l'ordre international dispose de la reconnaissance de belligérance accordée aux insurgés. Ainsi ceux-ci deviennent sujets du droit international pour toutes les questions concernant la guerre [2]. Dans les rapports entre les insurgés et les puissances qui les ont reconnus comme belligérants, la conduite de la guerre civile est assimilée à celle de la guerre internationale [3]. C'est pourquoi la reconnaissance de belligérance est le principal problème juridique qui se pose dans une guerre civile sur le plan du droit international.

La reconnaissance de belligérance est soumise à un certain nombre de conditions qui sont résumées dans l'article 8 du Règlement adopté par l'Institut de droit international à sa session de Neuchâtel en 1900 [4]; elles sont énoncées dans les termes suivants:

Les tierces puissances ne peuvent reconnaître au parti révolté la qualité de belligérant:

1. s'il n'a pas conquis une existence territoriale distincte par la possession d'une partie déterminée du territoire national;

2. s'il n'a pas réuni les éléments d'un gouvernement régulier exerçant en fait sur cette partie du territoire les droits apparents de la souveraineté;

3. si la lutte n'est pas conduite en son nom par des troupes organisées, soumises à la discipline militaire, et se conformant aux lois et coutumes de la guerre.

[1] Hans WEHBERG, *La guerre civile et le droit international, RADI*, t. 63, 1938 I, p. 41; voir aussi Georges SCELLE, *La guerre civile espagnole et le droit des gens, RGDIP*, 1938, pp. 266 ss (cité ci-après : *La guerre civile*). «Il est admis sans conteste que le gouvernement légal a le droit de traiter les insurgés comme des criminels...», *ibid.*, p. 272; Antoine ROUGIER, *Les guerres civiles et le droit des gens*, Paris, 1903, pp. 25, 165.

[2] Cf. Paul GUGGENHEIM, *Traité de droit international public*, t. I, Genève, Georg, 1953, pp. 202 ss (cité ci-après: *Traité*); ROUGIER, *op. cit.*, p. 222; WEHBERG, *op. cit.*, p. 83.

[3] La théorie de la reconnaissance de belligérance permet l'application des lois de la guerre, des principes humanitaires notamment, entre les deux parties. Cependant, la cause profonde qui a permis la création de cette institution juridique, selon M. WEHBERG, est la clarification qu'elle apporte sur le plan international, surtout dans la situation des bateaux de commerce étrangers en haute mer, *op. cit.*, pp. 83-84. En effet, les deux parties en lutte peuvent alors établir des blocus ou exercer le droit de prise, mais sont soumises aux limites édictées à cet effet par le droit international. Quant à la position des Etats tiers, ceux-ci sont astreints aux droits et obligations de la neutralité, ce qui est expressément spécifié dans l'article 7 de la résolution que l'Institut de droit international a adoptée à ce sujet en 1900.

[4] Droits et devoirs des puissances étrangères, au cas de mouvement insurrectionnel, envers les gouvernements établis et reconnus qui sont aux prises avec l'insurrection, *Annuaire 1900*, t. 18, pp. 227 ss.

Selon la plupart des juristes occidentaux, le droit des gens n'a pas changé sur ce point et, de nos jours, les mêmes conditions restent en vigueur.

Cependant, ces conditions restrictives sont celles de la reconnaissance par les Etats tiers. Selon l'article 4, alinéa 1 du Règlement adopté par l'Institut de droit international, le gouvernement légal peut reconnaître les rebelles comme belligérants même si ces conditions ne sont pas réunies. Il n'y a là rien d'étonnant, car on part de l'hypothèse que le gouvernement aux prises avec une insurrection ne se hâte jamais d'octroyer la reconnaissance de belligérance.

Dans toutes les guerres civiles, les insurgés ont essayé d'obtenir qu'on leur accorde la reconnaissance de belligérance: comme le dit le professeur Wehberg, «cela relève leur situation d'une manière tout à fait extraordinaire non seulement du point de vue juridique, mais encore du point de vue moral» [1]. C'est pourquoi, il est très rare que la reconnaissance soit faite officiellement par le gouvernement établi, qui soutient en général qu'il a affaire à des bandes de rebelles [2]; ce serait là un aveu de faiblesse.

A défaut de reconnaissance explicite, la doctrine juridique considère que le gouvernement légal a reconnu implicitement les insurgés comme belligérants «par une série d'actes qui ne laissent pas subsister de doute sur ses intentions» [3].

En ce qui concerne les Etats tiers, la reconnaissance explicite de belligérance est constituée en général par une déclaration de neutralité [4]. Dans la pratique internationale actuelle, on ne trouve plus de déclaration de neutralité. Mais la reconnaissance de belligérance peut également être implicite de la part des tierces puissances [5].

Jusqu'au XVIIIe siècle on n'avait jamais songé à appliquer les lois de la guerre aux conflits internes. Il fallut attendre Vattel pour trouver un auteur qui se posât la question de «savoir si le souverain doit observer les lois ordinaires de la guerre envers des sujets rebelles, qui ont pris ouverte-

[1] *Op. cit.*, p. 101.

[2] Selon M. Siotis, il n'y a eu que trois cas de belligérance reconnue explicitement par le gouvernement établi: «A l'occasion de la guerre de Sécession, il y a eu la décision du Congrès américain; lors de la guerre de l'Indépendance des colonies de l'Amérique du Nord, il y a eu la loi du Parlement britannique réglementant le commerce avec les colonies insurgées; voir également le Traité pour la régularisation de la guerre, signé par Simon Bolivar et le général Morillo. Ce sont là les seuls exemples d'une reconnaissance explicite que nous avons pu constater», *op. cit.*, p. 115, note 167.

[3] Article 4, alinéa 1 du Règlement de l'Institut de droit international.

[4] Wehberg, *op. cit.*, p. 94. Rare est le cas où la tierce puissance déclare expressément qu'elle accorde des droits de belligérance aux insurgés. Selon M. Pinto, on ne trouve que deux exemples de ce genre depuis un siècle: la reconnaissance des insurgés cubains par le Pérou (1869), celle des Congressistes chiliens par la Bolivie (1891), *op. cit.*, p. 475.

[5] Hersch Lauterpacht, *Recognition in International Law*, Cambridge, University Press, 1948, pp. 177, 181, 403-405; Wehberg, *op. cit.*, pp. 93-94.

ment les armes contre lui»[1]. Selon M. Siotis, «vers la fin du XIXe siècle, la presque totalité des auteurs de droit international avaient reconnu la nécessité d'inclure dans leurs ouvrages certaines considérations ou opinions concernant le problème de l'application du droit de la guerre dans les guerres civiles» [2]. En développant la notion de belligérance, ils espéraient que l'application du droit de la guerre humaniserait quelque peu les conditions de la lutte.

La guerre de Sécession a marqué un tournant, et certains juristes se demandent si, avant elle, la reconnaissance de belligérance a vraiment existé comme institution juridique indépendante [3]. «Le gouvernement de Washington, dès le début, préféra considérer les forces sudistes non comme de simples bandits, mais comme des membres d'une armée ennemie et soumis par là au régime prévu par les lois de la guerre.» [4] Un juriste d'origine allemande, Lieber, fut chargé par le président Lincoln de rédiger un manuel contenant les lois de la guerre sur terre à l'usage des forces armées américaines. «Cette tentative de codification des lois de la guerre sur terre fut la première dans l'histoire du droit des gens [5].»

La question de savoir si les insurgés ont un droit à la reconnaissance quand les conditions d'une guerre civile [6] sont réunies est controversée.

[1] *Le droit des gens*, ou *Principes de la loi naturelle*, Washington, édité par Carnegie Institution, 1916, t. II, p. 238. Après avoir donné une définition de la guerre civile, où il assimile les partis en conflit aux Etats en guerre, VATTEL poursuit: «Il est bien évident que les lois communes de la guerre, ces maximes d'humanité, de modération, de droiture et d'honnêteté, que nous avons exposées ci-dessus, doivent être observées de part et d'autre dans les guerres civiles», *ibid.*, p. 244.

[2] *Op. cit.*, p. 104.

[3] MC NAIR, *loc. cit.*, p. 475. L'auteur dit qu'une reconnaissance analogue à la «reconnaissance de belligérance» moderne a été accordée, par les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, aux colonies espagnoles révoltées au début du siècle dernier. Il ajoute qu'il n'est pas sûr que cette reconnaissance ait été comprise par le Gouvernement anglais comme une institution juridique spécifique, comportant des droits et des obligations, avant la guerre de Sécession; WEHBERG partage le même avis, *op. cit.*, pp. 84-85. Aujourd'hui encore, l'opinion publique ne comprend pas toujours la reconnaissance de belligérance comme une notion de technique juridique, mais y voit le plus souvent le prélude à la reconnaissance d'un nouveau gouvernement ou d'un nouvel Etat.

[4] SIOTIS, *op. cit.*, p. 81. «Les confédérés se considéraient comme un parti à une guerre internationale, et le problème de l'application du droit de la guerre ne se posait même pas pour eux», *ibid.*, pp. 82-83. En même temps que l'application du droit de la guerre par le gouvernement central, les Etats du Sud se virent rapidement reconnaître les droits de belligérance par la Grande-Bretagne, puis par la France, ainsi que par une série d'autres Etats. L'affaire de l'Alabama soumise à un tribunal arbitral anglo-américain était une conséquence de la violation par la Grande-Bretagne de ses devoirs de neutralité; cette dernière, par contre, opposa une fin de non-recevoir aux demandes des Etats-Unis qui voulaient soumettre à l'arbitrage la légitimité de la déclaration britannique de neutralité, WEHBERG, *op. cit.*, pp. 27 à 29.

[5] SIOTIS, *op. cit.*, p. 82.

[6] Au sens vulgaire, on parle de guerre civile dès le premier coup de feu, mais du point de vue juridique, il n'y a guerre civile que lorsque certaines conditions sont réunies.

C'est là un problème qui se rattache à la théorie générale de la reconnaissance en droit des gens [1]. La plus grande partie de la doctrine juridique a soutenu l'idée qu'un droit des insurgés à la reconnaissance n'existe pas [2]. L'Institut de droit international a adopté ce point de vue. «Par l'adoption des articles 4 et 9, l'Institut a exprimé son entière adhésion à la théorie de la reconnaissance facultative.» [3] Tous les débats de l'Institut durant les deux sessions de 1898 et de 1900 sont d'ailleurs restés dans le cadre de la reconnaissance facultative. Cependant, dans la doctrine récente — depuis la guerre d'Espagne — des voix de plus en plus nombreuses, et non des moindres, se sont élevées pour défendre la thèse contraire [4]. Si l'on observe la pratique internationale, on voit que les Etats agissent dans ce domaine de façon discrétionnaire. Mais le juriste doit-il se contenter d'enregistrer les attitudes politiques? Du point de vue d'un droit international apte à résoudre toutes les questions de façon logique et harmonieuse, les droits de belligérance devraient être reconnus aux insurgés lorsque les conditions sont réunies. La communauté internationale ne peut agir comme si elle ignorait la lutte, dès lors que celle-ci a pris une grande ampleur: or la reconnaissance a justement le mérite de clarifier la situation dans les rapports internationaux [5]. Ainsi, Lord Mc Nair, bien que défendant la thèse de la

[1] LAUTERPACHT, *op. cit.*, p. 175. En général, les partisans de la reconnaissance obligatoire de belligérance se rattachent à la théorie de la reconnaissance déclarative en droit des gens général, tandis que ceux de la reconnaissance facultative peuvent être classés parmi les tenants de la reconnaissance constitutive.

[2] MC NAIR, *loc. cit.*, pp. 477 ss; ROUGIER, *op. cit.*, p. 383; WIESSE, *op. cit.*, pp. 20 ss; GUGGENHEIM, *Traité*, t. I, p. 207; CHARPENTIER, *La reconnaissance internationale et l'évolution du droit des gens*, Paris, Pedone, 1956, pp. 311-314.

[3] SIOTIS, *op. cit.*, p. 132.

[4] Georges SCELLE, *La reconnaissance des insurgés et la guerre civile espagnole, Die Friedens-Warte 1937*, pp. 67 ss (cité ci-après: *La reconnaissance des insurgés*); WEHBERG, *op. cit.*, pp. 108 ss; LAUTERPACHT, *op. cit.*, p. 175; Ti-Chiang CHEN, *The International Law of Recognition*, London, Stevens, 1951, pp. 352 ss. Ces auteurs arrivent à la même conclusion par des raisonnements théoriques différents. Cependant, ils sont tous d'accord pour affirmer que la communauté internationale ne doit pas ignorer les effets juridiques d'une situation qui est légale en droit des gens.

[5] La situation arbitraire qui prévalut durant la guerre civile d'Espagne — avec la politique de non-intervention, sur la base de laquelle les tierces puissances refusèrent de reconnaître la belligérance alors que le gouvernement insurgé avait une effectivité dont tous les Etats furent obligés de tenir compte tant sur terre que sur mer et dans les airs — avait pour causes, d'une part, certaines velléités d'intervention qui mettaient en danger la paix mondiale, d'autre part, le désir des neutres de soustraire leurs navires de commerce à la surveillance en haute mer, laquelle est licite dans une situation de belligérance. Lord MC NAIR le dit clairement, bien qu'il y voit une situation conforme au droit international, *loc. cit.*, pp. 491-492; voir aussi SIOTIS, *op. cit.*, pp. 157-158. Il nous semble que ce cas ne peut pas aider à former un jugement juridique sur la guerre civile. A ce sujet, voir notamment Balladore PALLIERI, *Quelques aspects juridiques de la non-intervention en Espagne, RDILC*, 1937, pp. 285 ss. Cet auteur a démontré la contradiction entre les déclarations verbales des puissances sur l'absence de belligérance, et leur attitude qui était celle de la neutralité, et par conséquent, d'une situation de belligérance, notamment

reconnaissance facultative, admet que la situation aurait été plus claire durant la guerre d'Espagne si on avait reconnu l'état de belligérance: «D'un point de vue purement administratif, la tâche de notre gouvernement aurait été plus facile s'il avait accordé la reconnaissance de belligérance.» [1]

§ 3. — La décolonisation et l'évolution du droit [2].

En ce qui concerne les guerres de libération nationale, certaines règles juridiques traditionnelles relatives à la guerre civile ne sont plus respectées par la communauté internationale. Les insurgés bénéficient d'une reconnaissance implicite de belligérance, de la part des pays non alignés et du bloc soviétique, avant d'avoir établi leur contrôle effectif sur une partie du territoire. D'autre part, les interventions en leur faveur bénéficient d'une tolérance à peu près unanime, les Etats occidentaux n'ayant pas formé bloc contre la désagrégation des empires coloniaux. «Au regard de l'Occident, ce qui importe le plus, c'est la relation entre la minorité active et le communisme (parti local ou bloc soviétique).» [3]

La décolonisation «a constitué un secteur où droit et politique ont été constamment en tension» [4]: nous verrons une excellente illustration de cette remarque en étudiant le conflit algérien pendant lequel le Gouvernement français fut soumis à une guerre d'usure aux Nations Unies [5] et aux pressions de certains secteurs de l'opinion publique tant française qu'étrangère. Le professeur américain Harold S. Johnson, après avoir conclu que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'était pas une norme juridique, remarque qu'une pression considérable de l'opinion internationale peut amener au même résultat que s'il s'agissait d'une règle de droit [6]. M. Pinto, par contre, soutient que le droit des territoires non autonomes à l'indépendance est définitivement consacré aujourd'hui comme principe de droit

en traitant les deux antagonistes d'une façon égale, *ibid* pp. 291-296; voir aussi Norman J. PADELFORD, *The International Non-intervention Agreement and the Spanish Civil War, AJIL*, 1937, p. 578 où l'auteur affirme qu'il n'y a pas de précédent à cet accord; dans *Foreign Shipping during the Spanish Civil War*, il écrit que l'attitude normale, pendant la guerre d'Espagne, aurait consisté à reconnaître le statut de belligérant aux partis en lutte, *AJIL*, 1938, p. 279.

[1] *Loc. cit.*, p. 498.

[2] Sur le problème général de l'évolution du droit par suite de la décolonisation, cf. Georges ABI-SAAB, *The Newly Independant States and the Rules of International Law: An Outline*, Howard, 1962, pp. 95 ss.

[3] ARON, *Paix et Guerre*, p. 173.

[4] Michel VIRALLY, *Droit et décolonisation devant les Nations Unies, AFDI*, 1963, p. 509.

[5] Cf. Linda B. MILLER, *World Order and Local Disorder, the United Nations and Internal Conflicts, Princeton, Princeton University Press, 1967*. Le cas de l'Algérie y est analysé, pp. 47-54.

[6] *Self-determination within the Community of Nations*, Leyden, Sijthoff, 1967, p. 51.

international coutumier, et que, dans ces conditions, l'assistance accordée aux insurgés, au cours d'une guerre coloniale, est devenue légale [1]. Nous dirons, quant à nous, avec M. Charles de Visscher que «le processus de décolonisation... relève d'une effectivité très particulière» [2]. Des pratiques se sont effectivement substituées à l'état de droit qui existait au moment de la rédaction de la Charte des Nations Unies [3].

La querelle a surgi au sujet des conséquences juridiques de la stipulation, dans le texte de la Charte, du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, au sein du Comité spécial créé, par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, pour étudier les principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats. Ce Comité s'est réuni en 1964, puis chaque année, de 1966 à 1970. Le point de l'ordre du jour qui divisa le plus profondément les délégués fut l'étude du principe relatif «au devoir de ne pas intervenir dans les affaires qui relèvent de la compétence exclusive d'un Etat, conformément à la Charte». «Les pays qui semblaient les plus intransigeants sur le besoin d'élargir la portée des interventions illicites, et restreindre ainsi les pressions que n'importe quel Etat pourrait exercer sur un autre, étaient aussi ceux qui insistaient pour établir une catégorie spéciale d'exceptions à la règle générale, pour la défense d'un droit «supérieur.» [4] Parmi ces droits supérieurs figuraient le droit d'autodétermination et celui de lutter contre la ségrégation raciale en Afrique du Sud. A sa réunion de 1964, le Comité vota à l'unanimité une déclaration selon laquelle «il se déclara incapable d'arriver à un accord sur le contenu et la portée du principe de non-intervention» [5]. Le principe d'autodétermination lui-même donna lieu à des discussions houleuses [6]. Finalement ce Comité soumit à l'Assemblée générale, en 1970, un rapport final sur son activité et un projet de déclaration qui fut adopté à la 25e Session [7].

Cette Déclaration se caractérise notamment par son manque de précision. On peut y relever cependant que «tout Etat a le devoir de favoriser, conjointement avec d'autres Etats ou séparément, la réalisation du principe

[1] *Op. cit.*, pp. 494-495; selon Mme Rosalyn HIGGINS, les majorités écrasantes qui se sont dégagées à l'O.N.U. en faveur du droit d'autodétermination ont fait de celui-ci une règle de droit positif, *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, London, Oxford University Press, 1963, pp. 90-106.

[2] *Les effectivités du droit international public*, Paris, Pedone, 1967, p. 38 (cité ci-après: *Les effectivités*).

[3] Cf. *infra*, pp. 60 ss., pp. 86 ss.

[4] Edward MC WHINNEY, *The «New» Countries and the «New» International Law: the United Nations' Special Conference on Friendly Relations and Cooperation among States*, *AJIL*, 1966, p. 24.

[5] *Ibid.*, p. 25.

[6] Voir Piet-Hein HOUBEN, *Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States*, *AJIL*, 1967, p. 723.

[7] A/Res. 2625 (XXV) du 24 octobre 1970.

de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes ... afin de ... mettre fin rapidement au colonialisme en tenant dûment compte de la volonté librement exprimée des peuples intéressés.»

Il serait difficile d'affirmer que cette Déclaration a apporté quelque chose de bien concret sur ce problème. On peut toutefois remarquer que l'Assemblée générale a reconnu que l'aide apportée à un peuple pour son droit à disposer de lui-même était conforme aux principes du droit international.

Section II

La condition juridique des forces insurgées d'après l'attitude des autorités françaises

L'article 3 de l'accord de cessez-le-feu signé à Evian stipule: «Les forces combattantes du F.L.N. existant au jour du cessez-le-feu se stabiliseront à l'intérieur des régions correspondant à leur implantation actuelle».

Cette disposition signifie que l'A.L.N. a été reconnue comme armée belligérante [1]. Cependant, le Gouvernement français ne fit jamais une reconnaissance officielle de belligérance et, jusqu'à la fin de la guerre, les autorités françaises maintinrent la fiction de simples troubles intérieurs dépourvus de qualification en droit international.

Nous analyserons l'attitude des autorités françaises en face de l'insurrection, puis nous étudierons la question de savoir si elle ne constituait pas une reconnaissance implicite de belligérance telle que celle-ci est définie par le droit international. En effet, quand on étudie les aspects juridiques d'une guerre de sécession, l'une des principales questions est de savoir si les insurgés sont reconnus comme belligérants; cela s'explique par le fait que cette reconnaissance, qu'elle soit explicite ou implicite, transforme complètement la condition juridique des insurgés et, par voie de conséquence, le droit applicable au conflit.

§ 1. — Le déroulement des opérations militaires.

a) L'A.L.N., armée organisée.

Les troupes insurgées — l'armée de libération nationale — avaient un haut niveau d'organisation [2]. Très peu de temps après le déclenchement de

[1] Maurice Flory, *La fin de la souveraineté française en Algérie, AFDI*, 1962, p. 910 (cité ci-après: *Fin de la souveraineté française*).

[2] Voir Bedjaoui, *op. cit.*, pp. 50 ss; Favrod, *op. cit.*, pp. 145-148; Oppermann, *op. cit.*, p. 112. Le chef d'état-major de l'A.L.N. était le colonel Houari Boumediène, l'actuel président algérien.

la Révolution, les premiers groupes de maquisards s'étaient transformés en véritables unités dotées de matériel moderne. Le congrès de la Soummam [1] détermina les structures de l'A.L.N., avec une hiérarchie précise, établissant les grades et la composition des différentes unités. Un règlement militaire fut élaboré, des services spécialisés constitués. Vraisemblablement, cette organisation fonctionnait de façon régulière: ainsi, ce fut le G.P.R.A. qui libéra et remit aux délégués du C.I.C.R. des militaires français capturés au combat [2].

b) L'ampleur des combats.

Il n'est pas possible de connaître le chiffre exact des effectifs de l'A.L.N., d'autant plus que celle-ci était formée d'éléments réguliers et d'irréguliers [3]. On peut cependant juger de l'ampleur des opérations d'après l'effort militaire accompli par la France. Près de cinq cent mille hommes furent envoyés en Algérie, ainsi que des forces aériennes et maritimes importantes. A ce chiffre s'ajoutaient des corps para-militaires [4].

Par ailleurs, le coût de la guerre d'Algérie pesait lourdement sur les finances publiques françaises. Il a été estimé par la Commission des Nations Unies pour l'Europe à sept cents milliards de francs (anciens) pour l'année 1957 [5]. La revue britannique «The Banker» de septembre 1957 est arrivée à huit cents milliards, chiffre auquel aboutit un économiste américain, cité par M. Raymond Aron [6].

[1] Sur ce congrès, qui réunit les cadres du F.L.N., en août 1956, dans une vallée de Kabylie, cf. *infra*, pp. 79-80.

[2] Cf. *Le C.I.C.R. et le conflit algérien* (cité ci-après: *Rapport du C.I.C.R.*). Il s'agit d'un rapport de synthèse publié à Genève en 1963. Selon les chiffres indiqués dans ce rapport, la libération d'environ quatre-vingts prisonniers français fut obtenue, pp. 10-12.

[3] Selon les déclarations du F.L.N. le nombre des réguliers s'élevait en 1958 à cent vingt mille hommes. M. Oppermann avance le chiffre de soixante mille réguliers comme vraisemblable, *op. cit.*, p. 140.

[4] M. Oppermann, (*op. cit.*, p. 141), évalue ainsi les organisations para-militaires: les «unités territoriales», organisation de miliciens recrutés parmi les Français d'Algérie, évaluée à «trente mille ou quarante mille» hommes disposant de blindés jusqu'au printemps 1957 où ces engins leur furent retirés à la suite d'un mystérieux attentat contre le général Salan; les «groupes mobiles de police rurale» qui groupaient sept mille hommes dans la région d'Alger; les «groupes d'autodéfense» formés de colons français et évalués à près de sept mille hommes; les «harkis», groupes de «volontaires musulmans» évalués par le ministre résident Lacoste à près de cinquante mille hommes. Vraisemblablement, la plupart de ces volontaires étaient des chômeurs attirés par un salaire inespéré pour le paysan algérien.

[5] *Le Monde* du 10 septembre 1957.

[6] *L'Algérie et la République*, Paris, Plon, 1958, p. 137.

En dépit de tous ces efforts, le F.L.N. réussit à mettre temporairement sous son contrôle effectif certaines régions dans lesquelles il institua une administration locale [1].

§ 2. — L'attitude du Gouvernement français [2].

L'attitude du Gouvernement français évolua au cours des sept années et demi de guerre. Il ne vit d'abord dans l'insurrection que «quelques malfaiteurs et bandits», «une dizaine de groupes de mauvais garçons», «une poignée de rebelles». Par la suite, le chef de l'Etat français admit, à travers déclarations et conférences de presse, qu'il existait bien une insurrection à caractère politique visant à l'indépendance de l'Algérie. Dès son premier appel aux insurgés, le général de Gaulle utilisa un vocabulaire militaire, parlant de «paix des braves», «sagesse guerrière», etc. [3]. Mais, jusqu'à la fin de la guerre, le Gouvernement français ne fit jamais une reconnaissance officielle de belligérance.

Indépendamment de toute reconnaissance, le droit positif prévoit certaines obligations humanitaires: c'est l'objet de l'article 3 commun aux quatre Conventions de Genève de 1949 [4]. Les dispositions de cet article établissent le droit de la guerre applicable à n'importe quel conflit interne. Ce droit repose sur les mêmes principes que celui qui régit les conflits internationaux. Il y est dit qu'un «organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, pourra offrir ses services aux parties en conflit». En fait, ce fut presque toujours cet organisme qui a été en mesure d'intervenir auprès des deux parties dans les guerres civiles en raison de l'autorité morale que lui a valu son impartialité.

En l'absence d'une reconnaissance de belligérance par la France, le C.I.C.R. ne put s'appuyer, pendant le conflit algérien, sur l'ensemble des Conventions de Genève, mais seulement sur l'article 3 [5]. Entre 1955 et 1962, le C.I.C.R. fut autorisé par le Gouvernement français à envoyer des missions pour visiter les lieux de détention [6]. Cependant l'article 3 est insuffisant, car il n'interdit pas de passer en jugement et de condamner pénalement les insurgés. Toutefois, «le 19 mars 1958, le général Salan, commandant en chef en Algérie, donnait l'ordre de créer des camps spéciaux pour les membres

[1] Oppermann, *op. cit.*, p. 143; Ageron, *Algérie contemporaine*, p. 104. En fait, à partir de 1959, seules quelques régions montagneuses reculées restaient encore sous le contrôle effectif du F.L.N.

[2] On trouvera une bonne analyse de cet aspect du problème par M. Eldon Van Cleef Greenberg, *Law and the Conduct of the Algerian Revolution*, Harvard, 1970, pp. 37 ss.

[3] Cf. *supra*, p. 39.

[4] Voir le texte in RTNU, 1950, t. 75.

[5] *Rapport du C.I.C.R.*, p. 4.

[6] *Ibid.*, pp. 4 à 9.

de l'A.L.N. pris les armes à la main (P.A.M.). Le régime appliqué s'apparente désormais à celui des camps de prisonniers de guerre quoique le Gouvernement français ait bien spécifié que, juridiquement, les P.A.M. n'appartenaient pas à cette catégorie. Par cette décision, les autorités françaises renonçaient à traduire systématiquement devant les tribunaux les membres de l'A.L.N. capturés les armes à la main» [1].

Par ailleurs, le Gouvernement français a fait adopter par le Parlement une législation d'exception [2]. Celle-ci remettait pratiquement les pouvoirs de l'Etat en Algérie aux mains des organismes militaires en leur donnant les moyens de contrôler toute la vie publique.

§ 3. — La jurisprudence française.

Selon M. Jean Touscoz, «la jurisprudence... sur les aspects internationaux de l'affaire algérienne est hésitante et nuancée. Elle peut cependant être ordonnée autour de deux traits principaux... La guerre d'Algérie n'est pas un conflit international mais elle est une guerre civile» [3].

Il était naturel que les juridictions françaises ne considèrent pas la guerre d'Algérie comme un conflit international. Cependant, c'est la qualification de guerre civile qui relève les insurgés à la situation de belligérants [4]. Les tribunaux français ont défini la guerre civile «par ses buts politiques, par l'importance des moyens mis en œuvre, par l'ampleur du conflit et par le nombre de ses victimes» [5]. Toutefois, ce ne fut que tardivement que s'établit cette jurisprudence à l'occasion de procès opposant des sociétés victimes de sabotages aux compagnies d'assurances. En ce qui concerne les insurgés faits prisonniers, il semble que la Cour de cassation se soit orientée — tardivement là encore — vers une distinction entre les insurgés membres de formations militaires et les auteurs d'attentats terroristes [6]. Sans prendre

[1] *Rapport du C.I.C.R.*, p. 8.

[2] Voir Bedjaoui, *op. cit.*, pp. 146 ss.

[3] *Etude de la jurisprudence interne sur les aspects internationaux de l'affaire algérienne, AFDI*, 1963, p. 965.

[4] Nous avons déjà vu qu'au point de vue juridique, l'expression «guerre civile» a un sens précis, cf. *supra*, p. 45, n. 6.

[5] Touscoz, *loc. cit.*, p. 967. Cette définition a été donnée par la Cour d'appel de Montpellier dans un arrêt du 20 novembre 1959, Société Purfina contre la Nationale Incendie et autres, *Gazette du Palais*, 1959 II, p. 328; *RDP*, 1960, p. 411; *Jurisclasseur Périodique*, 1960 II, 11.403 note Besson. Cet arrêt a été confirmé par la Cour de cassation, qui n'a d'ailleurs pas formulé elle-même une définition: elle semble donc avoir adopté la définition de la Cour de Montpellier. Cependant, cette confirmation eut lieu après l'accession de l'Algérie à l'indépendance, Civ., 6 novembre 1962, *Revue générale des assurances terrestres*, 1963, N° I, p. 45; *Jurisclasseur Périodique*, 1962, tableaux de jurisprudence, p. 161.

[6] Touscoz, *loc. cit.*, p. 960. Les juridictions militaires, par contre, écartaient systématiquement l'application des Conventions de Genève pour le motif que le conflit algérien ne présentait pas un caractère international, *ibid.*, p. 959.

une position nette, la Cour de cassation a paru admettre, pour les premiers, la possibilité de l'application des Conventions de Genève. Cela ressort de quelques arrêts rendus par la Chambre criminelle de la Cour de cassation [1]; mais ces décisions étaient d'une telle timidité que, selon M. Rousseau, elles laissaient le problème entier [2].

Comme l'écrit M. Touscoz, «la jurisprudence interne relative aux aspects internationaux de l'affaire algérienne peut sembler décevante» [3]. L'explication de cette timidité était donnée en 1961 par M. Rousseau en ces termes: «Il est bien difficile de maintenir la fiction, qui a été celle de tous les gouvernements français depuis le 1er novembre 1954, d'une simple rébellion intérieure dépourvue de qualification en droit international. Mais la fiction, on le sait, demeure; et il était bien difficile à la Chambre criminelle de prendre à ce sujet une position différente.» [4]

Bien que la jurisprudence française sur la guerre d'Algérie soit très floue, il nous en reste, quand même, un point intéressant: une définition de la guerre civile. Nous verrons plus loin l'intérêt d'une telle définition qui s'écarte des conditions que la doctrine met traditionnellement à l'existence d'une guerre civile.

§ 4. — Exercice des droits de belligérance par la France en haute mer.

La marine française procéda, durant la guerre d'Algérie, en haute mer, à des milliers d'arraisonnements de navires étrangers, dont un grand nombre furent déroutés vers des ports de la côte algérienne [5].

[1] Arrêt Abdellah Berraïs, 2 février 1961. Le texte de cet arrêt a été publié dans *RGDIP*, 1961, p. 624, avec note de M. Rousseau. La Cour a annulé la condamnation du prévenu par le tribunal militaire pour le motif que le jugement ne lui permettait pas de vérifier si la Convention de Genève de 1949 sur les prisonniers de guerre s'appliquait; Arrêt Becetti Abdelkader, 4 septembre 1961. La Cour a motivé son arrêt par le fait que l'inculpé n'avait pas appartenu à «une bande régulièrement formée», *Bulletin Crim.*, 1961, p. 706; Arrêt Zaamouche Hocine, 19 octobre 1961. La Cour a motivé son refus de faire bénéficier le prévenu du traitement prévu par les Conventions de Genève à cause de sa participation à des actes de terrorisme, *Bulletin Crim.*, 1961, p. 780.

[2] Note citée p. 625. Comme nous l'avons vu, à partir de mars 1958, les insurgés pris les armes à la main (P.A.M.) qui n'avaient pas participé auparavant à des actions terroristes, étaient internés dans des camps militaires; mais il semble que tous les irréguliers, les personnes qui procuraient du ravitaillement ou des renseignements à l'A.L.N., ainsi que les agents du F.L.N. dans les villes, ne rentraient pas dans cette catégorie, qui, en fin de compte, était restreinte. Cela explique le manque de netteté de la jurisprudence de la Cour de cassation qui ne voulait pas aller au-delà des positions affirmées par le Gouvernement.

[3] *Loc. cit.*, p. 968.

[4] Note citée, p. 626.

[5] M. Rousseau cite les chiffres suivants: «4775 bâtiments arraisonnés du 1er janvier 1956 au 1er décembre 1957, dont 1330 visités, 182 déroutés et 1 capturé durant la même période; 926 arraisonnés du 1er janvier au 30 juillet 1958, dont 451 visités et 39 déroutés; 1102 arraisonnés, 840 visités et 44 déroutés du 1er janvier au 30 juin 1959», *RGDIP*, 1961, p. 625, note 1; M. Bedjaoui donne des indications similaires à celles de M. Rousseau, *op. cit.*, p. 165. Les arraisonnements se sont poursuivis jusqu'à la fin de la guerre.

Le Gouvernement français justifiait ces opération par la légitime défense, mais on a pu facilement démontrer que l'invocation de cette théorie n'était qu'un «habillage juridique» pour employer la curieuse expression de M. Laurent Lucchini [1].

La légitime défense — ou l'auto-protection pour reprendre l'expression du professeur Gilbert Gidel — a été défendue autrefois par la seule doctrine britannique. Gidel la combattit vigoureusement [2] et, depuis longtemps, personne ne s'y référait en droit maritime [3]. Par ailleurs, admettrait-on cette notion qu'elle ne suffirait pas à couvrir un nombre si impressionnant d'arraisonnements [4].

Le savant et regretté professeur français a posé en termes très clairs le problème de la police en haute mer en temps de paix: «C'est un point aujourd'hui hors de discussion que le droit international du temps de paix n'admet, comme mesure de police générale, que la reconnaissance du navire, à l'exclusion de toute enquête de pavillon par examen des papiers de bord et, a fortiori, à l'exclusion de toute perquisition» [5] ou encore: «Dans cette interdiction en principe de l'enquête de pavillon en temps de paix dans les rapports internationaux, réside une différence essentielle entre les règles applicables en temps de paix et les règles applicables en temps de guerre.» [6] A plus forte raison, le déroutement vers un port ne peut-il s'interpréter que comme l'exercice d'une prérogative de belligérance. Ces règles étaient si bien établies que pour appliquer la loi de prohibition, qui prévoyait le contrôle des navires jusqu'à une distance égale à une heure de marche de la côte, les Etats-Unis ont dû passer des conventions avec les Etats tiers.

De plus, depuis 1958, le régime juridique de la haute mer est fixé par le droit écrit; celui-ci consacre les principes coutumiers que nous avons vus plus haut. La Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë — adop-

[1] *Un aspect des mesures de surveillance maritime au cours des opérations d'Algérie, AFDI*, 1962, p. 925; voir aussi BEDJAOUI, *op. cit.*, pp. 155-161; Pierre COT, préface au livre de M. BEDJAOUI, p. 7.

[2] *Le droit international public de la mer*, t. I, 1932, pp. 348-355.

[3] OPPENHEIM-LAUTERPACHT n'envisage pas l'exercice d'un droit de police en haute mer autrement que dans le cadre de la belligérance, *International Law*, London, Longmans, t. I (8th. ed.), 1955, p. 603; selon M. C. John COLOMBOS, «le droit de visite et d'enquête est une prérogative du temps de guerre», *The International Law of the Sea*, London, Longmans, (3rd ed.), 1954, p. 235.

[4] ROUSSEAU, Note citée, p. 626.

[5] *Op. cit.*, p. 291.

[6] *Ibid.*, p. 290; le professeur ROUSSEAU est aussi catégorique, *La non-intervention en Espagne, RDILC* 1938, p. 521 (cité ci-après: *La non-intervention*); voir aussi Balladore PALLIERI, *loc. cit.*, p. 298.

tée le 27 avril 1958 par la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer — reconnaît, par son article 24, un pouvoir de contrôle à l'Etat riverain dans une zone contigue de «douze milles à partir de la ligne qui sert de base pour la mer territoriale» [1]. Or, à notre connaissance, les navires étrangers évitaient de s'approcher à une telle distance des côtes algériennes. La Convention sur la haute mer — adoptée le même jour — autorise l'arraisonnement d'un navire de commerce étranger en haute mer et en temps de paix dans deux cas seulement, prévus par les articles 22 et 23. L'article 22 s'applique si le navire est soupçonné de se livrer à la piraterie ou à la traite des esclaves, ou s'il y a un motif sérieux de penser que le navire, arborant un pavillon étranger ou refusant de hisser son pavillon, est en réalité un navire ayant la même nationalité que le navire de guerre. L'article 23 permet la poursuite en haute mer à condition que celle-ci ait été engagée pendant que le navire se trouvait dans la zone des douze milles [2].

Bien que le conflit algérien restât une affaire intérieure française [3], les opérations de contrôle en haute mer entraient donc dans le cadre du droit de la guerre et constituaient ainsi une reconnaissance implicite de belligérance par le Gouvernement français: ce point était déjà admis par la doctrine classique en matière de guerre civile [4]. Cela s'explique d'ailleurs par l'esprit dans lequel on envisage la guerre civile en droit international. L'absence de reconnaissance de belligérance signifie que la communauté internationale ignore juridiquement le conflit; mais comment peut-il en être ainsi quand la navigation neutre dans l'espace maritime international en subit les conséquences? En ce qui concerne les moyens que possède le gouvernement légal qui n'a pas reconnu les insurgés, le professeur Scelle écrit: «La seule limite à sa compétence, c'est que celle-ci reste une compétence d'ordre interne en ce qui concerne le rétablissement de l'ordre et le maintien de son autorité. Il ne peut donc agir qu'à l'intérieur des limites étatiques, territoriales, maritimes ou aériennes.» [5] Or, avec les opérations navales françaises en haute mer, la guerre d'Algérie avait débordé les limites

[1] *RTNU* 1964, t. 516. Cette convention n'est entrée en vigueur que le 10 septembre 1964, après le dépôt du 22e instrument de ratification ou d'adhésion, mais on peut dire qu'au moment de la signature, en 1958, elle constituait déjà du droit positif écrit puisqu'elle ne faisait qu'enregistrer les règles coutumières.

[2] *RTNU*, t. 450, 1963. Cette convention est entrée en vigueur le 30 septembre 1962.

[3] La reconnaissance de belligérance n'écarte point l'application de l'article 2, paragraphe 7 de la Charte des Nations Unies: ce sont là deux questions différentes. M. Laurent Lucchini nous semble faire une confusion quand il écrit: «l'affaire d'Algérie étant une affaire interne française, les opérations militaires qui s'y déroulaient ne constituaient pas juridiquement des faits de guerre», *loc. cit.*, p. 925.

[4] Cf. Wiesse, *op. cit.*, pp. 33, 218-222.

[5] *La guerre civile*, p. 273.

étatiques. Les auteurs étrangers semblent également avoir vu là une reconnaissance implicite de belligérance [1].

Quelques protestations de gouvernements étrangers ne ralentirent pas le rythme des arraisonnements [2]. Nous n'y voyons rien d'illicite, sous réserve que le Gouvernement français n'était alors plus fondé à reprocher aux Etats tiers d'accorder au F.L.N. les droits de belligérant. Selon Lauterpacht, les Etats tiers ne peuvent pas dénier au gouvernement établi de se comporter en belligérant, avec les droits et les obligations concomitantes, s'il le juge nécessaire [3], mais le même statut doit être reconnu aux deux parties [4].

Saisi de demandes en dommages-intérêts introduites par les personnes lésées, le Conseil d'Etat se déclara incompétent, car les rapports internationaux entrent, selon la jurisprudence française, dans la catégorie des actes de gouvernement contre lesquels un recours juridictionnel est irrecevable [5]. Il arriva aussi que le Gouvernement français se vît réclamer, par voie diplomatique, le versement d'indemnités compensatrices, conformément à l'article 22 alinéa 3 de la Convention sur la haute mer de 1958, mais en vain [6]. Ce sont là des positions conformes au droit international à condition de se placer dans le cadre de la belligérance. On se trouve donc irrésistiblement entraîné vers le régime juridique de la guerre et de la neutralité. Anzillotti nous enseigne que «lorsque deux ou plusieurs interprétations d'une même norme sont possibles, on doit préférer l'interprétation qui permet l'accomplissement des devoirs internationaux de l'Etat» [7].

En conséquence, nous sommes d'avis qu'une situation de belligérance a existé et était opposable au Gouvernement français. Cependant, pour des raisons politiques, celui-ci n'en tira pas les conséquences juridiques qu'elle impliquait, et le droit de la guerre ne fut que partiellement appliqué vers la fin du conflit (à partir de 1958). Il est vrai que l'A.L.N., de son côté, ne se conforma pas toujours au droit de la guerre [8].

[1] Eric CASTREN, *Civil War*, Helsinki, *Suomalainen Tiedokatemia*, 1966, p. 75, note; L. C. GREEN, *Le statut des forces rebelles en droit international*, *RGDIP*, 1962, p. 33.

[2] Finalement, les Etats tiers se résignèrent à ce que leurs bateaux de commerce fussent astreints au contrôle en haute mer.

[3] *Op. cit.*, p. 194. Il est vrai que LAUTERPACHT pensait que la politique des Etats tiers en ce qui concerne la guerre d'Espagne ne trouvait aucune base dans le droit international, *ibid.*, pp. 193-194.

[4] *Ibid.*, pp. 190, 201; WEHBERG, *op. cit.*, p. 85.

[5] Cf. LUCCHINI, *loc. cit.*, p. 922.

[6] *Ibid.*, p. 928.

[7] *Cours de droit international*, traduction GIDEL, pp. 56-57.

[8] Selon le C.I.C.R. (Rapport précité, pp. 11-12) trente-six soldats français, dont la capture par l'A.L.N. avait été confirmée, ne furent jamais libérés. Cependant, d'autres prisonniers français, assez nombreux, furent libérés par l'intermédiaire de cet organisme, *ibid.*, p. 11.

Section III

L'attitude des Etats tiers

Les insurgés ont bénéficié, très tôt, de l'appui moral et matériel des Etats arabes. Ils furent rapidement soutenus diplomatiquement par les pays indépendants depuis peu et par les Etats non alignés. Nous traiterons de ces questions, de même que des débats à l'O.N.U. sur l'affaire algérienne, dans le chapitre suivant relatif au statut international du G.P.R.A.

Nous analyserons, dans cette section, d'une part l'attitude des autres pays, d'autre part la situation particulière des deux Etats voisins de l'Algérie, le Maroc et la Tunisie, qui sont intervenus directement dans le conflit.

§ 1. — Reconnaissance implicite de belligérance par les Etats tiers.

Mis à part les pays susmentionnés, il n'y eut pas de prise de position expresse, mais nous pouvons déduire, de divers faits et actes, qu'il y avait reconnaissance implicite de belligérance par presque tous les Etats.

Le consentement des Etats tiers aux arraisonnements et visites de navires neutres en haute mer s'analyse comme une reconnaissance des prérogatives de belligérance à celui qui les opère, c'est-à-dire, en l'espèce, au Gouvernement français [1]. Or celles-ci ne peuvent être accordées qu'aux deux parties à la fois [2].

C'est pourquoi, la tolérance de la plupart des Etats aux activités politiques des agents du F.L.N. sur leur territoire peut s'interpréter comme une reçonnaissance de belligérance. Le F.L.N. entretenait même des délégations permanentes dans nombre de grandes capitales occidentales [3]; ces délégations étaient en contact avec les autorités de ces pays, mais n'avaient

[1] Voir Balladore Pallieri, *loc. cit.*, pp. 299-300; Padelford, *loc. cit.*, *AJIL*, 1938, p. 264.

[2] Cf. Lauterpacht, *op. cit.*, pp. 190, 201; Wehberg, *op. cit.*, p. 85; Balladore Pallieri, loc. cit., pp. 292-293. Tous ces auteurs insistent sur l'égalité de traitement de la part des tierces puissances, dès que celles-ci consentent des droits de belligérance à l'une des parties aux prises.

[3] Cf. Bedjaoui, *op. cit.*, p. 135; Oppermann, *op. cit.*, p. 224, note 22. L'auteur algérien considère l'existence de ces délégations comme une «prise en considération» du G.P.R.A., c'est-à-dire plus qu'une reconnaissance de belligérance. Par contre, M. Oppermann n'y voit pas une pleine reconnaissance de belligérance. Nous considérons, quant à nous, que c'était là simplement une reconnaissance implicite de belligérance. D'une part, la notion de «prise en considération» n'existe pas en droit international. D'autre part, il nous semble que M. Oppermann confond reconnaissance de belligérance et reconnaissance de gouvernement alors que l'une peut exister sans l'autre. Certes, il existe une notion intermédiaire entre la reconnaissance de belligérance et l'absence totale de reconnaissance — appelée reconnaissance d'insurrection — mais cette théorie, d'origine américaine, n'est admise que par la doctrine anglo-saxonne, et d'ailleurs les représentants des insurgés bénéficiant de cette reconnaissance minime n'ont pas le droit d'avoir des activités politiques: or tel n'était pas le cas des délégations algériennes.

toutefois pas un statut officiel analogue à celui que possédaient les agents politiques de la Confédération, à Paris et à Londres, pendant la guerre de Sécession. L'existence d'un bureau permanent du F.L.N. à New York a même donné lieu à un incident franco-américain de caractère anecdotique, mais non moins révélateur. Ce bureau avait obtenu la concession d'une machine à timbrer le courrier mise à sa disposition par l'administration américaine des postes; ces machines permettent au concessionnaire de composer librement un signe publicitaire de son choix; en 1959, le F.L.N. imprima sur son courrier le drapeau algérien et la mention «Algeria» à côté du timbre officiel. A la suite des démarches françaises auprès du Département d'Etat, il fut mis fin à cette pratique, mais seulement au terme d'une longue procédure, nécessaire pour changer la réglementation américaine concernant la concession de ces machines [1].

Il est indubitable que le statut des agents du F.L.N. en Occident n'était pas celui de l'asile politique. En l'absence d'une situation de belligérance reconnue, l'Etat de refuge doit interdire toute activité politique à la personne qui bénéficie de l'asile [2]. Par contre, «dès l'instant que les rebelles ont été reconnus comme belligérants, il est généralement admis qu'ils peuvent envoyer des agents politiques» [3]. Or même les alliés de la France, comme les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et la République fédérale allemande, toléraient l'existence de ces «missions» du F.L.N. sur leur territoire et entretenaient des relations effectives avec elles [4]. Il est vrai qu'on ne trouve pas de reconnaissance explicite de belligérance — par exemple une déclaration de neutralité — faite par des Etats occidentaux, mais la reconnaissance peut aussi être tacite; elle «ressort, sans doute aucun, de l'attitude prise par l'Etat qui reconnaît» [5]. On ne voit pas comment les principaux alliés de la France auraient pu faire des déclarations expresses, bien que certains membres de l'O.T.A.N., comme la Grèce et l'Islande, aient voté à plusieurs reprises en faveur du point de vue nationaliste lors des débats à l'O.N.U.

[1] Sur cet incident, voir *Pratique française du droit international*, *AFDI*, 1960, pp. 1066-1067.

[2] Voir article 2 de la résolution adoptée par l'Institut de droit international en 1950 à sa session de Bath sur «l'asile en droit international public (à l'exclusion de l'asile neutre)», *Annuaire*, 1950, t. 43 II, p. 376. Par l'expression «à l'exclusion de l'asile neutre,» l'Institut de droit international voulait dire qu'il s'agissait d'asile en l'absence d'état de belligérance. L'article 2 de la résolution met en cause la responsabilité internationale de l'Etat de refuge pour certains agissements de l'«asilé». Celui-ci doit être notamment surveillé afin d'être empêché de déployer une activité dirigée contre la sécurité de l'Etat dont il est le national: cela avait été précisé au cours de la discussion qui avait déjà eu lieu sur la question en 1939, cf. *Annuaire*, 1950, t. 43 I, pp. 143-145; voir aussi Oppenheim-Lauterpacht, *op. cit.* t. I, p. 678.

[3] Wiesse, *op. cit.*, p. 99.

[4] Cf. Oppermann, *op. cit.*, p. 224, note 22.

[5] Wehberg, *op. cit.*, p. 94.

En ce qui concerne la Russie (et les démocraties populaires qui eurent, toutes, la même attitude), on sait que la doctrine juridique soviétique fait une distinction entre l'Etat et la nation [1]. En conséquence, dès le début du mouvement insurrectionnel, les Etats communistes avaient une attitude qui équivalait à une reconnaissance implicite de belligérance. Les auteurs soviétiques parlent de reconnaissance de nation, mais cela revient à la reconnaissance de belligérance, dans le droit traditionnel, quant aux effets juridiques; on peut seulement ajouter que, selon la doctrine soviétique, on n'attend pas que certaines conditions soient remplies pour accorder cette reconnaissance.

On peut se demander si les pays étrangers auraient eu la même position si le F.L.N. avait disposé d'une marine de guerre. En fait, il semble qu'ils aient adopté une attitude empirique faite d'un prudent équilibre. D'une part, ils ont consenti à la surveillance en haute mer en pensant qu'en tous cas les autorités françaises ne dépasseraient pas les limites du droit maritime en temps de guerre. D'autre part, dans notre monde divisé, les alliés de la France ne voulaient pas rejeter vers l'autre bloc un mouvement insurrectionnel qui avait acquis une grande force, ce qui les amena à tolérer les activités politiques du F.L.N. sur leur territoire. Cette attitude est justement celle de la neutralité, c'est-à-dire qu'elle constituait une reconnaissance implicite de belligérance.

§ 2. — Situation particulière du Maroc et de la Tunisie [2].

Les Gouvernements marocain et tunisien ont apporté leur appui au F.L.N. dès l'accession de leurs pays à l'indépendance, en 1956, et multiplièrent les marques de sympathie pour ce mouvement [3]. Ils ont reconnu le

[1] Cf. Grigory I. TUNKIN, *Droit international, Problèmes théoriques*, Paris, Pedone, 1965, pp. 42-50.

[2] Le 22 octobre 1956 était détourné sur Alger, dans l'espace aérien de la haute mer, un avion de la Compagnie chérifienne des transports aériens qui était parti de Rabat, à destination de Tunis quelques heures auparavant avec, à son bord, quatre des chefs du F.L.N., dont M. Ben Bella. L'opération avait été effectuée par les Services spéciaux français et l'aviation de chasse basée en Algérie. Selon le Gouvernement français, l'avion — bien qu'appartenant à une compagnie marocaine — était de nationalité française: par conséquent, son déroutement sur Alger était parfaitement licite en temps de paix (on trouvera l'exposé de la thèse française dans *L'affaire du F.O.A.B.V.*, *AFDI*, 1958, pp. 282-295). Par contre, M. BEDJAOUI voit dans cet acte «une nouvelle présomption de la reconnaissance de l'état de belligérance» (*op. cit.*, p. 174). Nous ne nous étendrons pas sur cette affaire, car elle ne nous paraît pas décisive pour l'étude de la nature juridique du conflit. Si l'avion était français, son déroutement sur Alger était parfaitement licite, même en temps de paix. Si l'avion était marocain — ce que nous pensons, vu la nationalité du propriétaire — cet acte était illégal en temps de paix: mais un unique acte illégal en temps de paix n'est pas suffisant pour déduire l'existence d'un état de guerre.

[3] Cf., par exemple, la réception officielle des chefs du F.L.N. par le roi du Maroc, le 20 octobre 1956, *Le Monde* du 23 octobre 1956; une interview du président Bourguiba au *Monde* du 12 octobre 1956, dans laquelle il ne cachait pas qu'il appuierait la lutte du

G.P.R.A. dès le jour de la proclamation de celui-ci. Cependant, malgré cette reconnaissance et une aide à laquelle on pouvait trouver beaucoup de précédents, ils auraient dû, selon le droit des gens traditionnel, désarmer et interner les unités de l'A.L.N. qui pénétraient sur leurs territoires. Or, il n'en fut pas ainsi. L'A.L.N. était armée et organisée sur les territoires marocain et tunisien où elle bénéficiait d'un régime d'exterritorialité et stockait le matériel de guerre en attendant son acheminement vers les divers théâtres d'opération [1]. Des groupes de l'A.L.N. se réfugiaient au Maroc et en Tunisie après avoir effectué des opérations en Algérie. Durant les dernières années de guerre, les unités algériennes basées dans ces deux pays et l'armée française se sont livrées souvent à des duels d'artillerie [2].

L'existence d'un droit de «suite» ou de «poursuite» a été quelquefois invoquée par des personnalités françaises, mais n'a pas été admise par le Gouvernement. Le Ministère des armées a déclaré, dans une communication parue dans *Le Monde* du 5 juin 1959, que le droit de suite n'existait pas [3]. En réponse à la question écrite d'un député relative aux harcèlements subis par les troupes françaises d'Algérie de la part de groupes armés basés en Tunisie et au Maroc et aux possibilités de les poursuivre au-delà des frontières algériennes, le Premier ministre a répondu le 3 octobre 1959: «Le droit de suite, ou de poursuite, n'est défini par le droit international que dans le cadre d'accords conclus entre les Etats limitrophes intéressés... Lorsque nos forces sont accrochées à la frontière par des bandes rebelles venues d'un territoire étranger, elles doivent pouvoir disposer d'une liberté de manœuvre suffisante pour se dégager par des actions limitées dans le temps et dans l'espace. Le commandement a des instructions en ce sens» [4]. Le Quai d'Orsay a publié le 25 avril 1960 un communiqué à la suite d'une déclaration faite par le président Bourguiba: «...le secrétaire général du Ministère des affaires étrangères a indiqué à nouveau que les attaques menées par des éléments du F.L.N à partir du territoire tunisien, et en particulier les tirs fréquents effectués depuis ce territoire sur des troupes françaises, engeaient gravement la responsabilité du Gouvernement tunisien. Ces actions mettent

F.L.N.; l'incident diplomatique surgi entre la France et la Tunisie à l'occasion des festivités marquant le 1er anniversaire de l'accession de la Tunisie à l'indépendance. Les chefs du F.L.N. étaient assis aux côtés de membres du Gouvernement tunisien. Le représentant de la France quitta la cérémonie en guise de protestation, *Le Monde* du 22 mars 1957.

[1] Voir Bedjaoui, *op. cit.*, p. 56.

[2] Il parait que les canons de l'A.L.N étaient amenés en territoire algérien au moment du tir, puis ramenés au-delà des frontières après les combats, ce qui maintenait la fiction que les territoires marocain et tunisien ne servaient qu'indirectement aux opérations militaires.

[3] Voir *Pratique française du droit international*, *AFDI*, 1959, p. 888.

[4] *Pratique française du droit international*, *AFDI*, 1960, p. 1069. La réponse a paru dans le *JO*, *Débats parlementaires*, Assemblée nationale, p. 1682, du 3 octobre 1959.

les troupes françaises dans l'obligation de riposter pour assurer leur légitime défense. Le Gouvernement français a déjà démenti qu'il ait invoqué un droit de suite. Si, pour sa part, il reste décidé à respecter la souveraineté tunisienne, il appartient en revanche au Gouvernement tunisien d'agir en sorte que son territoire cesse d'être utilisé à des fins agressives. » [1]

Cette position est conforme à la doctrine du droit international selon laquelle il n'existe pas un droit de suite sur terre [2]. D'ailleurs, la France ne rompit pas ses relations diplomatiques avec la Tunisie et le Maroc, ce dernier pays ayant même reçu une aide financière alors que son territoire était utilisé contre l'armée française d'Algérie.

Un autre fait illustre cette étrange situation, à savoir les suites d'un grave incident survenu à la frontière algéro-tunisienne [3]. Le 8 février 1958, vingt-cinq avions français bombardèrent le village tunisien de Sakhiet-Sidi-Youssef devenu, selon la France, un important centre de l'A.L.N. Les victimes furent nombreuses: septante-neuf morts et cent trente blessés. La Tunisie, puis la France, adressèrent une plainte au Conseil de sécurité [4]. La plainte française, qui indiquait qu'un dédommagement était envisagé pour les pertes occasionnées à la population civile, se référait aux facilités accordées par la Tunisie à l'A.L.N. et à l'acheminement des armes; selon le Gouvernement français, l'attitude de la Tunisie était contraire aux obligations de bon voisinage qui découlent de l'article 4 de la Charte des Nations Unies, étant entendu que les affaires d'Algérie relevaient de la compétence exclusive de la France. La plainte tunisienne qualifiait le bombardement «d'inadmissible acte d'agression armée de la France», au sens de l'article 2 paragraphe 4 de la Charte. Le Conseil de sécurité, après une brève réunion, ajourna son débat *sine die* pour permettre aux Etats-Unis et à la Grande-Bretagne d'exercer leurs bons offices. Ces bons offices dépassèrent rapidement les limites habituelles de ce genre de mission, et, sous la pression des Gouvernements anglais et américain, se transformèrent en une médiation déguisée [5].

[1] *Pratique française du droit international, AFDI*, 1960, p. 1069; *Le Monde* du 27 avril 1960. La position du Gouvernement français a été nette, sur ce point, sous la Ve République. Elle a été hésitante sous la IVe République puisque le «droit de suite» a été admis au moins une fois: déclaration du secrétaire d'Etat à la présidence du Conseil devant le Conseil de la République en date du 19 février 1957, *JO, Débats parlementaire*, Conseil de la République, 1957, pp. 418-419; voir aussi *A. C. Kiss*, Répertoire de la pratique française en droit international public, t. II, N° 195.

[2] Cf. Nicholas M. POULANTZAS, *The Right of Hot Pursuit in International Law*, Leyden, Sijthoff, 1969, p. 11.

[3] Les incidents franco-tunisiens furent nombreux. Mais ils n'eurent pas, tous, les suites spectaculaires de celui que nous mentionnons.

[4] Textes des deux plaintes, dans *Le Monde* du 15 février 1958, et du 16-17 février.

[5] La mission de bons offices échoua à cause de la chute du Cabinet français présidé par M. Félix Gaillard que le Parlement trouvait trop conciliant. Quelque temps après, le soulèvement du 13 mai amenait au pouvoir le général de Gaulle. Celui-ci régla rapidement le différend avec la Tunisie.

Des bases d'accord furent proposées aux deux parties par les représentants américain et anglais, MM. Murphy et Beeley: ce qui est à remarquer est que ceux-ci ne demandèrent, à aucun moment, à la Tunisie de cesser son aide militaire (logistique) aux insurgés algériens [1]. Le Gouvernement tunisien a d'ailleurs déclaré à MM. Murphy et Beeley qu'il avait le droit de faciliter les activités militaires des insurgés pour la raison que le conflit algérien n'était pas une guerre civile comme les autres, et qu'il était licite d'aider un peuple colonial qui luttait pour son droit à disposer de lui-même.

Deux observations semblent s'imposer. En continuant à entretenir des relations diplomatiques normales avec la Tunisie et le Maroc, le Gouvernement français semblait avoir de la compréhension pour l'attitude de ces deux Etats, et, par conséquent, admettre implicitement leur thèse. En effet, la rupture des rapports diplomatiques est considérée comme le signe du désaccord ou de la mauvaise humeur d'un Etat contre une attitude inamicale ou hostile [2], et le droit international public laisse entière liberté au pays lésé de rompre ses relations [3].

La deuxième observation est que les délégués anglo-saxons à la mission de bons offices n'ont pas contesté la prétention tunisienne à aider les éléments armés de l'A.L.N. Cela nous montre dans quel climat politique le Gouvernement français a adopté des positions apparemment étonnantes: celui-ci a allégué, de façon erronée, la théorie de la légitime défense pour la surveillance en haute mer, alors qu'il ne l'a pas invoquée pour les frontières terrestres, où selon les canons classiques du droit international, elle aurait pu s'appliquer, à condition de rester dans les limites prescrites par le droit [4].

L'interdiction de l'aide aux insurgés, en toutes circonstances, était une règle bien établie du droit des gens traditionnel, que l'Institut de droit international a expressément inscrite dans l'article 2 de sa résolution de 1900 sur les guerres civiles. «On sait en effet — a écrit Georges Scelle — que la tolérance et, a fortiori, la formation de contingents armés irresponsables sur le territoire d'Etats tiers est une des qualifications de l'acte d'agression.» [5] L'appui logistique aux insurgés est, en outre, contenu dans l'Acte relatif à la définition de l'agression élaborée par le Comité de sécurité de la Conférence du désarmement en 1933 (comité dont le rapporteur était Politis) et reprise

[1] Aucun texte des propositions élaborées par les Anglo-Saxons n'a été publié. Cependant, la presse a abondamment commenté cette mission de bons offices, ce qui permet d'en avoir une idée générale.

[2] Cf. Georges PERRENOUD, *Les causes de rappel des agents diplomatiques*, *ASDI*, 1954, p. 44.

[3] Charles CHENEY HYDE, *Freedom to Withdraw Diplomatic Relations*, *AJIL*, 1936, pp. 286-287.

[4] Cf. Jean CHARPENTIER, *Existe-t-il un droit de suite ? RGDIP*, 1961, p. 312.

[5] *La reconnaissance des insurgés*, p. 69.

dans les traités de non-agression conclus à Londres, les 3, 4 et 5 juillet de la même année, entre l'U.R.S.S. et les Etats voisins [1].

Selon le droit international traditionnel, la France aurait pu riposter sur la base de l'article 51 de la Charte pour cause de légitime défense [2]. Il semble qu'une telle action ait été impossible pour de multiples raisons. «Pour détruire les bases logistiques du F.L.N. en Tunisie, il faudrait occuper durablement le pays (ce que l'état-major français ne souhaite pas, faute d'effectifs en dehors de toute considération politique)» écrivait M. Aron [3]. Pour des motifs politiques et économiques que l'auteur de *Paix et Guerre entre les Nations* a admirablement analysés dans deux petits livres [4], le Gouvernement français ne pouvait lever d'effectifs supplémentaires. En outre, les contrecoups que l'occupation de la Tunisie et du Maroc aurait eus sur les relations extérieures de la France étaient imprévisibles. Ses partenaires du Pacte Atlantique avaient refusé de soutenir la France, bien que l'Algérie fut incluse dans la zone du traité en vertu de l'article 6 [5]. Par ailleurs, il est à remarquer que, sur le plan strictement juridique, l'exercice du droit de légitime défense n'autorise point l'occupation prolongée d'un Etat par un autre. La France aurait probablement été considérée comme agresseur par l'O.N.U.

Quoi qu'il en soit, après l'incident de Sakhiet-Sidi-Youssef, la France s'abstint aussi bien d'invoquer l'article 51 de la Charte que d'user de représailles, bien que celles-ci ne soient pas interdites par le droit [6]. Cet exemple illustre comment le droit des gens classique n'a pu s'appliquer dans les conflit nés de la décolonisation.

D'autre part, le Gouvernement français aurait pu soumettre le problème au Conseil de sécurité sur la base de l'article 37 de la Charte. Mais on sait que celui-ci ne peut guère, en raison de sa procédure de vote, prendre des

[1] La Conférence du désarmement réunie à Genève en 1932-33 se solda par un échec. Par conséquent, l'Acte relatif à la définition de l'agression, élaboré par un simple comité de la Conférence, ne fait pas partie du droit positif. Cet Acte contenait cependant la seule définition précise de l'agression élaborée par une assemblée groupant la totalité des gouvernements de l'époque. Cette définition a été reprise dans les traités de Londres entre l'U.R.S.S. et les Etats voisins. L'article premier, 5e de l'Acte, était ainsi conçu: «Appui donné à des bandes armées qui formées sur son territoire [il s'agit de l'Etat reconnu agresseur] auront envahi le territoire d'un autre Etat, ou refus, malgré la demande de l'Etat envahi, de prendre sur son propre territoire toutes les mesures en son pouvoir pour priver lesdites bandes de toute aide ou protection», cf. Eugène ARONEANU, *La définition de l'agression*, Paris, Les Editions Internationales, 1958, pp. 281 ss. Cet élément fut repris dans la définition de l'agression proposée par l'U.R.S.S. en 1953, *ibid.*, pp. 291-292.

[2] Cf. GUGGENHEIM, *Traité*, t. 2, p. 245; O'CONNEL, *op. cit.*, t. 1, p. 340.

[3] *Paix et Guerre*, p. 50.

[4] *La tragédie algérienne*; *L'Algérie et la République*.

[5] Voir OPPERMANN, *op. cit.*, pp. 240-243.

[6] Cf. OPPENHEIM, *op. cit.*, t. 2, pp. 136 ss.

décisions dans les affaires importantes. «La Tunisie ne se cache nullement d'abriter les fellagha d'Algérie, et une plainte francaise contre l'agression tunisienne serait vaine» écrivait M. Aron [1]. Une telle démarche n'aurait, en fait, abouti qu'à une discussion de plus sur le conflit algérien devant les instances internationales et, peut-être, à la création d'une commission internationale d'enquête, conformément à l'article 34, deux choses déplaisantes pour le Gouvernement français [2].

A sa session de Nice, en 1967, l'Institut de droit international a constitué une commission pour étudier «le principe de non-intervention dans les guerres civiles». Jusqu'à présent, celle-ci n'a soumis aucun projet de résolution.

Section IV

La doctrine française et algérienne

§ 1. — Les auteurs français.

Un certain nombre de juristes français ont nié l'état de belligérance et ont défendu le point de vue qu'il s'agissait simplement d'une rébellion intérieure relevant du droit pénal et sans incidence sur le plan du droit international. Ils ne contestaient pas que l'A.L.N. avait des officiers et un commandement hiérarchisé; par contre, ils ne pensaient pas qu'elle ait pu contrôler une partie du territoire ou qu'elle ait respecté le droit de la guerre [3]. Ainsi, deux conditions sur trois auraient manqué au F.L.N. pour prétendre au statut de belligérance. D'autre part, selon M. Flory, le fait que le Gouvernement français n'ait pas proclamé l'état de siège, et que les membres de l'A.L.N. tombés entre les mains des forces françaises n'aient pas été traités en prisonniers de guerre, constituaient autant d'indices de l'absence de belligérance [4]; il admettait que la marine française ne pouvait agir hors des

[1] *Paix et Guerre*, p. 554.

[2] Le F.L.N. cherchait «l'internationalisation» du conflit, politique qui revenait à une guerre d'usure devant l'opinion publique et les instances internationales. Les dirigeants français redoutaient cette «internationalisation» et déniaient constamment aux organismes internationaux toute compétence et même le droit de discuter de l'affaire algérienne; voir l'article paru dans *Le Monde* du 12 février 1957, après l'incident de Sakhiet-Sidi-Youssef, intitulé «Des précédents»; voir aussi les déclarations françaises dans Kiss, *op. cit.*, t. V, Nos 295-297, pp. 174-175.

[3] Maurice Flory, *Algérie et droit international*, *AFDI*, 1959, p. 826 (cité ci-après: *Algérie et droit*); *Algérie algérienne et droit international*, *AFDI*, 1960, p. 980; Jean Charpentier, *La reconnaissance du G.P.R.A.*, *AFDI*, 1959, pp. 802-803; Suzanne Bastid, lettre parue dans *Le Monde* du 31 octobre 1958.

[4] *Algérie et droit*, p. 830.

eaux territoriales; toutefois, ajoutait-il: «Les gardes-côtes de la marine nationale ne résistent-ils pas toujours à entreprendre la poursuite de navires suspects au-delà de nos eaux territoriales, ce qui n'a pas manqué de provoquer de véhémentes protestations» [1]; il ne pensait pas cependant que cela ait pu transformer la nature juridique du conflit. Enfin, toujours selon M. Flory, qui déplorait les facilités accordées au F.L.N. par le Maroc et la Tunisie, les Etats tiers étaient astreints à un devoir de non-intervention [2], le Gouvernement français étant seul habilité à obtenir une aide matérielle pour venir à bout de l'insurrection [3].

§ 2. — M. Bedjaoui.

Le point de vue algérien a été défendu, sur le plan juridique, par M. Bedjaoui dans son livre «la Révolution algérienne et le Droit». Selon cet auteur, les arraisonnements de navires neutres en haute mer opérés par la marine française constituaient une forte présomption de reconnaissance implicite de belligérance [4]; il en était de même pour le déroutement de l'avion affrété par le Gouvernement marocain et transportant les leaders du F.L.N. [5]. D'autre part, bien que le Gouvernement français n'ait pas proclamé l'état de siège, M. Bedjaoui pensait cependant que la législation d'exception appliquée en Algérie pendant le conflit a fait des emprunts considérables à celle du temps de guerre [6]. Enfin, le vocabulaire militaire employé dans des déclarations officielles françaises [7] et les tentatives de négociation entre la France et le F.L.N. étaient, selon l'auteur algériens d'autres présomptions de l'état de belligérance [8].

§ 3. — Etude critique.

Contrairement à ce qu'ont affirmé les auteurs français susmentionnés, l'assise territoriale du F.L.N. n'était pas totalement inexistante. On peut cependant estimer qu'elle était trop modeste pour répondre à ce que la

[1] *Algérie et droit*, p. 833.
[2] *Ibid.*, p. 833.
[3] *Ibid.*, p. 827.
[4] *Op. cit.*, p. 161.
[5] *Ibid.*, p. 174.
[6] *Ibid.*, p. 147.
[7] *Ibid.*, pp. 153, 174.
[8] *Ibid.*, p. 178.

doctrine traditionnelle du droit des gens entend par là. En effet celle-ci n'a pas évolué depuis la résolution de 1900; mais, à cette date, les auteurs qui ont développé la notion de belligérance ne pouvaient pas aller plus loin sans s'écarter totalement de la pratique suivie par les gouvernements. (Remarquons que Rougier parlait déjà à cette époque de «guerres d'indépendance» où les belligérants, bien que formant une seule et même personnalité internationale, «sont aussi étrangers les uns aux autres que peuvent l'être les peuples de deux Etats distincts qui tranchent un différend par les armes».)[1] Dans le cas algérien, la conquête, par les insurgés, d'une partie importante du territoire a été rendue impossible par suite de la mobilisation, par le Gouvernement français, de moyens d'une ampleur probablement impensable au XIXe siècle, époque à laquelle a été créée la notion juridique de reconnaissance de belligérance: la guerre de Sécession américaine constituait, à cet égard, une exception, mais ni l'Angleterre, au XVIIIe siècle, ni l'Espagne, au début du XIXe, ne firent un effort comparable à celui de la France pour garder leurs colonies. «Il est certain que, de nos jours, une guerre de sécession, au moins dans ses débuts, est toujours subversive. Les révoltés ne disposent pas de cet énorme appareil qu'est devenue une armée moderne.»[2]

Au peu d'étendue de son assise territoriale effective, le F.L.N. pouvait, d'ailleurs, opposer l'effectivité de l'ampleur des combats et l'effectivité de la lutte de la majorité de la population algérienne. De ce point de vue, la définition, par les tribunaux français, de la guerre civile «par ses buts politiques, l'importance des moyens mis en œuvre, l'ampleur du conflit et le nombre de ses victimes[3]» nous indique une voie intéressante. Selon Anzilotti, «le droit interne, par le moyen d'influences scientifiques ou pratiques de caractère divers, détermine certaines tendances ou certains développements du droit international»[4].

De toute façon, la surveillance systématique en haute mer effectuée par la marine française était, à elle seule, suffisante pour changer la nature juridique du conflit. Celui-ci avait ainsi débordé les limites étatiques et intéressait la communauté internationale : il avait dès lors une qualification en droit international.

En ce qui concerne le fait que le Gouvernement français n'a pas proclamé l'état de siège où qu'il n'a pas traité les insurgés capturés en prisonniers de guerre, nous nous étonnons que M. Flory y ait trouvé la preuve de l'absence d'un état de belligérance: il nous semble qu'il s'agissait là d'argu-

[1] *Op. cit.*, p. 157.

[2] Duroselle, *Communication*, p. 164.

[3] Cf. *supra*, p. 52.

[4] *Op. cit.*, pp. 64-65.

ments plutôt politiques que juridiques. Il est extrêmement rare que le pouvoir établi reconnaisse une situation de belligérance, de crainte d'apporter un appui à l'action politique des insurgés. Mais il est à remarquer que la législation d'exception adoptée par le Parlement français s'apparentait à celle du temps de guerre.

Quant aux facilités accordées au F.L.N. par le Maroc et la Tunisie, elles étaient certes illicites au regard des règles traditionnelles, mais on peut affirmer que, sur ce point, le droit a été transformé par le processus de la décolonisation [1].

Bien que nous soyons arrivés, comme M. Bedjaoui, à la conclusion qu'une situation de belligérance était opposable au Gouvernement français, l'argumentation de cet auteur nous a également paru contestable sur certains points.

En effet, contrairement à ce qu'affirme le juriste algérien, le recours à une législation d'exception inspirée de celle du temps de guerre ne nous paraît pas une preuve ou une présomption décisive de l'existence d'un état de belligérance; la législation d'exception fait partie de l'ordre juridique interne et n'a pas d'influence sur l'ordre international si elle ne touche pas aux intérêts des autres Etats [2].

D'autre part, le déroutement de l'avion fut un acte illégal, mais a eu lieu avant que les arraisonnements en haute mer prennent des proportions considérables: aussi, préférons-nous le classer parmi ces actes illicites qu'un gouvernement commet toujours, lorsqu'il fait face à une insurrection, plutôt que d'en déduire une reconnaissance implicite de belligérance.

La terminologie militaire utilisée par le général de Gaulle, dans sa conférence de presse du 23 octobre 1958 et dans d'autres déclarations ultérieures, constitue une meilleure présomption [3].

Selon M. Bedjaoui, tous les éléments précités ainsi que les arraisonnements en haute mer auraient constitué un ensemble décisif de présomptions de l'existence d'un état de belligérance. Cette opinion aurait emporté notre adhésion si la guerre civile était définie en droit international positif comme elle l'a été par l'arrêt tardif de la Cour de Montpellier que nous avons vu et qui n'a été confirmé par la Cour de cassation qu'après la fin de la guerre. Mais, à l'époque du conflit algérien, la grande majorité des juristes occidentaux étaient encore attachés aux vues exprimées dans la résolution adoptée par l'Institut de droit international en 1900. (Il est à souligner que, par son ampleur, par l'agitation qu'il a créée sur la scène internationale,

[1] Cf. *supra*, pp. 47 ss.; voir aussi Pinto, *op. cit.*, pp. 494-495.

[2] *Contra*, voir les remarques de M. Siotis sur le conflit grec de 1946-49, *op. cit.*, pp. 175-176.

[3] Voir à ce sujet une opinion du juriste grec Siotis publiée dans *Le Monde* du 31 octobre 1958.

notamment aux Nations Unies, tout en restant en dehors du champ de la guerre froide, le conflit algérien a largement contribué à l'évolution du droit des gens concernant les guerres de sécession où les insurgés utilisent la guérilla.)

Nous approuvons, par contre, entièrement les vues de M. Bedjaoui sur la qualification juridique réelle des opérations de la marine française en haute mer [1].

[1] M. Bedjaoui a parlé, là encore, de forte présomption de reconnaissance implicite de belligérance, *op. cit.*, p. 161. Nous considérons, quant à nous, qu'il s'agissait de preuve, et non de présomption: la guerre avait ainsi débordé les limites territoriales. D'ailleurs, de tous temps la doctrine a indiqué le contrôle en haute mer comme exemple de reconnaissance implicite de belligérance.

CHAPITRE III

LA PROCLAMATION DE LA RÉPUBLIQUE ALGÉRIENNE ET LE STATUT INTERNATIONAL DU GOUVERNEMENT PROVISOIRE

Section I

Position du problème

Le F.L.N. proclama la République algérienne et constitua un Gouvernement provisoire de celle-ci bien avant que la France ait reconnu l'indépendance. C'est là une procédure habituelle, et nous trouvons des cas analogues avec la naissance des Etats-Unis, la sécession des pays d'Amérique latine, la séparation de la Belgique du Royaume des Pays-Bas. Mais, dans tous les cas que nous venons de citer, les insurgés avaient établi leur contrôle effectif sur tout ou partie du territoire national. Ce qui fait du G.P.R.A. un cas sans précédent, c'est qu'il fut constitué et reconnu par de nombreux Etats alors que son assise territoriale était sinon totalement inexistante, du moins infime. Nous aurions pu qualifier cette situation simplement de reconnaissance prématurée [1] sans nous y attarder. Mais était-il possible d'élaborer notre ouvrage sur la naissance de l'Etat algérien sans étudier le statut international du G.P.R.A.? Nous ne le pensons pas pour plusieurs raisons [2]. C'est avec cet organisme que le Gouvernement français a négocié sur le sort de l'Algérie. Ce Gouvernement provisoire a occupé une place importante sur la scène internationale comme nous le verrons dans la suite de ce chapitre. Mais il y a encore une raison plus convaincante: la France a considéré que l'Etat algérien était juridiquement lié par les accords d'Evian conclus avec le G.P.R.A.; l'Algérie, de son côté, a reconnu la validité de ces accords, malgré le changement de personnel politique auquel on a assisté au lendemain de la reconnaissance de l'indépendance par la France. L'observation des faits nous montre donc qu'à Evian — bien que l'armée française occupât encore l'Algérie — le G.P.R.A. a négocié au nom de l'Etat algérien.

Comment cela fut-il possible? D'une part parce que le G.P.R.A. était à la tête d'une organisation politique capable de décider pour la population

[1] Voir Charles VISSCHER, *Théories et réalités*, p. 255.

[2] A propos de la reconnaissance du G.P.R.A., M. ABI-SAAB parle d'*« unconventional attitude »*, mais pense qu'il s'agit d'une pratique acceptée pendant le processus de la décolonisation, *loc. cit.*, p. 112. Il semble donc, selon cet auteur, qu'il ne s'agisse pas d'un acte illicite.

algérienne[1]; d'autre part, parce que si le G.P.R.A. ne contrôlait pas la totalité ou une partie importante du territoire national, il possédait néanmoins une effectivité particulière qui a engendré, durant le processus de décolonisation, des conséquences juridiques analogues à celles qu'entraîne l'effectivité traditionnelle[2]. Avant d'étudier ces deux aspects du problème, nous rappellerons, dans une section II, les principes juridiques classiques relatifs à la naissance et à la reconnaissance des nouveaux Etats. Cependant, notre étude juridique sur le statut international du G.P.R.A. est, par la force des choses, un travail original, le cas étant sans précédent.

Section II

La naissance et la reconnaissance des Etats en droit international public

§ 1. — La naissance de l'Etat.

Selon le droit international coutumier, les conditions qui doivent être remplies pour qu'un Etat existe sont au nombre de quatre. Celles-ci sont ainsi énoncées par Oppenheim: «Il doit y avoir, premièrement, un peuple. Un peuple est un agrégat d'individus, des deux sexes, qui habitent en communauté, indépendamment du fait qu'ils puissent appartenir à des races ou des croyances différentes, ou être de couleurs différentes. Deuxièmement, il doit y avoir un pays dans lequel le peuple s'est établi. Un peuple nomade ne constitue pas un Etat. Mais il est sans importance que le pays soit petit ou grand; celui-ci peut consister, comme dans le cas des Etats cités, en une seule ville. Il doit y avoir, troisièmement, un gouvernement, c'est-à-dire une ou plusieurs personnes qui sont les représentants du peuple et gouvernent selon la loi du pays. Une communauté anarchique n'est pas un Etat. Quatrièmement, le gouvernement doit être souverain. Le souverain est l'autorité suprême, une autorité qui est indépendante de n'importe quelle autre sur terre. La souveraineté, au sens strict du terme, implique l'indépendance à l'intérieur et à l'extérieur des frontières.» [3]

[1] Nous analyserons cette question dans la section III. Notre insistance sur le degré d'organisation et la représentativité du F.L.N. vise simplement à montrer la situation qui a amené des puissances étrangères, puis la France à considérer le G.P.R.A. comme le représentant du peuple algérien.

[2] Ce sera l'objet de la section IV.

[3] *Op. cit.*, t. I, p. 118.

Cette opinion est partagée par l'ensemble de la doctrine, avec toutefois des variantes de forme. C'est ainsi que M. Rousseau préfère la notion d'indépendance à celle de souveraineté [1] et que M. Guggenheim parle d'«immédiateté à l'égard du droit des gens» [2].

Ces conditions ont été également retenues par la jurisprudence internationale pour la définition de l'Etat. Dans sa décision du 1er août 1929 relative à l'affaire Deutsche Kontinental Gas-Gesellschaft contre Etat polonais, le tribunal arbitral mixte germano-polonais a déclaré qu'«un Etat n'existe qu'à la condition de posséder un territoire, une collectivité d'hommes habitant ce territoire, une puissance publique s'exerçant sur cette collectivité et ce territoire» [3]; plus loin, il a précisé: «Pour qu'un Etat existe et puisse être reconnu comme tel avec un territoire sans lequel il ne pourrait ni exister, ni être reconnu, il suffit que... sur ce territoire, il exerce en réalité la puissance publique nationale de façon indépendante» [4].

Seule l'observation des faits permet d'indiquer quand les caractéristiques étatiques se trouvent réunies. Si l'on excepte le territoire et la population, dont l'existence est préalable à la création de l'Etat, mais ne soulève aucun problème en droit, ou peut ramener ces caractéristiques à deux. Il faut, d'une part, que l'organisation gouvernementale soit capable de faire respecter d'une façon permanente l'ordre établi par elle sur un certain territoire, d'autre part, qu'elle soit indépendante de toute autre autorité étatique: «C'est le principe de l'effectivité de la domination (du pouvoir), principe qui domine le droit international: c'est le principe que doit juridiquement être ce qui réussit à s'établir avec la garantie de la durée; c'est ce principe qui détermine le fait de la naissance de l'Etat, et, par là, le début de la validité de l'ordre étatique.» [5]

Les causes de la création de nouveaux Etats sont si diverses qu'il serait difficile, sinon impossible d'en faire une classification. «Dans les temps modernes, la naissance d'un nouvel Etat, personne internationale, peut

[1] *Droit international public*, Paris, Sirey, 1953, pp. 87 ss.

[2] *Traité*, t. I, p. 190. Bien que les notions de souveraineté, indépendance, immédiateté à l'égard du droit des gens expriment ici la même chose, notre préférence va à cette dernière: celle-ci nous semble la plus claire, du point de vue de la technique juridique, pour déterminer la naissance d'un nouvel Etat. Il y a immédiateté à l'égard du droit des gens à partir du moment où l'entité en question a, avec d'autres Etats, des relations régies par le droit international public; c'est un fait plus aisé à constater que la souveraineté ou l'indépendance, qui peuvent être difficiles à établir ou prêter à des discussions où les aspects juridique et politique risquent d'être mêlés.

[3] *Rec. TAM*, t. IX-X, p. 344.

[4] *Ibid.*, p. 346. En l'espèce, le tribunal a estimé que l'Etat polonais, à la fin de 1918, «possédait un gouvernement indépendant, dont la puissance publique s'affirmait lentement, mais toujours davantage», *ibid.*, p. 343.

[5] Hans Kelsen, *Théorie générale du droit international public, Problèmes choisis*, *RADI*, t. 42, 1932 IV, p. 266; voir aussi Hans Herz, *Le problème de la naissance de l'Etat et la décision du TAM germano-polonais du 1er août 1929*, *RDILC*, 1936, pp. 578-579.

être due soit à des actes de guerre, soit à des événements pacifiques. Quelquefois, il y a pour ainsi dire concurrence de ces forces» [1].

Mais c'est le plus souvent dans des actes de guerre qu'un nouvel Etat trouve son origine. Ainsi la Première Guerre mondiale a donné lieu à la naissance d'Etats nouveaux par le démembrement de l'Empire austro-hongrois [2].

Après la Seconde Guerre mondiale, ce sont les peuples indigènes des colonies qui ont lutté, soit pacifiquement, soit par la révolution, pour accéder à la condition étatique: c'est le phénomène de la décolonisation. Etant donné que le droit international ne règle pas les faits qui engendrent la naissance de l'Etat, il n'a pu apporter une solution à des drames nés de la décolonisation, tel celui de la guerre d'Algérie.

§ 2. — La reconnaissance d'Etat.

«Il est difficile de trouver une question plus controversée ou qui mène, dans la pratique des Etats, à des situations aussi paradoxales», écrit M. Kelsen [3]. Mme Suzanne Bastid qualifie la reconnaissance de «matière à la fois trop explorée et cependant insaisissable» [4].

La reconnaissance est toutefois nécessaire pour la clarification des rapports internationaux. Par elle, les gouvernements se prononcent lorsque surgit une nouvelle situation. Cette institution a trouvé son domaine d'élection dans l'apparition de nouveaux Etats. Nous en rappellerons ici quelques principes utiles à la poursuite de notre ouvrage, sans nous livrer à une étude théorique approfondie, qui est hors de notre sujet [5].

Nous n'analyserons, dans le présent paragraphe, que les théories juridiques de la reconnaissance, sans mentionner la part que tiennent, dans cette institution, les considérations politiques, dont nous aurons l'occasion de parler, plus loin, dans l'étude de l'espèce qui nous occupe.

La doctrine est profondément divisée sur la question de savoir si la reconnaissance d'un Etat nouveau a un caractère constitutif de droit ou

[1] Rafael Erich, *La naissance et la reconnaissance des Etats*, *RADI*, t. 13, 1926 III, p. 443. Mais il faut que la naissance de l'Etat ait une origine inhérente à l'Etat lui-même et réponde à la volonté de la population. Sans cela, si seules des forces du dehors créaient l'Etat, à la faveur d'une guerre par exemple, celui-ci ne serait qu'un produit artificiel et probablement éphémère comme ce fut le cas pour le Mandchoukouo ou la ville libre de Dantzig.

[2] Mais il y avait à la base un élément national qui a saisi l'occasion donnée. On peut aussi citer le cas où la population venue de la métropole se révolte contre la mère-patrie: le grand exemple nous en est fourni par la naissance des Etats-Unis d'Amérique.

[3] *Recognition in International Law, Theoretical Observations*, *AJIL*, 1941, p. 605.

[4] Préface à la thèse de M. Jean Charpentier, *op. cit.*, p. VII.

[5] Nous ne cachons pas, cependant, notre préférence pour la théorie dite «constitutive».

simplement déclaratif, c'est-à-dire si elle crée la personnalité juridique du nouvel Etat ou si elle constate uniquement un fait existant. «Une telle divergence d'opinions, qui touche les principes mêmes, dans une question aussi capitale que celle de la naissance des sujets de droit international est remarquable et suggère assez naturellement l'idée qu'il ne s'agit pas d'une différence d'opinion sur des règles de droit positif, mais bien d'une opposition de politique juridique» [1].

La théorie de la reconnaissance déclarative est énoncée ainsi par Louis Cavaré: «Lorsqu'un nouvel Etat apparaît, ce dernier est apte, par sa propre nature, à nouer des rapports juridiques avec les autres. La reconnaissance ne peut créer une personnalité juridique qu'il possède déjà: elle se contente de constater, de déclarer son existence, de même que le droit est seulement l'objet d'une constatation de la part des organes sociaux compétents.» [2] La théorie de la reconnaissance déclarative a l'avantage d'être conforme à la jurisprudence internationale. Dans son arrêt Deutsche Kontinental Gas-Gesellschaft, le *TAM* germano-polonais a déclaré: «Selon l'opinion admise à juste titre par la grande majorité des auteurs en droit international, la reconnaissance d'un Etat est, non pas constitutive, mais simplement déclarative. L'Etat existe de par lui-même et la reconnaissance n'est que la constatation de cette existence, reconnue par les Etats de qui elle émane.» [3]

Mais si la reconnaissance se borne à constater l'existence d'un Etat déjà organisé, quel est alors son rôle? Certains partisans de la théorie déclarative répondent que la reconnaissance est un acte de nature simplement politique, sans pertinence juridique [4].

Dans sa résolution de 1936 relative à la reconnaissance des nouveaux Etats, l'Institut de droit international s'est rallié à la théorie déclarative; «La reconnaissance a un effet déclaratif» peut-on lire dans l'article premier [5].

Cependant, la résolution de l'Institut n'a pas clos la discussion. Une grande partie de la doctrine n'admet pas le caractère déclaratif de la reconnaissance [6].

[1] Hans Kelsen, *op. cit.*, p. 268; M. Arnold Raestad exprime la même opinion: «Aussi la question touche-t-elle aux fondements du droit international», *La reconnaissance internationale de nouveaux Etats et de nouveaux gouvernement*, *RDILC*, 1936 pp. 257-258.

[2] *Le droit international public positif*, Paris, Pedone, 1961, t. I, p. 318; Erich donne une définition analogue, *op. cit.*, p. 461.

[3] *Rec. TAM*, t. IX-X, p. 344.

[4] James-Leslie Brierly, *Règles générales du droit de la paix*, *RADI*, t. 58, 1936 IV, p. 59; Chen, *op. cit.*, p. 52; Philip Marshall Brown, *The Effects of Recognition*, *AJIL*, 1942, pp. 106-108; Edwin Borchard, *Recognition and Non-Recognition*, *ibid.*, pp. 108-111.

[5] *Annuaire*, t. 39, 1936 II, p. 300.

[6] M. Kelsen, par exemple, qui était partisan de la théorie déclarative avant la résolution de l'Institut de 1936, a défendu la thèse contraire dans son article paru à l'*AJIL* en 1941, pp. 605 ss.

Pour ces auteurs, le nouvel Etat n'existe pas sur le plan du droit international avant la reconnaissance; c'est celle-ci qui crée sa personnalité juridique. Cette théorie est définie ainsi par Oppenheim: «Un Etat est et devient une personne de droit international, uniquement et exclusivement, par la reconnaissance.» [1]

Selon M. Kelsen, la théorie constitutive peut être résumée de la manière suivante: Comment déterminer que le droit international est applicable à une nouvelle communauté dans ses relations avec les autres Etats? C'est là que l'acte juridique de reconnaissance remplit la fonction qui lui est dévolue par le droit international. Celui-ci, comme tout droit primitif, est très décentralisé: c'est pourquoi, à défaut d'organes judiciaires semblables à ceux du droit interne, il laisse aux parties intéressées le soin de décider si on est en présence de faits relevant du droit et d'en tirer les conséquences juridiques. La reconnaissance d'un Etat est ainsi la constatation du fait qu'une communauté satisfait aux conditions posées par le droit coutumier. Elle a le même caractère que la constatation d'un fait relevant du droit par une cour. L'effet de la reconnaissance est que, dans ses relations avec l'Etat qui la reconnaît, la communauté reconnue devient, elle-même, un Etat, c'est-à-dire un sujet de droits et d'obligations, tels qu'ils sont stipulés par le droit international général. Auparavant, la communauté non reconnue n'existe pas juridiquement aux yeux des Etats qui ne l'ont pas reconnue. Son existence physique est sans importance dans le domaine du droit [2].

Le professeur Lauterpacht défend sensiblement la même thèse [3]. M. Guggenheim, avec cependant un certain éclectisme, adopte un point de vue analogue: «Comme tout fait d'importance juridique, la constatation de l'existence d'un Etat ne peut pas simplement avoir lieu en application du principe de l'effectivité. La notoriété ne suffit pas; une constatation autoritative est indispensable.» [4]

On fait remarquer, à l'encontre de la théorie constitutive, qu'il est difficile de considérer l'Etat comme existant en fait avant sa reconnaissance, sans lui accorder la personnalité juridique qui lui est nécessaire pour remplir ses tâches [5]. Mais pour rendre compte de la réalité internationale, il faut dissocier deux ordres de questions: l'existence physique de l'Etat et

[1] *Op. cit.*, t. I, p. 125.

[2] *Loc. cit.*, pp. 605-616.

[3] *Op. cit.*, pp. 55-58.

[4] *Traité*, t. I, p. 191. On peut citer de nombreux auteurs à l'appui de la théorie constitutive, avec, toutefois, des points de vue variés, cf. ANZILOTTI, *op. cit.*, pp. 161 ss; Arrigo CAVAGLIERI, *Règles générales du droit de la paix*, *RADI*, t. 26, 1929 I, pp. 351-353; RAESTAD, *loc. cit.*, pp. 285-288. Selon ce dernier auteur, les Etats déjà existant forment une classe fermée; par la reconnaissance, ils transforment, en vertu d'un droit que leur donne leur souveraineté, la nouvelle entité en un Etat membre de leur propre classe.

[5] CAVARÉ, *op. cit.*, t. I, p. 314; CHEN, *op. cit.*, p. 63; CHARPENTIER, *op. cit.*, p. 194.

l'octroi à cet Etat de tous les droits qui découlent de cette existence. «Certains droits (et certains devoirs) découlent pour les Etats du seul fait de leur existence» [1]; aucun partisan de la théorie constitutive ne l'a nié [2]. Lauterpacht répond que le nombre des Etats qui reconnaîtront la nouvelle entité sera proportionnel aux mérites de celle-ci [3].

Dans une tentative de dépasser les théories traditionnelles, M. Jean Charpentier distingue les situations opposables et celles qui sont inopposables [4]. Un Etat existant en fait est une situation opposable qui produirait des effets juridiques par elle-même. M. Charpentier, qui critique beaucoup la théorie constitutive, écrit cependant que la reconnaissance est le point de départ des relations diplomatiques, de l'exercice par l'entité reconnue du droit d'ester en justice devant les tribunaux de l'Etat qui la reconnaît, de disposer de biens dans cet Etat [5]. Ces affirmations de M. Charpentier nous montrent à la fois la difficulté de dépasser les théories traditionnelles et l'effet constitutif de la reconnaissance. Si la reconnaissance est la condition, pour un Etat existant en fait, d'exercer de tels droits, c'est que ceux-ci sont un effet de celle-là, et, ainsi, ce n'est qu'à partir de ce moment qu'on peut parler de pleine personnalité juridique de l'Etat.

D'ailleurs, les partisans de la théorie déclarative sont obligés d'admettre que la reconnaissance produit certains effets: «Elle engendrera certaines conséquences pratiques qui sont loin d'être négligeables», dit Cavaré [6]. Selon M. Brierly, «internationalement, la reconnaissance ne produit aucun résultat juridique. Cependant, à première vue, elle paraît capable d'avoir d'importants résultats en ce qui concerne le droit interne»; ces répercussions, sur le droit interne de l'Etat qui reconnaît, sont les immunités des représentants de l'Etat nouvellement reconnu, le respect de ses propriétés et la validité des actes de ses organes [7]. Mais ces auteurs recourent à des artifices pour nier le caractère constitutif de l'acte. Cavaré parle de «conséquences pratiques», alors qu'il conviendrait mieux de dire «conséquences

[1] Paul Reuter, *Principes de droit international public*, *RADI*, t. 103, 1961 II, p. 508.

[2] Certaines exigences économiques ou tout simplement morales s'imposent vis-à-vis de la population ou du territoire d'un Etat non reconnu, mais celui-ci n'est pas pour autant à même d'exercer toutes les compétences étatiques internationales. Il nous semble possible de parler, dans ce cas, de personnalité internationale partielle de l'Etat. Mais celui-ci n'acquiert la pleine personnalité que par la reconnaissance. Notons que la C.I.J., à propos de l'O.N.U. à vrai dire, admet la personnalité internationale partielle, cf. *Avis consultatif relatif à la Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, *CIJ Rec.*, 1949, pp. 174 ss.

[3] *Op. cit.*, p. 55.

[4] *Op. cit.*, pp. 201 ss.

[5] *Ibid.*, pp. 207, 210.

[6] *Op. cit.*, t. I, p. 319.

[7] *Op. cit.*, pp. 61-62.

juridiques»; Brierly nous dit que la reconnaissance a des effets sur le plan du droit interne et semble oublier que ces effets sont relatifs aux relations interétatiques et qu'ils intéressent, par conséquent, l'ordre juridique international.

La grande critique qu'on adresse à la théorie constitutive est qu'elle aboutit à une «situation paradoxale» puisque l'Etat existe en droit pour ceux qui l'ont reconnu et non pour les autres [1]. Selon Lauterpacht, cette critique ne doit pas être adressée à la théorie constitutive, mais à l'imperfection de la société internationale; cette imperfection est due au fait qu'il n'y a pas une autorité internationale pour reconnaître l'existence des nouveaux Etats [2]. M. Kelsen pense qu'il n'y a rien de paradoxal à ce que la personnalité juridique d'un Etat soit relative, car les conditions naturelles de l'existence sont sujettes à la relativité; le droit international général devient applicable aux relations entre l'Etat qui reconnaît et le nouvel Etat; il ne le sera pas entre celui-ci et les autres [3]. On peut dire aussi que la relativité de la personnalité est familière au juriste, car elle existe dans le droit en général.

Selon quelques auteurs, la reconnaissance est obligatoire [4]. Cependant, ce point de vue est contraire à la pratiquè des Etats et rejeté par la majorité de la doctrine. «Une telle obligation, bien que désirable, n'est pas stipulée par le droit international positif» [5]. Après étude de la pratique des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne, le professeur Lauterpacht conclut que la reconnaissance est obligatoire: «Chaque fois que les conditions nécessaires d'un Etat existent, la reconnaissance est un devoir juridique.» [6] Mais nous pensons que M. Charpentier a raison lorsqu'il affirme qu'on ne peut pas tirer de la pratique sur laquelle s'est basé Lauterpacht confirmation d'une obligation juridique de reconnaissance. Il s'agit en effet de déclarations gouvernementales du XIXe siècle intervenues à propos de l'émancipation des Etats d'Amérique latine [7].

L'article premier de la résolution de l'Institut de droit international déclare que la reconnaissance d'un Etat est un «acte libre».

[1] Cavaré, *op. cit.*, t. I, p. 317; Brierly, *op. cit.*, pp. 53-54; Charpentier, *op. cit.*, p. 194.

[2] *Op. cit.*, p. 58. Lauterpacht ajoute, avec raison, que la théorie déclarative évite trop facilement cette difficulté en affirmant que l'Etat a la personnalité juridique dès qu'il existe en fait.

[3] *Loc. cit.*, p. 609.

[4] Lauterpacht, *op. cit.*, p. 24; Cavaré, *op. cit.*, t. I, p. 320; Erich, *op. cit.*, pp. 471-473.

[5] Kelsen, *loc. cit.*, p. 610; voir dans le même sens, Reuter, *op. cit.*, p. 509; Cavaglieri, *op. cit.*, p. 349; Charpentier, *op. cit.*, pp. 281 ss.

[6] *Op. cit.*, p. 24.

[7] *Op. cit.*, p. 283.

Il arrive souvent dans la pratique qu'on distingue entre la reconnaissance de fait et la reconnaissance de droit. Les interprétations qu'on donne de cette distinction sont variables. «Lors d'une reconnaissance *de jure*, l'Etat existant non seulement reconnaît l'Etat nouveau comme Etat au sens du droit international, mais encore se déclare disposé en principe à nouer avec lui des relations allant au-delà du minimum exigé par le droit coutumier. La question est plus difficile à résoudre lorsqu'il s'agit d'une reconnaissance *de facto*.» [1] L'origine de celle-ci remonte à la sécession des Etats d'Amérique latine, qui posa, à la Grande-Bretagne et à d'autres Etats, un problème difficile pour leur commerce. «La solution a été trouvée dans l'octroi de la reconnaissance *de facto*, dont la caractéristique était d'éviter de se prononcer, au point de vue du droit, sur la volonté d'indépendance et le titre de la métropole. Canning, ses prédécesseurs et ses successeurs immédiats parlèrent de reconnaissance *de facto* dans ce sens.» [2] Pour la Grande-Bretagne, donc, la reconnaissance *de facto* n'est pas l'expression d'une réserve sur l'effectivité de la nouvelle entité [3]. Selon Lauterpacht, qui se base sur la pratique anglaise et américaine, «la reconnaissance *de facto* a lieu quand — nonobstant l'existence de la principale condition, celle de l'effectivité — d'autres conditions qui, de l'avis de l'Etat qui reconnaît, sont requises par le droit international, font défaut» [4]. M. Raestad est plus explicite: «En droit international, l'Etat qui n'existerait que *de facto* serait simplement un Etat non reconnu, c'est-à-dire une entité politique quelconque aspirant à l'indépendance (même si un usage de langage sans portée juridique internationale le qualifie d'Etat). Il serait un peu contradictoire de vouloir reconnaître un Etat comme «Etat non reconnu». [5]

Selon une autre opinion répandue dans la doctrine, la reconnaissance *de facto* d'un Etat «ne représente qu'un errement diplomatique injustifiable du point de vue de la technique juridique» [6].

La reconnaissance *de facto* reste mal définie en doctrine. De nombreux auteurs arrivent à la conclusion que la différence entre la reconnaissance *de jure* et la reconnaissance *de facto* est d'ordre purement politique [7]. Selon M. Charles de Visscher, «la reconnaissance dite *de facto* traduit une attitude d'expectative dictée par la position politique de l'Etat qui

[1] GUGGENHEIM, *Traité*, t. I, p. 195.

[2] LAUTERPACHT, *op. cit.*, pp. 330-331.

[3] *Ibid.*, p. 340. Selon la conception suisse, par contre, cette procédure est utilisée dans les seuls cas où l'effectivité est sujette à caution, GUGGENHEIM, *Traité*, t. I, p. 195.

[4] *Op. cit.*, p. 338.

[5] *Loc. cit.*, p. 284.

[6] ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 315; KELSEN, *loc. cit.*, p. 612.

[7] Cf. CHARPENTIER, *op. cit.*, p. 302; CHEN, *op. cit.*, p. 288.

l'accorde»[1]. Elle montre cependant la faiblesse de la théorie déclarative de la reconnaissance. En effet, si on admet que l'existence d'un Etat est parfaite sur le plan juridique dès que les nouvelles autorités exercent un pouvoir effectif, il ne peut y avoir de réserves à la reconnaissance. Cette procédure nous semble, par contre, explicable par la théorie constitutive de la reconnaissance: rien n'empêche un Etat, dans ses rapports avec la nouvelle communauté politique, de limiter la personnalité juridique qu'il veut lui reconnaître.

L'article 3 de la résolution de l'Institut de droit international prévoit cette procédure en ces termes: «La reconnaissance est soit définitive et plénière *(de jure)*, soit provisoire ou limitée à certains rapports juridiques *(de facto)*.»

Section III

Conditions dans lesquelles a été constitué le G.P.R.A.

§ 1. — L'union des nationalistes au sein du F.L.N.

Avant le déclenchement de l'insurrection, le 1er novembre 1954, on comptait quatre mouvements politiques représentatifs de la population algérienne: l'Association des Oulèmas (savants en théologie musulmane), l'U.D.M.A. (Union démocratique du manifeste algérien) dirigée par M. Ferhat Abbas, qui devait devenir président du G.P.R.A. et les deux tendances de l'ancien M.T.L.D. (Mouvement pour le triomphe des libertés démocratiques), qui se scinda quelques mois avant le début de la révolution[2].

Le M.T.L.D., qui était la formation la plus puissante, était présidé par M. Messali Hadj, un chef âgé et de tempérament autocratique. Un conflit l'opposa au Comité central du parti, qui lui reprochait d'imposer toujours ses vues alors qu'il était incapable de faire l'analyse sérieuse des réalités politiques; cette querelle amena à la scission en deux tendances qu'on a appelées les «messalistes» et les «centralistes», ces derniers étant menés, entre autres, par le futur président du G.P.R.A., M. Ben Khedda. Désappointés par la dispute de leurs chefs, un groupe d'obscurs militants du M.T.L.D. organisèrent clandestinement le F.L.N., se procurèrent des armes et déclenchèrent l'insurrection en comptant sur l'aide de la population. Ils demandèrent ensuite aux anciens chefs d'adhérer au F.L.N. Seul, M. Messali refusa et forma sa propre organisation clandestine, le M.N.A. (Mouvement national algérien).

[1] *Théories et réalités*, p. 322.

[2] On trouvera un bref aperçu sur les mouvements politiques algériens dans Charles-Henri FAVROD, *op. cit.*, pp. 89 ss.; AGERON, *L'Algérie contemporaine*, pp. 87-98.

Le M.N.A. ne parvint pas à s'implanter en Algérie. Par contre, F.L.N. et M.N.A. furent aux prises en France jusqu'en 1958 pour le contrôle de l'émigration algérienne. L'étranger toutefois reconnut assez vite l'importance du F.L.N. En 1959, l'auteur allemand Oppermann écrivait: «Le F.L.N. apparaît aux observateurs étrangers, au cours des dernières années, de plus en plus comme le représentant du soulèvement algérien.» [1]

§ 2. — *Le F.L.N., organisation politique personnifiant la collectivité nationale algérienne.*

La Révolution algérienne a engendré, en pleine guerre, une organisation politique qui a fini par s'étendre à tout le pays et contrôler clandestinement la population. Le F.L.N., mouvement aux effectifs modestes des premiers jours, se transforma peu à peu en une organisation politique qui englobait la plus grande partie de la collectivité algérienne.

Dès ses premiers succès, l'insurrection vit se rallier à elle les leaders politiques et bénéficia de la sympathie de la population [2]. Le soutien populaire amena les dirigeants de la Révolution à organiser un congrès du F.L.N., à l'insu de l'armée française, en août 1956, appelé Congrès de la Soummam, du nom de la vallée de Kabylie où eut lieu la réunion. Ce Congrès investit dans des fonctions de direction des hommes qui n'avaient participé ni à la préparation, ni au déclenchement de l'insurrection, mais qui étaient représentatifs de la population [3]. La portée du Congrès fut importante: organiser l'adhésion populaire, substituer des institutions à l'organisation embryonnaire des premiers jours, élaborer un programme politique d'ensemble.

Celui-ci, connu sous le nom de «Plate-forme de la Soummam» [4], contenait les vues politiques générales et la mise au point d'une méthode de

[1] *Op. cit.*, p. 115.

[2] M. Oppermann considère comme symptomatique l'adhésion au F.L.N., en 1956, de M. Ferhat Abbas «ancien représentant de la politique d'entente avec la France... homme politique modéré», *op. cit.*, p. 115. En fait, l'adhésion de M. Abbas remontait à mai 1955, mais avait été gardée secrète, voir Yves Courrière, *op. cit.*, pp. 134 ss. La seule exception à ce ralliement fut, comme nous l'avons vu, le cas de M. Messali Hadj qui fut vite dépassé par les événements.

[3] Aux chefs de maquis hostiles à la désignation de vieux politiciens dans les organes dirigeants de la Révolution, certains congressistes plus politisés répondirent: «A aucun moment nous ne devons laisser se constituer une force, une tendance qui pourrait négocier avec la France en dehors du F.L.N.», ou encore: «il faut que le Front soit synonyme d'unité. Il nous faut toutes les tendances: les U.D.M.A. d'Abbas, les Centralistes de Ben Khedda, les Oulèmas de Tewfik El Madani... Tous sont au Front. Tous ont abandonné leur étiquette politique pour celle du F.L.N., ils doivent être représentés», Yves Courrière, *op. cit.*, p. 377.

[4] On trouvera des extraits de ce texte en annexe pp. 153 ss.

lutte [1]. Un Conseil national de la révolution algérienne (C.N.R.A.), sorte de parlement coopté parmi les chefs les plus représentatifs, fut constitué [2]; un organe suprême pour la direction politique et militaire de la révolution, le Comité de coordination et d'exécution (C.C.E.), choisi parmi les hommes qui avaient jusque là dirigé l'insurrection, fut investi de la confiance des congressistes et doté des compétences d'un Pouvoir exécutif [3].

A partir du Congrès de la Soummam, le F.L.N. se considéra comme l'organisation politique de toute la collectivité nationale algérienne. Quelques passages du programme de la «Plate-forme de la Soummam» sont révélateurs. On y lit parmi les conditions mises à un cessez-le-feu: «Reconnaissance de la Nation algérienne une et indivisible [4]. Cette clause est destinée à faire disparaître la fiction colonialiste de l'Algérie française.» Dans un paragraphe intitulé «Négociations pour la paix», on relève: «Les conditions sur le cessez-le-feu étant remplies, l'interlocuteur valable et exclusif pour l'Algérie demeure le F.L.N. Toutes les questions ayant trait à la représentativité du peuple algérien sont du ressort exclusif du F.L.N. (gouvernement, élections, etc.). Aucune ingérence de ce fait de la part du Gouvernement français n'est admise.» [5]

Le F.L.N. précisa aussi un point dans ledit programme, son indépendance à l'égard de toute autre autorité: «Nos contacts avec les dirigeants des pays frères n'ont jamais été autre chose que des contacts d'alliés et non d'instruments. Nous devons veiller de façon systématique à conserver intacte l'indépendance de la Révolution algérienne. Il convient de réduire à néant la calomnie lancée par le Gouvernement français, sa diplomatie, sa grande presse, pour nous présenter comme une rébellion artificiellement fomentée de l'étranger, n'ayant pas de racines dans la Nation algérienne captive.» [6] Cette précision avait son importance, étant donné la volonté du F.L.N. de se considérer comme la puissance publique algérienne.

Le Congrès de la Soumman marquait la fin d'une étape et le début d'une nouvelle offensive: le développement de l'insurrection et son expansion sur

[1] La libération du pays par la seule lutte militaire, comme ce fut le cas pour les Etats-Unis ou l'Amérique latine, était impossible, vu l'importance considérable des forces engagées par le Gouvernement français. Aussi la lutte impliquait-elle, en l'espèce, une combinaison méthodique de moyens militaires et de propagande.

[2] Sur cet organisme, voir BEDJAOUI, *op. cit.*, pp. 91-97.

[3] *Ibid.*, pp. 97-99.

[4] Voir le texte *infra*, p. 158. L'expression «Nation une et indivisible» fut empruntée au vocabulaire politique français, qui était familier aux dirigeants du F.L.N.

[5] *Ibid.*, p. 159. Cette exigence et cette conviction du F.L.N. d'être le seul représentant de l'Algérie demeura inchangée jusqu'au bout, et le Gouvernement français admit finalement de négocier uniquement avec le F.L.N. sur le sort de l'Algérie.

[6] Cf. *infra*, p. 163.

tout le territoire algérien, après le ralliement des vieilles formations politiques et l'organisation d'institutions.

Il restait ainsi aux dirigeants du F.L.N. à prouver qu'ils pouvaient agir et vouloir au nom des Algériens. A cet effet, ils lancèrent un ordre de grève générale de huit jours (28 janvier - 4 février 1957) «qui a frappé l'opinion internationale, dit M. Bedjaoui, par son succès, son ampleur et l'importance exceptionnelle des moyens mis en œuvre par l'armée française pour tenter de la briser» [1]. La date de cette grève a été choisie pour coïncider avec la discussion de l'affaire algérienne par l'Assemblée générale des Nations Unies lors de sa onzième session [2]. Comme la répression entreprise par l'armée française pour briser cette grève était prévisible, on peut penser que c'était un véritable défi que le F.L.N. a lancé au Gouvernement français pour démontrer sa capacité de s'exprimer au nom des Algériens. En suivant l'ordre de grève, la population algérienne a montré qu'elle obéissait aux chefs du F.L.N. Ce fait nous rappelle cette explication de la création de l'Etat donnée par Carré de Malberg: «Peu importe la voie par laquelle les individus qui lui servent d'organes ont acquis cette qualité ou capacité et sont parvenus à établir que leur volonté vaille comme volonté unifiée de la collectivité... Si cette autorité est acceptée, reconnue ou supportée, pour l'une quelconque de ces causes, par la masse de la nation, l'organisation qui en résulte pour la nation suffit à engendrer un Etat.» [3]

M. Bedjaoui, qui écrit, avec raison, que le F.L.N. était plus qu'une union sacrée de partis, le qualifie de «parti-nation» [4]. Nous nous étonnons d'autant plus de cette expression que son auteur nous avertit lui-même qu'elle lui paraît insolite. C'est que M. Bedjaoui, qui insiste cependant sur la «spécificité», «l'originalité» de ce mouvement, ne s'est pas dégagé de la notion familière de parti politique. Pourtant ce qu'il dit du F.L.N. contredit la qualification de parti qu'il lui donne: «Tout le peuple est frontiste», «l'Algérien, membre d'une nation, est devenu tout simplement synonyme de frontiste», «contrairement à ce qui se passe dans un parti classique, les ressources du F.L.N. ne sont pas la propriété du parti. Elles sont propriété nationale» [5], etc...

Le F.L.N. n'était pas un parti [6]. Il était la puissance publique que la collectivité nationale avait engendrée, qui couvrait tout le territoire, était

[1] *Op. cit.*, p. 66. L'auteur cite, en annexe, des témoignages de journalistes français et étrangers sur l'ampleur de cette grève (pp. 71-74).

[2] D'autres manifestations, moins importantes, du soutien de la population au F.L.N. eurent lieu tout au long de la guerre.

[3] *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, réédité CNRS, 1962, t. I, pp. 62-63.

[4] *Op. cit.*, p. 89.

[5] *Op. cit.*, pp. 90-91.

[6] C'est pourquoi il éclata en plusieurs tendances sitôt la guerre de libération terminée.

hiérarchisée et obéissait à des chefs[1]; le F.L.N. était, pour reprendre l'expression d'Esmein et de Carré de Malberg, la personnification de la nation: «Dans les sociétés étatisées, ce que les juristes nomment proprement l'Etat, c'est l'être de droit en qui se résume abstraitement la collectivité nationale ou encore, suivant la définition adoptée par les auteurs français: l'Etat est la personnification de la nation.» [2]

En qualifiant le F.L.N. de «personnification de la nation», nous n'entendons nullement par là que cela fût suffisant pour créer un Etat puisqu'un autre problème se posait: celui de l'effectivité que nous examinerons dans la section suivante.

Mais l'observation des faits montre qu'après quelques années, le F.L.N. était obéi par la population. Plus qu'une organisation de guerre, il était devenu une puissante machine politique dont l'obéissance à des chefs connus ne faisait pas de doute et qui disposait de forces combattantes organisées et hiérarchisées séparément: c'est sur un tel support qu'allaient s'appuyer les dirigeants de l'insurrection pour proclamer l'Etat algérien et constituer un gouvernement.

Dans un essai sur la notion juridique de l'Etat, le professeur Marc Règlade écrit: «Le phénomène qui dans nos sociétés sert de support c'est-à-dire de motif au concept juridique d'Etat, c'est le phénomène de la différenciation entre gouvernants et gouvernés, forts et faibles, la force des premiers étant le résultat de conjonctures sociales variables selon les circonstances historiques du moment.» [3] En l'espèce, la différenciation politique était réalisée et institutionalisée depuis le Congrès de la Soummam; après que le Gouvernement provisoire eût été proclamé, ses ordres furent acceptés et exécutés par la hiérarchie du F.L.N.

Si le F.L.N. n'avait été qu'un parti, quelle qu'en soit la qualification, nous aurions dit, sans chercher davantage, que le G.P.R.A. n'avait été qu'une création artificielle. Mais le F.L.N. n'était pas un parti, puisqu'il

[1] Deux textes réglaient l'organisation interne du F.L.N., les «Statuts du F.L.N.» et les «Institutions Provisoires de l'Etat algérien». Celles-ci étaient en réalité un ensemble disparate de règles qui fixaient des points particuliers, notamment les limites du pouvoir du G.P.R.A. Ces «Institutions Provisoires» furent d'ailleurs adoptées quinze mois après la proclamation du G.P.R.A. et complétaient simplement les statuts du F.L.N. C'est pourquoi, bien que le terme «statuts» s'applique à un parti, il doit être pris, en l'espèce, au sens de réglementation de droit public, et non au sens habituel de règlement intérieur d'une association. Il faut imaginer la situation d'une guerre de libération pour comprendre cette méthode, apparemment anarchique, d'élaboration du droit. Il en fut d'ailleurs de même pour la «France Libre» pendant la Seconde Guerre mondiale. Ainsi, par exemple, les statuts du F.L.N. ont actuellement force de loi pour décider de la qualification d'ancien combattant et des droits aux pensions servies à ce titre par l'Etat.

[2] *Op. cit.*, p. 9.

[3] La notion juridique de l'Etat en droit public interne et en droit international public, *in Mélanges Scelle*, t. II, p. 515.

se voulait représentatif du «peuple algérien», de la «Nation algérienne une et indivisible».

§ 3. — La proclamation de l'Etat algérien et du G.P.R.A.

Les insurgés algériens proclamèrent, le 19 septembre 1958, l'Etat algérien et le Gouvernement provisoire de la République algérienne (G.P.R.A.).

La Révolution durait depuis quatre ans déjà. Comme nous l'avons vu, quelques régions reculées du pays étaient sous le contrôle effectif du F.L.N. ; l'Algérie constituait une entité administrative nettement distincte des autres provinces françaises, possédait un vaste territoire aux frontières bien déterminées, et géographiquement séparé de la France [1]. La population algérienne n'avait jamais été intégrée juridiquement [2] ou sociologiquement [3] dans la nation française.

Le Congrès de la Soummam avait doté l'insurrection d'une organisation politique très poussée. Celle-ci a montré, outre son contrôle clandestin mais effectif sur la population, sa capacité, par diverses manifestations, notamment la grève de huit jours de janvier 1957, à faire exécuter sur tout le territoire les ordres des chefs du F.L.N. [4].

Un an après le Congrès de la Soummam, l'organe suprême du F.L.N., le Comité de coordination et d'exécution (C.C.E.), fut élargi, et des hommes connus à l'étranger, M. Ferhat Abbas par exemple, y entrèrent. Selon M. Oppermann, «ce renouvellement du personnel éleva le C.C.E. pour la première fois au-dessus du niveau d'un état-major de l'insurrection» [5].

[1] «A défaut de personnalité juridique, la colonie possède toujours une personnalité géographique, ethnique et administrative très forte, que la province ne possède pas... Le caractère essentiel à retenir, c'est l'extrême facilité avec laquelle ces révoltes coloniales, commencées nécessairement comme des guerres civiles, se transforment en guerres publiques... Aussi la guerre d'indépendance coloniale se termine-t-elle bien souvent par la reconnaissance de la colonie comme Etat souverain. Commencée comme guerre civile, la lutte se termine comme guerre internationale», Rougier, *op. cit.*, pp. 130-131.

[2] Voir *supra*, pp. 32 ss.

[3] C'est ainsi que M. Paul-Marie de La Gorce écrit au sujet de l'attitude du général de Gaulle concernant l'Algérie: «Les Algériens, de toute manière, n'appartenaient pas à la «nation» française, et nul plus que lui n'en était conscient», *De Gaulle entre deux mondes*, Paris, Fayard, 1964, p. 752.

[4] Au cours de la partie difficile qu'il a menée, pendant la Seconde Guerre mondiale, auprès des Alliés, pour obtenir sa reconnaissance comme véritable chef de la France, le général de Gaulle recourut à des moyens analogues pour prouver sa capacité à représenter les Français, cf. Maurice Flory, *Le statut international des gouvernements réfugiés et le cas de la France Libre*, Paris, Pedone, 1952, pp. 78-79.

[5] *Op. cit.*, p. 118.

Une grande partie de la communauté internationale était hostile aux efforts déployés par le Gouvernement français pour garder l'Algérie [1]; cette politique était combattue en France même par certains secteurs de l'opinion. Les insurgés bénéficiaient tacitement d'un statut de belligérants auprès de la plupart des Etats quand ils n'étaient pas appuyés directement [2].

Par ailleurs, le F.L.N. était considéré comme le seul interlocuteur possible du Gouvernement français dans d'éventuels pourparlers de paix. A l'O.N.U., le groupe afro-asiatique s'adjoignait le représentant du F.L.N. dans les réunions préparatoires aux débats sur l'Algérie [3]. Les pays qui soutenaient la sécession, notamment ceux du Maghreb (Maroc et Tunisie), reconnaissaient le F.L.N. comme l'unique partenaire algérien.

A la Conférence maghrébine tenue à Tanger, en avril 1958, par les partis au pouvoir au Maroc et en Tunisie et le F.L.N., la formation d'un gouvernement algérien fut recommandée [4]. Au début de juin 1958, le C.C.E. se diversifia en départements spécialisés, sortes de postes ministériels avant l'heure [5].

On peut donc affirmer qu'en proclamant l'Etat et le Gouvernement provisoire algériens, les insurgés étaient assurés de la reconnaissance par un certain nombre de puissances étrangères; ils ont été immédiatement reconnus par les gouvernements arabes [6], quelques Etats nouvellement indépendants,

[1] Une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies (1541 (XV) du 15 décembre 1960) établit une présomption selon laquelle un territoire doit être réputé «non autonome» au sens du chapitre XI de la Charte, s'il est «géographiquement séparé ou ethniquement ou culturellement distinct du pays qui l'administre».

[2] On peut observer que, de nos jours, toutes les rébellions qui réussissent à durer trouvent des appuis extérieurs, cf. PINTO, *op. cit.*, pp. 487 ss; voir aussi ARON *(Paix et Guerre)*: «Dans un système hétérogène, chaque camp soutient les rebelles qui se dressent contre un régime favorable au camp ennemi (p. 118)... Propagande, agents de subversion, commandos de terroristes, passent à travers ou par-dessus les frontières sans être formellement condamnés par les organisations internationales ou même les interprètes du droit international. Le formalisme juridique s'est incliné devant les réalités de la guerre froide (p. 132).» En l'espèce, cependant, il faut remarquer que l'appui diplomatique du tiers monde était quasi unanime et que les agents des insurgés bénéficiaient de sympathies même chez les alliés de la France: les grandes chaînes de télévision américaines, par exemple, ont souvent organisé des interviews de chefs ou d'agents du F.L.N.

[3] Cf. OPPERMANN, *op. cit.*, p. 218; sur l'action de ce groupe dans le cadre des Nations Unies, voir BOUTROS BOUTROS-GHALI, *Le mouvement afro-asiatique*, Paris, *Presses Universitaires de France*, 1969, pp. 123-126.

[4] Voir communiqué final de la Conférence dans *Le Monde* du 2 mai 1958, La délégation marocaine était dirigée par le président du Conseil de l'époque et la délégation tunisienne par le secrétaire d'Etat à la présidence.

[5] Cf. OPPERMANN, *op. cit.*, p. 220, note 10; BEDJAOUI, *op. cit.*, p. 98.

[6] Il semble, selon certains, que le F.L.N. a passé outre aux objections des Gouvernements marocain et tunisien dont les relations avec la France étaient très importantes et qui craignaient d'être gênés par l'initiative algérienne. La R.A.U., quant à elle, n'avait pas de relations diplomatiques avec la France depuis la crise de Suez. Un gouvernement arabe, celui du Liban, fit attendre sa reconnaissance pendant quatre mois.

ainsi que Cuba et la Chine, cette dernière n'entretenant pas, à l'époque, de relations diplomatiques avec la France.

En décembre 1959, c'est-à-dire 15 mois après la constitution du Gouvernement provisoire, le C.N.R.A., réuni à Tripoli, mit au point l'organisation politique. Des institutions provisoires de l'Etat algérien furent adoptées. Le C.N.R.A. fixa, entre autres, des limites au pouvoir du G.P.R.A. et la responsabilité de celui-ci devant lui. C'est ainsi que le 27 août 1961, le C.N.R.A. put remanier le G.P.R.A. sans provoquer de remous et désigna à la présidence du Gouvernement M. Ben Khedda, en remplacement de M. Abbas. Ce changement s'opéra sans la moindre répercussion sur les opérations militaires ou sur les services du F.L.N., selon les plus pures traditions du régime d'assemblée, tel que nous le connaissons en Italie ou en France sous la IVe République.

Le G.P.R.A. était reconnu *de jure* par dix-neuf pays et *de facto* par six autres, à la veille des négociations d'Evian [1]. Le mouvement des reconnaissances s'amplifia entre le cessez-le-feu et la reconnaissance de l'indépendance par la France, jusqu'à atteindre le nombre de trente-six [2]. Il est vrai qu'aucune de ces reconnaissances n'émanait d'une puissance occidentale [3].

Section IV

La reconnaissance de l'Etat et du Gouvernement algériens au regard du droit international public

§ 1. — Effectivité sui generis *du G.P.R.A.*

Le 20 septembre 1958, la presse française publiait le communiqué «officieux» suivant:

«A la suite de la création d'un «Gouvernement algérien» au Caire, on fait dans les milieux autorisés les remarques suivantes:

1. Il n'y a aucun précédent à un gouvernement de ce genre en temps de paix. Ce gouvernement n'est en aucun cas dépositaire d'une souveraineté algérienne quelconque.

2. Un tel gouvernement n'a aucune effectivité, ni aucune assiette territoriale. Ses seuls moyens d'action sont l'assassinat et le terrorisme.» [4] *...Etc.*

[1] On trouvera la liste de ces pays dans BEDJAOUI, *op. cit.*, p. 140.

[2] Voir la liste dans ROUSSEAU, *Chronique des faits internationaux, RGDIP*, 1962, p. 624.

[3] Sur les réactions du Gouvernement français à la reconnaissance du G.P.R.A., *ibid.*, pp. 623-633.

[4] *Ibid.*, p. 623.

Nous ne nous attarderons pas sur l'accusation d'assasinat et de terrorisme. Le F.L.N. était un mouvement insurrectionnel et nous avons démontré, dans le chapitre précédent, son caractère d'entité belligérante. En ce qui concerne l'absence de souveraineté algérienne, il va de soi que l'Etat qui lutte contre une sécession ne reconnaît pas la souveraineté de l'entité sécessionniste tant qu'il poursuit ses efforts contre le démembrement. Mais le problème qui doit retenir notre attention est la question de l'effectivité. «Un tel gouvernement n'a aucune effectivité, ni aucune assiette territoriale» disait le communiqué susmentionné.

Depuis la déclaration de l'indépendance des Etats-Unis, il a été de plus en plus reconnu que l'existence d'un pouvoir effectif est l'unique condition de la naissance d'un Etat [1]. Or le F.L.N. n'avait de contrôle effectif au sens classique du terme, c'est-à-dire possession effective de territoire, que sur quelques régions parmi les moins peuplées et les moins riches d'Algérie. Cependant, il menait une guérilla sur tout le territoire algérien et obtenait chaque année un succès diplomatique par l'inscription de l'affaire algérienne à l'ordre du jour de l'Assemblée générale des Nations Unies. Cette guerre d'usure par la guérilla et par la diplomatie multilatérale constitue une effectivité d'un genre nouveau.

Aux Nations Unies, la puissance du courant anticolonialiste ne cessait «de se renforcer jusqu'à devenir irrésistible» [2]. Les délégations favorables aux nationalistes algériens réclamaient un droit de regard pour l'Assemblée générale dans la question algérienne sur la base des articles 1 paragraphe 2, 55, 73, qui énoncent le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes [3]. Dès 1955, l'Assemblée générale se déclara compétente dans l'affaire algérienne et l'inscrivit à l'ordre du jour de la dixième session; à partir de la onzième session, elle engagea chaque année un débat au fond. Les résolutions de l'Assemblée générale allèrent dans le sens d'une intervention croissante. A la douzième session, elle exprima «le vœu que des pourparlers soient engagés...» [4], à la quinzième session elle se référa aux «deux parties inté-

[1] HERZ, *loc. cit.*, pp. 578-579.

[2] VIRALLY, *loc. cit.*, 1963, p. 509.

[3] En déniant au principe d'autodétermination le caractère de règle juridique, le Comité des juristes constitué par la S.D.N. pour donner son opinion sur la question des îles d'Aaland a écrit dans son rapport: «Il convient de rappeler qu'il ne se trouve pas inscrit dans le pacte», *Journal Officiel de la S.D.N.*, supplément spécial N° 3, octobre 1920, p. 5. Par contre, la Charte de l'O.N.U. contient le principe d'autodétermination parmi ses dispositions. Le règlement du sort des anciennes colonies italiennes avait déjà permis à l'O.N.U. de manifester sa volonté anticoloniale, cf. BORELLA, *op. cit.*, pp. 109-110. Avant que l'affaire algérienne ne fût portée devant l'Assemblée générale, les questions du Maroc et de la Tunisie avaient été l'occasion d'«un échec de la France en ce qui concerne la compétence internationale à l'égard des questions coloniales», *ibid.*, p. 111.

[4] A/Res. 1184 (XII) du 10 décembre 1957.

ressées»[1], à la seizième session, la résolution adoptée sans opposition, par soixante-deux voix et trente-huit abstentions, mentionna le G.P.R.A. et mit celui-ci sur le même pied que le Gouvernement français : «... Regrettant la suspension des négociations entamées par le Gouvernement français et le Gouvernement provisoire de la République algérienne, invite les deux parties à reprendre les négociations...»[2]

La France soutenait que l'annexion de l'Algérie s'était faite conformément au droit positif de l'époque où elle fut réalisée et, qu'en conséquence, ce qui se passait dans ce pays était de sa compétence exclusive conformément à l'article 2, paragraphe 7 de la Charte[3]. Le Gouvernement français ne se prononçait pas, certes, contre le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, mais soutenait que l'Algérie ne faisait pas partie des territoires non autonomes visés par la Charte des Nations Unies; dans son optique, l'Algérie étant un ensemble de départements français, la population de ce territoire était française et ne pouvait exercer ses droits que dans le cadre de l'Etat français. Comme dit M. Charles de Visscher, «les puissances coloniales elles-mêmes ont cessé de contester un droit à l'autodétermination sans se rallier pour autant à la condamnation morale du colonialisme»[4].

La permanence de la guérilla et de démonstrations populaires comme les grèves ou le boycottage des élections, en même temps qu'elle battait en brèche l'effectivité française, permettait aux dirigeants algériens d'apporter la preuve dans les instances internationales que la population soutenait leur

[1] A/Res. 1573 (XV) du 19 décembre 1960.

[2] A/Res. 1724 (XVI) du 20 décembre 1961.

[3] Pour la défense de la thèse française sur le plan du droit, voir l'article de Mme Suzanne Bastid dans *Le Monde diplomatique*, octobre 1959, p. 5. Mme Bastid distingue les buts de l'O.N.U., parmi lesquels figure le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et les principes, comme celui de la compétence nationale des Etats stipulé dans l'article 2, paragraphe 7: «La poursuite de ces buts doit se faire dans le respect des principes énoncés à l'article 2, et notamment au paragraphe 7. Pour se borner à l'essentiel, ce paragraphe prohibe l'intervention des Nations Unies dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat... Que l'Algérie soit comprise dans le territoire français, c'est-à-dire relève de la compétence territoriale de la France et d'aucun autre Etat, c'est l'évidence même du point de vue du droit international...» Puis, tout en observant que l'article 2, paragraphe 7 ne s'oppose pas au droit d'action directe du Conseil de sécurité, Mme Bastid se demande jusqu'où s'étend la prohibition de «l'intervention» des Nations Unies. Elle rappelle que «le Gouvernement français a soutenu que l'inscription à l'ordre du jour devait être écartée» et nous dit que «par l'inscription à l'ordre du jour, l'Assemblée se prononce en fait sur la compétence et sur le fond». Le point de vue de Mme Bastid sur cet article 2, paragraphe 7 est qu'«en interdisant l'intervention, il vise donc un comportement des Nations Unies qui se situe sur le plan de l'influence politique, ce qui est d'ailleurs, en pratique, le mode normal d'action de l'Organisation». Notons que, huit ans après la fin du conflit algérien, la nature juridique du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a été reconnue par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, cf. *supra*, pp. 48-49.

[4] *Les effectivités*, p. 38.

point de vue. «Les aspirations nationalistes ne sont honorées par la communauté que lorsqu'elles ont acquis un certain succès et, ainsi, ne peuvent être ignorées plus longtemps. De ce point de vue, les peuples dépendants qui obtiennent une audience internationale sont généralement ceux qui ont résolu de s'aider eux-mêmes. L'autodétermination, quand elle est auto-exercée, amène à la révolution.» [1]

Les Etats nouvellement indépendants, ainsi qu'en général les Etats africains, asiatiques et latino-américains conçoivent le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes non comme principe d'action politique, mais comme une règle juridique [2]. Or, «après 1945, le champ diplomatique s'étendit aux limites de la planète et le système diplomatique, en dépit de toutes les hétérogénéités internes, tendit à une homogénéité juridique dont l'Organisation des Nations Unies est l'expression» [3]. A la faveur de la détente internationale, ces Etats ont pu constituer une force capable de se faire entendre. Dans leur optique, le contrôle effectif de la population, organisé par une administration clandestine, pouvait faire pièce au contrôle effectif du territoire. Il est à remarquer, d'ailleurs, que le régime juridique de belligérants, dont bénéficiaient les agents du F.L.N. même dans les Etats alliés de la France, comme nous l'avons montré dans le chapitre précédent, impliquait l'existence d'une entité politique autonome [4].

On arrivait ainsi à une situation équivalente à un conflit de titres entre le Gouvernement français et le G.P.R.A. En cas de conflit de titres, le principe d'effectivité est d'une grande importance en droit international [5], et, comme

[1] JOHNSON, *op. cit.*, p. 32.

[2] M. VIRALLY décrit comment l'Assemblée générale a procédé par étapes à la formulation d'un «véritable droit de la décolonisation» sur la base, essentiellement, de l'article 73. Une résolution (1541 (XV) 15 décembre 1960) a même établi une présomption selon laquelle un territoire doit être réputé «non autonome» au sens du chapitre XI de la Charte s'il est «géographiquement séparé ou ethniquement ou culturellement distinct du pays qui l'administre», *loc. cit.*, pp. 515 à 523. Nous avons vu (*supra*, chapitre II, section I, paragraphe 3) que la querelle a aussi surgi sur la nature juridique du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et les conséquences à en tirer, au sein du Comité spécial créé par les Nations Unies pour étudier les principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats. Certains délégués à ce Comité ont soutenu que, dans ce cas, l'intervention était licite. Sur la pensée juridique sud-américaine concernant ce point, voir Haroldo VALLADO, *Démocratisation et socialisation du droit international*, Paris, Sirey, 1962, pp. 66-67. Les Etats africains et asiatiques ont pris position à la Conférence, tenue à Bandoeng en avril 1955, dont on trouvera le texte du communiqué final dans *AFDI*, 1955, p. 723.

[3] ARON, *Paix et Guerre*, p. 113.

[4] Nous employons à dessein le terme «entité», qui a un sens très vague, pour définir la situation politique ambiguë que recouvre la reconnaissance de belligérance. Nous précisons, cependant, pour supprimer tout risque de confusion, que notre expression «entité politique autonome» ne veut nullement dire «Etat».

[5] Cf. Charles ROUSSEAU, *L'Indépendance de l'Etat dans l'ordre international*, *RADI*, t. 73, 1948 II, p. 210.

nous venons de le voir, tant sur le plan interne que sur le plan international, deux effectivités s'affrontaient [1]. Cette situation singulière provenait de ce qu'en l'espèce, les sujets d'un même ordre juridique interprétaient différemment le droit positif. «Pour les uns le droit de la décolonisation, que les Nations Unies se sont attachées à formuler et à appliquer, fait partie du droit international positif, et son application s'impose à tous les Etats. Pour les autres, il ne s'agit que d'un pseudo-droit, émanant de décisions non seulement dépourvues de valeur juridique, mais encore illégales.» [2] Mais dans l'état décentralisé actuel de la société internationale, les Etats ont une égale compétence à interpréter le droit des gens. Selon le professeur Léo Gross, «il est généralement reconnu que la racine de la situation non satisfaisante en droit des gens et dans les relations internationales est l'absence d'une autorité compétente pour décider ce qu'est le droit à un moment donné, comment il s'applique à une situation donnée ou à un conflit, et quelle peut être la sanction appropriée. En l'absence d'une telle autorité et si les Etats en désaccord n'arrivent pas à s'entendre, chaque Etat a la compétence pour interpréter le droit, compétence qu'on pourrait appeler le droit d'auto-interprétation. Cette interprétation, cependant, n'est pas une «décision» et n'est ni définitive, ni obligatoire pour les autres parties» [3].

S'appuyant, à l'intérieur, sur l'organisation politique du F.L.N. qui disputait efficacement à l'administration française la primauté sur la population et sur une guérilla toujours active à travers tout le territoire et, à l'extérieur, sur les sentiments anticolonialistes répandus à travers le monde (y compris la France, où beaucoup d'intellectuels soutenaient la cause algérienne), les dirigeants nationalistes proclamèrent la République algérienne et revendiquèrent aux pays du tiers monde leur reconnaissance comme gouvernement provisoire.

Nos conclusions sont les suivantes :

a) La guerre d'usure à l'intérieur et l'appui diplomatique apporté par plusieurs gouvernements étrangers ont constitué les deux éléments de l'effectivité dont se prévalait le G.P.R.A. Cette effectivité d'un genre nouveau n'a

[1] M. Alain SAVARY rapporte que l'armée acquit rapidement la conviction que «des colons, des sociétés et des entrepreneurs payaient un tribut au F.L.N.», *Nationalisme algérien et grandeur française*, Paris, Plon, 1960, p. 67.

[2] VIRALLY, *loc. cit.*, p. 533.

[3] *States as Organs of International Law and the Problem of Autointerpretation*, pp. 76-77, *in Law and Politics in the Word Community, Essays on Hans Kelsen's Pure Theory and Related Problems in International Law, compiled and edited by George A. Lypsky*, New York, 1952. Selon le professeur MC WHINNEY, «peut-être les résolutions de l'Assemblée générale qui ont derrière elles l'unanimité ou au moins un substantiel support «inter-systèmes» peuvent-elles être assimilées aux sources traditionnelles du droit international comme droit international coutumier; peut-être peut-on les tenir pour les principes généraux du droit reconnus par les nations civilisées, au sens de l'article 38 du Statut de la Cour internationale», *loc. cit.*, p. 31.

pas encore été étudiée, mais le juriste est contraint d'en tenir compte puisqu'elle s'est imposée dans les faits et a eu des conséquences sur le plan juridique [1].

b) Il va de soi que si la France avait pu anéantir l'organisation politique et l'armée sur lesquelles s'appuyait le G.P.R.A., les activités diplomatiques dirigées contre la présence française en Algérie auraient cessé, faute d'un support matériel, et le principe d'effectivité au sens classique aurait de nouveau produit pleinement ses effets juridiques [2].

§ 2. — Nature des reconnaissances.

Les Etats qui ont reconnu le G.P.R.A. reconnaissaient, par là même, l'Etat algérien dont le gouvernement n'est qu'un organe. Certaines reconnaissances, cependant, mentionnaient seulement le G.P.R.A. et ne visaient pas expressément l'Etat algérien.

Il nous semble qu'il n'y a aucune difficulté au sujet des reconnaissances *de jure*, quand on pense que «dans le langage des chancelleries, Gouvernement et Etat sont des termes interchangeables» [3]. En effet, un gouvernement ne peut être reconnu *de jure* que s'il est considéré comme ayant un titre licite et irrévocable à gouverner une communauté politique: cela présuppose que l'existence de celle-ci est considérée comme légale et irrévocable sur le plan du droit international. Reconnaissance d'Etat et reconnaissance de gouvernement apparaissent comme deux notions liées au moment de la naissance d'un nouvel Etat [4]. «Le fait de reconnaître un Etat nouveau implique la reconnaissance du gouvernement que la communauté s'est donné. Inversement, la reconnaissance de ce nouveau gouvernement implique, dans certaines circonstances, la reconnaissance du nouvel Etat.» [5]

La question est plus difficile à résoudre, par contre, en ce qui concerne les reconnaissances *de facto*. Puisque le G.P.R.A. se qualifiait lui-même de provisoire, on est tenté d'interpréter ces reconnaissances *de facto* comme visant uniquement le gouvernement, l'Etat lui-même étant reconnu norma-

[1] M. Charles DE VISSCHER distingue les «effectivités menées à terme» qui «sont l'expression d'un ordre établi», et les «effectivités en action» qui «entrent en scène quand le rapport du fait avec le droit prend le caractère d'une certaine tension, celle-ci se manifestant avec une force particulière quand la pesée du fait devient telle qu'elle rend une transformation de l'état du droit inéluctable... Parmi ces dernières, il en est qui affectent l'évolution de la règle de droit...», *Théories et réalités*, p 319.

[2] Selon M. ARON, dans les guerres d'indépendance «il suffit au rebelle de ne pas perdre militairement pour gagner politiquement», *Paix et Guerre*, p. 45.

[3] RAESTAD, *loc. cit.*, p. 311.

[4] ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 315.

[5] RAESTAD, *loc. cit.*, p. 280.

lement, c'est-à-dire *de jure*. Cependant, nous avons vu que la reconnaissance *de facto* traduit une attitude d'expectative. Il est donc possible d'analyser cette procédure comme une reconnaissance restreinte qui évitait de se prononcer définitivement sur le titre juridique de la France sur l'Algérie. C'est ainsi qu'avait procédé la Grande-Bretagne lors de la sécession des colonies espagnoles d'Amérique latine [1]. Après la Première Guerre mondiale, la France et la Grande-Bretagne reconnurent, d'abord *de facto*, la Pologne, la Tchécoslovaquie et les Etats baltes à cause de l'incertitude qui pesait sur leur avenir, mais ces pays avaient déjà des gouvernements qui contrôlaient effectivement leur territoire [2]. Ce qui est remarquable en l'espèce, c'est que, contrairement à ces précédents, le G.P.R.A. n'avait pas le contrôle du territoire. Un cas plus ou moins analogue peut cependant être cité. Le 3 septembre 1918, les Etats-Unis reconnurent le «Comité national» tchécoslovaque installé à Paris comme «gouvernement *de facto*» *(de facto belligerent government)* [3]; à dire vrai, ce Comité était même moins effectif que le G.P.R.A. puisqu'il dirigeait une armée qui luttait en sol étranger et ne se manifestait par aucun acte sur le territoire national.

En pratique, la question n'avait pas grande importance, car les deux sortes de reconnaissances tenaient compte de l'effectivité *sui generis* du G.P.R.A. — principale caractéristique juridique de toute cette affaire — et avaient la même signification politique, c'est-à-dire un appui moral et diplomatique à la sécession.

§ 3. — Nature juridique du G.P.R.A.

En qualifiant le gouvernement qu'ils ont constitué de provisoire, les chefs du F.L.N. ont voulu montrer à l'opinion publique algérienne et à la communauté internationale que le peuple serait libre de choisir ses futures institutions et ses futurs gouvernants dès la libération du pays [4]. Le G.P.R.A. l'a précisé dans sa première déclaration faite au Caire le 26 décembre 1958: «La libération acquise, la parole reviendra au peuple. C'est à lui, et à lui seul, que revient le droit de forger les institutions définitives de l'Etat algérien.» [5]

Ce procédé est analogue à la démarche adoptée par la France Libre en 1944. Une ordonnance du général de Gaulle, en date du 21 avril 1944,

[1] Cf. *supra*, p. 77.

[2] Cf. LAUTERPACHT, *op. cit.*, pp. 333-334. La Suisse agit de même, cf. GUGGENHEIM, *Traité*, t. I, p. 195, note 3.

[3] Cf. HACKWORTH, *Digest of International Law*, t. I, p. 204.

[4] Voir BEDJAOUI, *op. cit.*, pp. 79-81.

[5] *Le Monde* du 28 septembre 1958.

stipulait: «Le peuple français disposera souverainement de ses futures institutions. A cet effet, une Assemblée nationale constituante sera convoquée dès que les circonstances permettront de procéder à des élections régulières, au plus tard dans un délai d'un an après la libération complète du territoire...» [1] Le 3 juin 1944, une ordonnance transforma le «Comité français de libération nationale» en «Gouvernement provisoire de la République française».

Mis à part le caractère provisoire, la qualification juridique du G.P.R.A. pose un problème difficile dans l'optique du droit international public classique; en fait, il n'entre dans aucune des catégories dégagées de longue date par la coutume et la pratique des Etats. M. Bedjaoui le qualifie de «gouvernement *sui generis*» [2].

Selon M. Bedjaoui, le G.P.R.A. «tient par certains traits du gouvernement local belligérant et, par d'autres, du gouvernement en exil» [3]: «contrôlant et administrant une partie du territoire, etc...», «gouvernement en exil, il ne l'est que dans la mesure où il exerce une activité considérable hors du territoire national...» [4]. Enfin cet auteur, qui parle des «données juridiques de la résurrection de l'Etat algérien», voit un autre trait particulier au G.P.R.A.: «Il fut proclamé en même temps que la République algérienne, ce qui impliquait la résurrection de l'Etat algérien. C'est donc le Gouvernement de l'Algérie total et non local.» [5]

Nous ne partageons pas les idées de M. Bedjaoui à ce sujet, bien que nous arrivions à la même qualification que lui par une explication qui nous semble plus conforme à la réalité et au droit.

La résurrection d'un Etat qui a été victime d'une *debellatio* est une idée politique et non pas juridique [6].

Le G.P.R.A. n'entre pas dans la catégorie des gouvernements locaux, bien que le régime juridique de la belligérance ait été opposable au Gouver-

[1] Cité dans FLORY, *op. cit.*, p. 245. Une Assemblée constituante fut élue le 21 octobre 1945 et se réunit deux jours plus tard.

[2] *Op. cit.*, p. 81.

[3] *Ibid.*, p. 82.

[4] *Ibid.*, p. 82.

[5] *Ibid.*, p. 82.

[6] La thèse de M. BEDJAOUI est à rapprocher des vues avancées par Mme Krystina MAREK dans son livre: *Identity and Continuity of States in Public International Law*, Genève, Georg, 1954. Elle y traite notamment des Etats baltes et d'Europe centrale et tente d'y dépasser le critère de l'effectivité tel qu'il a été dégagé par M. KELSEN. Mme MAREK a cherché un *critère* purement théorique qu'elle a trouvé dans l'idée d'indépendance de l'Etat, pp. 588-589. Selon elle, «la primauté de la validité sur l'effectivité a le mérite de mettre en valeur la juridicité du droit international en différant l'extinction de l'Etat, et en prolongeant ses chances de restauration», pp. 566-567. Les idées avancées dans cet ouvrage ne sont, malheureusement, guère applicables dans l'état actuel de la société internationale.

nement français[1]. Ceux-ci doivent, en effet, posséder une assise territoriale indépendante [2], condition que le G.P.R.A. remplissait imparfaitement.

Quant aux gouvernements en exil connus lors des deux guerres mondiales, ils détenaient à l'étranger la compétence internationale, qui se fondait sur l'investiture légale obtenue avant l'occupation, et que ne pouvait exercer l'occupant à leur place [3]; or le G.P.R.A. ne répondait pas à cette hypothèse, vu son origine révolutionnaire.

Le G.P.R.A. n'offrait donc d'analogie ni avec les gouvernements locaux, ni avec les gouvernements en exil, tels que les connaissaient la coutume et la pratique internationale. Nous sommes, sur ce point, du même avis que MM. Maurice Flory et Jean Charpentier, quoique nous contestions certains de leurs arguments, comme le manque de représentativité du F.L.N. ou l'absence d'effectivité du G.P.R.A. Selon ces auteurs, le F.L.N. aurait dû créer — s'il avait voulu se conformer au droit des gens — un «Comité national» à l'instar des dirigeants tchèques et polonais réfugiés à Paris pendant la Première Guerre mondiale [4]. Mais ce point de vue est erroné en raison de la différence dans la situation [5] et du caractère particulier de l'effectivité dont a procédé le processus de décolonisation.

[1] Voir *supra*, chapitre II.

[2] Cf. ROUGIER, *op. cit.*, pp. 487 ss; WIESSE, *op. cit.*, p. 242.

[3] Cf. FLORY, *op. cit.*, pp. 17-19, 35-45.

[4] CHARPENTIER, *La reconnaissance du G.P.R.A.*, *AFDI*, 1959, p. 806; FLORY, *Algérie et Droit*, *ibid.*, p. 838. Dix ans après, M. Charles ZORGBIBE a repris les mêmes arguments que MM. CHARPENTIER et FLORY, *La guerre civile*, in *Annales de la Faculté de droit et des sciences économiques de l'Université de Clermont*, Paris, Dalloz, 1969, pp. 124-125.

[5] En 1916 et en 1917, des Polonais, des Tchécoslovaques, des Yougoslaves venus dans les pays alliés, pour se soustraire à l'oppression de l'Autriche-Hongrie et pour la combattre, demandèrent, par l'entremise des «Comités nationaux» qu'ils y avaient formés, leur reconnaissance comme Etats indépendants de l'Autriche-Hongrie. Dans son traité, Paul FAUCHILLE a donné un exposé assez détaillé de ces mouvements sécessionnistes; on y lit notamment: «...seulement ce mouvement d'opinion, au lieu de se manifester par des actes d'hostilité contre l'Etat dans les limites mêmes de son territoire, s'affirme dans un pays étranger par l'entremise d'une organisation politique qui y réside: un peuple cherchant sa libération de l'Etat qui l'opprime exprime sa volonté d'exister comme un Etat, sans cependant constituer un organe, même rudimentaire, sur le territoire où le nouvel Etat doit s'élever; la force en mouvement existe sur le territoire de tierces puissances, dans une guerre déclarée non pas par le futur Etat à l'Etat oppresseur, mais par des Etats étrangers à cet Etat oppresseur ou plutôt par l'Etat oppresseur à d'autres Etats étrangers...» *Traité de droit international public*, t. I, p. 312. Les alliés firent à ces réfugiés une situation particulière, équivalente à celle des nationaux des pays alliés; ils entrèrent ensuite en relations, d'abord officieusement, puis officiellement, avec leurs «Comités nationaux»; en 1917 et 1918, le ministre français des Affaires étrangères, après avoir proclamé les droits de la nation à l'indépendance, «reconnut les Tchécoslovaques comme nation»; il en fut de même, ensuite, pour les Polonais. Les autres alliés suivirent l'exemple de la France, cf. HACKWORTH, *op. cit.*, t. I, pp. 203 ss, 214 ss. Mais tout cela s'est déroulé sur le territoire de tierces puissances, ce qui fait toute la différence avec le cas algérien. D'ailleurs «cette forme de reconnaissance est presque toujours destinée à précéder la formation d'un nouvel Etat», comme dit l'auteur finlandais ERICH, *op. cit.*, p. 479.

En effet, les «Comités nationaux» se sont manifestés uniquement sur le sol de tierces puissances, alors que le G.P.R.A. avait une organisation politique et militaire sur le territoire où devait s'ériger le nouvel Etat. D'autre part, cet organisme dont on ne pouvait ignorer l'existence sur la scène internationale [1] se fondait sur une effectivité *sui generis* [2].

Selon M. Rousseau, «la théorie de la reconnaissance comme nation est une création entrée dans l'histoire, et le propre d'une théorie juridique est d'être politiquement utile. C'est parce qu'elle a rendu des services incontestables que cette théorie juridique s'est vérifiée juridiquement» [3]. Au fond, il y a une démarche analogue dans les deux cas: les Puissances alliées ont créé, pendant la Première Guerre mondiale, un nouveau type de reconnaissance correspondant à la politique qu'elles entendaient suivre à l'égard de l'empire austro-hongrois, et les Etats qui ont reconnu le G.P.R.A. ont également créé un nouveau type de reconnaissance en considération de leurs sentiments à l'égard des empires coloniaux.

Tout porte à croire qu'on sera de plus en plus en présence d'espèces de ce genre; or en droit international, avant qu'une norme juridique ne soit pleinement reconnue, il y a presque toujours une époque plus ou moins longue pendant laquelle elle est en gestation: on peut penser que le G.P.R.A. ne sera qu'un précédent dans la création d'une nouvelle catégorie de gouvernements. Selon M. Charpentier, pour un tel gouvernement «toute compétence peut lui être reconnue par d'autres Etats, à condition qu'ils en manifestent l'intention. La reconnaissance crée alors véritablement à ce gouvernement ineffectif un statut international» [4]. On est forcé de constater que vingt-cinq Etats ont reconnu les compétences gouvernementales internationales du G.P.R.A. avant les accords d'Evian [5], et que le Gouvernement

[1] C'est ainsi que le Conseil fédéral suisse a enregistré l'adhésion du G.P.R.A. aux Conventions de Genève de 1949 et l'a régulièrement notifiée à tous les Etats membres. Or l'enregistrement de cette adhésion et sa transmission impliquaient, comme nous le verrons dans le paragraphe suivant, de la part d'un gouvernement qui n'avait pas reconnu le G.P.R.A., une prise de position sur la personnalité juridique du G.P.R.A., en regard du droit international existant. On peut citer — *a contrario* — le refus par la Suisse, dépositaire du traité instituant l'Union postale universelle, d'enregistrer et de transmettre l'acte d'adhésion d'un original, M. Harden Hicky, qui avait été directeur d'un journal à Paris et fonda un «royaume» sur une île lointaine, située à sept cents miles des côtes du Brésil, en prenant le titre de James Ier. Le cas s'est produit en 1894, cf. Lauterpacht, *op. cit.*, p. 49.

[2] Cf. *supra*, pp. 85-90.

[3] *Op. cit.*, p. 304.

[4] *Loc. cit.*, p. 808.

[5] La jurisprudence internationale a jugé que la nationalité d'un nouvel Etat était opposable aux pays sur le territoire desquels devait s'ériger le nouvel Etat, avant même qu'ils l'aient reconnu, cf. Loy et Markus c. Empire allemand et Deutsch Ostafrikanische Bank A.G., *Rec. TAM*, t. III, p. 998; Gelbert c. Kolher, *Rec. TAM*, t. IV, p. 515; Meyer-

français lui-même a fini par lui reconnaître le droit d'engager la collectivité algérienne.

Le rôle de l'analyse scientifique est d'amener à une certaine systématisation les situations de fait qui viennent à se présenter. Or on ne peut ni proclamer l'ineffectivité du G.P.R.A., puisque son opposabilité a été finalement reconnue même par ses ennemis, ni prétendre qu'il ait possédé une effectivité au sens où l'on entend ce mot traditionnellement. Dans cette affaire où, pour reprendre l'expression de M. Charles Rousseau, «il était dit que des dérogations ou des exceptions seraient apportées jusqu'à la dernière minute aux usages traditionnels» [1], nous proposons de tout expliquer par l'idée d'effectivité *sui generis* du G.P.R.A. C'est pourquoi, pour des motifs différents de ceux de M. Bedjaoui, nous adoptons la même appellation que cet auteur, c'est-à-dire «gouvernement *suis generis*». Sa nature *sui generis* procédait de son effectivité *sui generis*, conséquence de la manière dont s'est réalisée la décolonisation. Certes, l'expression *sui generis* n'est pas très heureuse à cause de son sens vague, mais il nous a semblé présomptueux de proposer une formule plus expressive, vu l'absence de nombreux précédents.

§ 4. — Effets juridiques de la reconnaissance du G.P.R.A.

Selon M. Oppermann, «dès l'instant qu'il est reconnu par des puissances étrangères, même prématurément du point de vue du droit international, le gouvernement en exil d'un Etat encore futur, tel que le Gouvernement provisoire de la République algérienne, perd son caractère privé au sens général du terme et acquiert une importance certaine du point de vue du droit des gens» [2].

La reconnaissance par certaines puissances donnait au G.P.R.A. la personnalité juridique internationale à l'égard de ces Etats. Il ne s'agissait plus de la personnalité restreinte de rebelles reconnus belligérants, mais de la personnalité entière qui découle de la condition étatique. «Par l'acte juridique de la reconnaissance, la communauté reconnue est amenée à l'existence juridique dans ses relations avec l'Etat qui reconnaît, et ainsi le droit international devient applicable entre ces Etats.» [3]

Wildermann c. Hoirie Hugo Stinnes et autres, *Rec. TAM*, t. IV, p. 842; voir aussi BASDEVANT, JÈZE, POLITIS, *Conséquences, au point de vue de la nationalité, de la création d'un nouvel Etat, RDP*, 1927, pp. 650 ss.

[1] *Chronique des faits internationaux, RGDIP*, 1963, p. 122.

[2] *Op. cit.*, p. 223.

[3] KELSEN, *loc. cit.*, p. 609.

C'est ainsi que les représentants du G.P.R.A. jouissaient des privilèges et immunités diplomatiques et pouvaient hisser le drapeau algérien sur l'hôtel de leur mission. Les autorités locales leur reconnaissaient certaines compétences sur les Algériens résidant dans le pays [1].

Cependant, deux problèmes méritent d'être signalés, surtout pour la solution qui leur a été donnée. Ils ont trait l'un et l'autre aux conséquences de la personnalité ainsi acquise par le G.P.R.A. à l'égard des pays qui ne l'avaient pas reconnu.

Le premier s'est posé à l'occasion de l'adhésion du G.P.R.A. à un traité ouvert, dont le pays dépositaire ne devait reconnaître l'Etat et le Gouvernement algériens qu'après leur reconnaissance par la France. Le 20 juin 1960, le G.P.R.A., par l'intermédiaire du Gouvernement libyen, demanda à la Suisse d'enregistrer l'adhésion de l'Algérie aux Conventions de Genève du 12 août 1949. Le Conseil fédéral reçut cette adhésion comme celle de n'importe quel Etat reconnu par la Confédération, en donna acte au G.P.R.A. par la même entremise, et la notifia aux autres parties à ces conventions [2]. Cependant, le Département politique fédéral fit «toutes réserves au sujet de cette adhésion». Tout se passa donc comme si la Suisse considérait la personnalité juridique du G.P.R.A. comme lui étant inopposable, mais prenait acte de l'existence relative de cette personnalité. Nous avons vu, dans la première section de ce chapitre, qu'il n'y a rien de paradoxal dans cette situation qui est habituelle aux nouveaux Etats [3].

[1] Cf. CHARPENTIER, *La France et le G.P.R.A.*, *AFDI*, 1961, p. 856: «Dans les pays limitrophes de l'Algérie, le G.P.R.A. s'est vu reconnaître sur les réfugiés d'Algérie de véritables prérogatives de puissance publique.»

[2] Cf. BEDJAOUI, *op. cit.*, p. 186.

[3] Le Département politique fédéral a donné, le 28 décembre 1960, un avis juridique sur les «obligations du gouvernement dépositaire d'une convention multilatérale». Nous y relevons les passages suivants: «...Il serait toutefois faux de croire que le caractère purement administratif des fonctions du dépositaire n'implique pas une prise de position sur la valeur et la portée des documents qu'il reçoit et transmet. Même lorsque le traité dont il est le dépositaire limite ses fonctions aux tâches administratives les plus modestes, cet Etat ne pourra pas échapper à la nécessité d'adopter une conception juridique déterminée, de formuler des appréciations de droit... Il est donc faux de croire que — comme l'ont insinué certaines opinions publiées en France après l'adhésion du G.P.R.A. aux Conventions de Genève — le dépositaire puisse se borner à transmettre des actes, automatiquement et sans se prononcer sur leur valeur. Il est par conséquent également faux de penser que la diffusion d'une déclaration par le dépositaire soit par elle-même dénuée de portée juridique et qu'elle ne puisse avoir d'autre valeur que celle que lui accorderont les parties. Jamais, en particulier, un dépositaire ne sera tenu d'accepter ou de diffuser tout document présentant les caractéristiques extérieures d'un instrument d'adhésion quelqu'en soit l'auteur... Pour accomplir les tâches strictement administratives qui lui incombent, l'Etat dépositaire sera nécessairement amené à faire application des normes juridiques aux situations de fait qui viendront à se présenter. A cet effet, il devra pouvoir se fonder sur une conception juridique des rapports internationaux multilatéraux...», Paul GUGGENHEIM, *Pratique suisse du droit international*, *ASDI*, 1963, pp. 76 ss; *Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération*, fascicule 29, pp. 26 ss.

Le deuxième problème concernait la participation à part entière du président du G.P.R.A. à des rencontres de chefs d'Etats africains dont certains n'avaient pas encore reconnu le G.P.R.A. C'est ce que M. Bedjaoui appelle la «prise en considération du G.P.R.A.» [1]. Certains auteurs ont utilisé cette expression au cours de la guerre civile d'Espagne où, malgré l'ampleur des combats, les grandes puissances se sont accordées pour refuser les prérogatives de la belligérance aux deux parties. Mais ceux des Etats tiers qui avaient des intérêts économiques en Espagne ont été entraînés, malgré eux, à traiter avec le gouvernement insurgé qui contrôlait une grande partie du territoire national; c'est ainsi que M. Rousseau parle d'une prise en considération de l'effectivité du gouvernement insurgé [2]. Dans le cas algérien, on constate que, par solidarité, soit régionale, soit anticoloniale, certains gouvernements qui refusaient de reconnaître le G.P.R.A. ont dû «prendre en considération» son effectivité *sui generis*. Cependant, ces gouvernements ne se sont pas contentés de discuter avec le G.P.R.A. comme l'a fait la Grande-Bretagne, par exemple, avec le Gouvernement insurgé espagnol pour la défense des intérêts économiques anglais, mais l'ont admis à leurs côtés dans des assises inter-gouvernementales. La reconnaissance du G.P.R.A. par une partie des membres de ces assemblées lui a valu d'être traité comme un vrai gouvernement par les autres [3]. Le cas est donc différent des rapports du Gouvernement insurgé espagnol avec certains Etats tiers. Mais nous sommes d'accord avec M. Bedjaoui, si nous l'avons bien compris, qu'il faudrait peut-être dégager une nouvelle catégorie juridique pour qualifier cette situation hybride.

Cependant, M. Bedjaoui inclut dans sa notion de «prise en considération» le statut des représentants du F.L.N. à Rome, Madrid, Londres, Genève, Bonn, New York, etc. [4]. Dans ce dernier cas, il n'y a pas de doute que ces délégués bénéficiaient tout simplement du statut d'agents d'un mouvement reconnu comme belligérant.

Sur le plan de la guerre elle-même, la reconnaissance du G.P.R.A. était sans effets. Certaines puissances apportaient leur aide au F.L.N. bien avant la constitution du Gouvernement provisoire. Nous avons vu que la plupart des Etats du tiers monde considèrent l'aide à un mouvement de libération nationale comme licite, avec ou sans gouvernement provisoire [5]

[1] *Op. cit.*, pp. 132-135.

[2] *La non-intervention*, pp. 255 ss.

[3] La question est différente des problèmes juridiques — non résolus par la doctrine — soulevés par la participation d'Etats nouveaux aux organisations internationales universelles aux côtés d'Etats qui ne les ont pas reconnus.

[4] *Op. cit.*, p. 135.

[5] Voir *supra*, pp. 47-49, pp. 60-64; voir aussi Mc Whinney, *loc. cit.*, pp. 24-25.

M. Charpentier commet une erreur en écrivant que la licéité de l'aide étrangère au F.L.N. «est très logiquement déduite de l'absurde prétention du F.L.N. à constituer le gouvernement d'un Etat indépendant» [1]. En fait, il s'agit de deux choses indépendantes l'une de l'autre [2].

[1] *La reconnaissance du G.P.R.A.*, p. 801.

[2] Que l'on considère le conflit algérien comme une guerre civile ou comme une guerre internationale, les puissances étrangères étaient — selon la pensée juridique traditionnelle qui servait au raisonnement de M. Charpentier — astreintes à la neutralité, et celle-ci est avant tout une attitude d'impartialité entre les belligérants, voir Oppenheim, t. II, pp. 673 ss. Mais ce que l'ancien professeur de droit international de l'Université d'Alger n'avait pas compris, et qu'il est plus aisé de voir à l'heure actuelle, c'est la façon dont les Etats du tiers monde interprètent certaines dispositions de la Charte de l'O.N.U.

CHAPITRE IV

L'ACCESSION DE L'ALGÉRIE À L'INDÉPENDANCE

Section I

L'évolution vers le règlement du conflit

§ 1. — L'offre d'autodétermination aux Algériens.

L'évolution qui a permis de mettre un terme à la guerre, et à l'Algérie d'accéder à l'indépendance, a eu son origine dans la déclaration du 16 septembre 1959 par laquelle le général de Gaulle a reconnu aux Algériens le droit à l'autodétermination [1].

Le 28 septembre, le G.P.R.A. accepta le principe du recours à l'autodétermination et se déclara «prêt à entrer en pourparlers afin de discuter des conditions politiques et militaires du cessez-le-feu, des conditions et des garanties de l'application de l'autodétermination», sous réserve que fussent admises l'unité nationale de l'Algérie et l'intégrité du territoire; cette dernière condition visait le Sahara que la France voulait séparer de l'Algérie.

Mais la procédure d'autodétermination était conçue différemment de part et d'autre. Pour le G.P.R.A., des négociations sur les garanties devaient précéder le vote. Selon la thèse française, les hommes qui luttaient étaient des rebelles, relevant de la loi pénale, qui pouvaient retrouver leur place de citoyens en cessant le combat: «Si les insurgés craignent qu'en cessant la lutte ils ne soient livrés à la justice, il ne tient qu'à eux de régler avec les autorités les conditions de leur libre retour, comme je l'ai proposé en offrant la paix des braves.» [2]

Toute représentativité, toute qualité pour négocier, était déniée au G.P.R.A. D'ailleurs l'autodétermination s'adressait aux Algériens en tant qu'individus: «Naturellement la question sera posée aux Algériens en tant qu'individus» [3]. Ce dernier point a permis de donner les interprétations les plus contradictoires de l'offre du général de Gaulle.

[1] Notre source, pour toutes les déclarations et communiqués émanant tant des autorités françaises que de celles du F.L.N., est le quotidien parisien *Le Monde*.

[2] Dans la déclaration du 16 septembre 1959 proposant la procédure d'autodétermination.

[3] *Ibid.*

M. Charpentier commet une erreur en écrivant que la licéité de l'aide étrangère au F.L.N. «est très logiquement déduite de l'absurde prétention du F.L.N. à constituer le gouvernement d'un Etat indépendant» [1]. En fait, il s'agit de deux choses indépendantes l'une de l'autre [2].

[1] *La reconnaissance du G.P.R.A.*, p. 801.

[2] Que l'on considère le conflit algérien comme une guerre civile ou comme une guerre internationale, les puissances étrangères étaient — selon la pensée juridique traditionnelle qui servait au raisonnement de M. CHARPENTIER — astreintes à la neutralité, et celle-ci est avant tout une attitude d'impartialité entre les belligérants, voir OPPENHEIM, t. II, pp. 673 ss. Mais ce que l'ancien professeur de droit international de l'Université d'Alger n'avait pas compris, et qu'il est plus aisé de voir à l'heure actuelle, c'est la façon dont les Etats du tiers monde interprètent certaines dispositions de la Charte de l'O.N.U.

CHAPITRE IV

L'ACCESSION DE L'ALGÉRIE À L'INDÉPENDANCE

Section I

L'évolution vers le règlement du conflit

§ 1. — L'offre d'autodétermination aux Algériens.

L'évolution qui a permis de mettre un terme à la guerre, et à l'Algérie d'accéder à l'indépendance, a eu son origine dans la déclaration du 16 septembre 1959 par laquelle le général de Gaulle a reconnu aux Algériens le droit à l'autodétermination [1].

Le 28 septembre, le G.P.R.A. accepta le principe du recours à l'autodétermination et se déclara «prêt à entrer en pourparlers afin de discuter des conditions politiques et militaires du cessez-le-feu, des conditions et des garanties de l'application de l'autodétermination», sous réserve que fussent admises l'unité nationale de l'Algérie et l'intégrité du territoire; cette dernière condition visait le Sahara que la France voulait séparer de l'Algérie.

Mais la procédure d'autodétermination était conçue différemment de part et d'autre. Pour le G.P.R.A., des négociations sur les garanties devaient précéder le vote. Selon la thèse française, les hommes qui luttaient étaient des rebelles, relevant de la loi pénale, qui pouvaient retrouver leur place de citoyens en cessant le combat: «Si les insurgés craignent qu'en cessant la lutte ils ne soient livrés à la justice, il ne tient qu'à eux de régler avec les autorités les conditions de leur libre retour, comme je l'ai proposé en offrant la paix des braves.» [2]

Toute représentativité, toute qualité pour négocier, était déniée au G.P.R.A. D'ailleurs l'autodétermination s'adressait aux Algériens en tant qu'individus: «Naturellement la question sera posée aux Algériens en tant qu'individus» [3]. Ce dernier point a permis de donner les interprétations les plus contradictoires de l'offre du général de Gaulle.

[1] Notre source, pour toutes les déclarations et communiqués émanant tant des autorités françaises que de celles du F.L.N., est le quotidien parisien *Le Monde*.

[2] Dans la déclaration du 16 septembre 1959 proposant la procédure d'autodétermination.

[3] *Ibid.*

§ 2. — La France et le G.P.R.A.

a) Melun.

Dans une allocution du 14 juin 1960, le général de Gaulle lança un appel au F.L.N.: «Une fois de plus, je me tourne vers les dirigeants de l'insurrection. Je leur déclare que nous les attendons ici pour trouver avec eux une fin honorable aux combats qui se traînent encore... Après quoi, tout sera fait pour que le peuple algérien ait la parole dans l'apaisement.»

Quelques jours après, l'offre était acceptée par le G.P.R.A., dans un communiqué du 20 juin: «Désireux de mettre fin au conflit et de régler définitivement le problème, le G.P.R.A. décide d'envoyer une délégation présidée par M. Ferhat Abbas pour rencontrer le général de Gaulle. Il dépêche un responsable à Paris pour organiser les modalités du voyage.»

Le responsable en question, M. Ahmed Boumendjel, arriva à Orly le 25 juin, accompagné de M. Mohammed Ben Yahia. Ils furent aussitôt conduits, en hélicoptère, à la préfecture de Melun où se déroulèrent les entretiens. Le 29 juin, on apprit la fin de cette entrevue par des communiqués laconiques de Paris et du G.P.R.A. Cette première rencontre s'était soldée par un échec. Dans l'esprit du Gouvernement français, les entretiens devaient porter uniquement sur les modalités du retour des insurgés dans la légalité française; le G.P.R.A. ne l'entendait pas ainsi.

A cette date donc, le Gouvernement français continuait à refuser toute représentativité au F.L.N.

b) Evian I et Lugrin.

Il fallut attendre le début de l'année 1961 pour voir l'amorce d'une reprise des négociations.

Le 8 janvier 1961, la politique d'autodétermination fut approuvée, en France, par le référendum. Le 16 janvier, le G.P.R.A. se déclara «prêt, quant à lui, à engager des négociations avec le Gouvernement français sur les conditions d'une libre consultation du peuple algérien». Le 1er février, le général de Gaulle adressa à M. Bourguiba une invitation à se rendre en France. Quelques jours plus tard, la presse annonçait que, selon des rumeurs persistantes, des contacts secrets avaient été pris entre émissaires du Gouvernement français et du G.P.R.A. Le 27 février, le président Bourguiba rencontra le général de Gaulle à Rambouillet. Les observateurs virent dans

cette rencontre une mission de bons offices, sans que le mot ait été officiellement employé.

Par des communiqués des 15 et 17 mars, le Gouvernement français et le G.P.R.A. se déclarèrent prêts, chacun de son côté, à engager des négociations.

Le 30 mars, l'ouverture des pourparlers fut annoncée simultanément par les deux parties, et fixée au 7 avril à Evian. Mais le même jour, M. Joxe, ministre d'Etat chargé des affaires algériennes, déclara que des entretiens auraient lieu, aussi, avec le M.N.A. [1]. Le lendemain, le G.P.R.A. fit savoir qu'il ne saurait, dans ces conditions, aller à Evian. Il reçut probablement des assurances sur ce point. Toujours est-il qu'une nouvelle date fut fixée, et les pourparlers débutèrent, le 20 mai, à Evian.

Ceux-ci furent interrompus le 13 juin par la délégation française. Ils reprirent, à Lugrin, le 20 juillet et furent suspendus *sine die* le 28 juillet.

En dépit de leur échec, les négociations d'Evian I et de Lugrin marquèrent un tournant important dans l'évolution de l'attitude du Gouvernement français à l'égard du G.P.R.A. Il n'était plus question de rebelles auxquels on proposait de revenir dans la légalité française sans craindre d'être livrés à la justice. Les conditions furent très différentes de celles de la rencontre de Melun.

Le Gouvernement français tenait à ce que la négociation ait lieu en France; le G.P.R.A. voulait être traité en tant que gouvernement. Cette épineuse question de forme fut réglée grâce au choix judicieux du lieu de rencontre, «une région frontalière qui laisse les Algériens se présenter comme Front de libération nationale sur le sol français, et comme Gouvernement provisoire sur le sol suisse» [2]. Sur le territoire français, les délégués du G.P.R.A. étaient isolés du monde extérieur; mais ils ne se rendaient en France que pour les entretiens, par hélicoptères de l'armée suisse. Ils résidaient en Suisse où ils bénéficiaient en fait du traitement réservé à une délégation diplomatique [3]. Ils pouvaient y tenir des conférences de presse et rencontrer qui ils voulaient.

Les négociations d'Evian I et de Lugrin échouèrent parce que les positions de la France et du G.P.R.A. restaient très éloignées, notamment sur le problème de l'intégrité territoriale. Le général de Gaulle voulait appliquer un régime particulier au Sahara que le G.P.R.A. considérait comme partie intégrante de l'Algérie.

[1] Un petit groupement rival du F.L.N., cf. *supra*, p. 78.

[2] FLORY, *Fin de la souveraineté française*, p. 906.

[3] C'est ainsi que la Suisse affecta d'importants contingents de troupe et de police à la sécurité de la délégation algérienne et que les contacts de celle-ci avec le G.P.R.A. à Tunis furent assurés par une liaison directe de téléphone et de télex, cf. GUGGENHEIM, *Pratique suisse du droit international, ASDI*, 1962, p. 171 et 1963, pp. 110-111.

c) Evian II.

Le général de Gaulle était décidé à trouver une issue au problème algérien. Dans une conférence de presse du 5 septembre 1961, il reconnut le caractère algérien du Sahara. Puis le 8 novembre 1961, il donna une appréciation neuve, sans précédent de la part d'un Gouvernement français, sur le G.P.R.A.: «Pour que cette autodétermination se produise, il est nécessaire qu'un accord soit conclu d'avance entre le Gouvernement et les éléments politiques algériens et avant tout, bien sûr, avec les représentants de la rébellion qui ont, avec eux, la majorité des sentiments du peuple algérien.»

Le 10 janvier 1962, le G.P.R.A., qui s'était réuni au grand complet à Mohammedia, au Maroc, publia un communiqué optimiste où il affirma qu'il avait «noté l'évolution vers une solution pacifique et négociée du problème algérien».

Du 11 au 18 février, des pourparlers secrets furent menés aux Rousses, près de la frontière suisse, par trois membres du Gouvernement français et des représentants du G.P.R.A.

Le 21 février, un communiqué officiel annonça que le Conseil des ministres français approuvait les conclusions des entretiens des Rousses.

Le 22 février, le Conseil national de la révolution algérienne, instance suprême du F.L.N., se réunit à Tripoli (Libye) pour examiner les résultats des entretiens des Rousses. Le 28 février, fut publié, à Tunis, un communiqué qui fit savoir que le C.N.R.A. mandatait le G.P.R.A. pour poursuivre les négociations en cours.

La négociation reprit, de façon officielle, le 7 mars à Evian, et aboutit à la signature, le 18 mars 1962, des accords qui devaient mettre un terme à la guerre.

Il est essentiel, pour la compréhension du sujet, de savoir que ces accords ne sont pas le dénouement heureux de la seule négociation d'Evian, mais d'une longue évolution [1]. D'autre part, il paraît certain que la contribution de la diplomatie suisse au succès des négociations pour le cessez-le-feu fut autant discrète qu'efficace [2]. L'entremise d'un diplomate de la qualité de M. Olivier Long a certainement servi à rapprocher les deux parties.

[1] Sur les pourparlers secrets des Rousses et les négociations d'Evian II, voir Robert Buron, *Carnets politiques de la guerre d'Algérie*, Paris, Plon, 1965, pp. 175 ss. L'auteur est l'un des trois ministres français qui ont participé aux négociations.

[2] Le rôle des bons offices de la Suisse était seulement d'aider les deux parties à aboutir au cessez-le-feu. Cependant, d'une part, le G.P.R.A. n'acceptait pas le cessez-le-feu sans avoir négocié auparavant sur les garanties concernant la sincérité du scrutin d'autodétermination, d'autre part, le Gouvernement français ne voulait pas organiser la consultation avant d'avoir réglé les nombreuses questions qui ont fait l'objet des accords d'Evian. C'est pourquoi le rôle des intermédiaires, notamment la Suisse, fut assez important.

Section II

La contexture des accords d'Evian

§ 1. — Contenu des accords [1].

Le Gouvernement français et le G.P.R.A. sont arrivés à une solution commune du problème algérien. On peut ramener les objectifs au nombre de quatre: cessez-le-feu, indépendance de l'Algérie, garanties à la minorité d'origine européenne, coopération franco-algérienne.

Le cessez-le-feu intervint le lendemain de la signature des accords, c'est-à-dire le 19 mars 1962 [2].

Sur le fond du problème, l'accord réalisé donnait satisfaction au G.P.R.A. dont les principaux objectifs étaient l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'Algérie.

Restait la procédure par laquelle l'Algérie devait accéder à l'indépendance. Sur ce point, ce fut le Gouvernement français qui obtint satisfaction: l'Algérie devait passer par une période transitoire pendant laquelle elle devait rester formellement sous la souveraineté française et n'accéder à l'indépendance qu'après un référendum d'autodétermination. La consultation devait donc être organisée théoriquement, sinon pratiquement, dans le cadre français [3].

§ 2. — Caractère ambigu des accords.

Il n'a pas été fait mention du G.P.R.A. dans les accords d'Evian, mais du F.L.N. qui devenait, pendant la période transitoire, «une formation politique de caractère légal». Il n'y était question de l'Etat algérien qu'au futur: «... L'Etat algérien exercera sa souveraineté pleine et entière... L'Etat algérien se donnera librement ses propres institutions...» Enfin, la forme de publication des documents était inhabituelle: bien qu'ils fussent destinés à déployer des effets internationaux, les accords furent publiés au *JORF* en tant qu'actes internes, sans signature ni formule exécutoire, sous

[1] Cf. le texte de ceux-ci dans *JORF* du 20 mars 1962, pp. 3019 ss; traduction anglaise in *AJIL*, 1963, t. 57, pp. 716 ss, et *RTNU*, 1964, t. 507, pp. 25 ss.

[2] Les membres du G.P.R.A. détenus en France furent libérés le même jour.

[3] Les accords d'Evian fixaient les lignes générales de la mise en œuvre de l'autodétermination et de l'organisation des pouvoirs publics en Algérie pendant la période transitoire. Les détails furent apportés par des décrets français, c'est-à-dire par des actes juridiques du Gouvernement français seul. Cependant, il est évident que la rédaction de ces décrets fut élaborée en commun par les deux délégations à Evian. M. Flory semble de cet avis, *Fin de la souveraineté française*, pp. 912 et 914.

l'intitulé *déclarations gouvernementales du 19 mars 1962 relatives à l'Algérie*. Outre l'accord du cessez-le-feu, non daté, qui fut publié à part, les textes, qui étaient datés du 19 mars 1962, comprenaient une série de déclarations qui, en dépit de leur titre, étaient en réalité, par leur contenu, des accords entre les deux parties. Il s'agissait d'une *déclaration générale* [1], d'une *déclaration des garanties* qui concernait la minorité d'origine européenne, et de six *déclarations de principes* relatives à la coopération économique et financière, à la coopération pour la mise en valeur des richesses du sous-sol du Sahara, à la coopération culturelle, à la coopération technique, aux questions militaires, au règlement des différends.

L'étude attentive des documents fait apparaître, nous semble-t-il, leur caractère bilatéral. La «déclaration générale» s'ouvrait par un préambule où le Gouvernement français et le F.L.N. étaient mis sur le même pied dans les termes suivants: «Les pourparlers qui ont eu lieu à Evian du 7 mars au 18 mars 1962 entre le Gouvernement de la République et le F.L.N. ont abouti à la conclusion suivante.» Dans ce préambule, fut utilisée, à deux reprises, l'expression «commun accord» [2]. Il y était spécifié que, pendant la période transitoire [3], les pouvoirs publics étaient organisés, en Algérie, d'un commun accord et qu'un exécutif provisoire était institué. Il y était noté, aussi, que les garanties relatives à la mise en œuvre de l'autodétermination furent définies d'un commun accord. Ces clauses paraissent incompatibles avec le caractère formellement unilatéral des textes. Par là-même, elles altéraient le sens du maintien de la souveraineté française pendant la période transitoire.

Section III

La période transitoire

Les garanties relatives au référendum et à l'organisation provisoire des pouvoirs publics pendant la période transitoire ont été stipulées, d'une part, dans le chapitre premier de la déclaration générale, d'autre part, dans trois décrets du Gouvernement français concernant, respectivement, le

[1] La déclaration générale contenait un préambule, un chapitre relatif à l'organisation des pouvoirs publics pendant la période transitoire et aux garanties de l'autodétermination, ainsi qu'un résumé de l'ensemble des accords.

[2] Ce préambule est analogue à ceux par lesquels commencent habituellement les traités puisqu'on y trouve l'indication des parties contractantes et un exposé des motifs, cf. ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 24.

[3] Aux termes du chapitre I m de la déclaration générale, la période transitoire devait durer trois mois au minimum et six mois au maximum.

règlement du référendum d'autodétermination, l'organisation provisoire des pouvoirs publics, le tribunal de l'ordre public. On peut déduire du préambule et du chapitre premier *d)* de la déclaration générale que ces décrets ont été rédigés à Evian par les deux délégations.

Les garanties relatives au référendum seront analysées dans une section spéciale, en même temps que la mise en œuvre de l'autodétermination. Dans la présente section, nous étudierons l'organisation provisoire des pouvoirs publics et, notamment, *l'Exécutif provisoire,* qui fut l'organe caractéristique de cette période transitoire. Celle-ci devait permettre de réunir les conditions de la mise en œuvre de l'autodétermination. Comme il était nécessaire de calmer rapidement les passions exacerbées par la guerre afin de permettre un déroulement serein du scrutin, nous commencerons par analyser, dans un premier paragraphe, les mesures d'apaisement.

§ 1. — L'apaisement.

Le cessez-le-feu entra en vigueur le lendemain de la signature des accords d'Evian, c'est-à-dire le 19 mars, à douze heures. Etant donné le mode de lutte du F.L.N., le cessez-le-feu visait expressément «les actes de violence collective et individuelle». Aux termes de l'article 11 du cessez-le-feu, les deux parties s'engageaient à libérer, dans un délai de vingt jours, leurs «prisonniers faits au combat» et à informer le C.I.C.R. du lieu de stationnement de ceux-ci et de «toutes les mesures prises en faveur de leur libération». Une commission mixte de cessez-le-feu fut créée en vue de régler les problèmes relatifs à l'application de l'accord. Ce sont là des clauses normales dans un accord de cessez-le-feu.

Mais ce qu'il y a lieu de remarquer, ce sont les stipulations relatives au stationnement des forces en présence. Il était spécifié que l'A.L.N. devait se stabiliser à l'intérieur des régions correspondant à son implantation (art. 3) et que les plans de stationnement de l'armée française devaient prévoir «les mesures nécessaires pour éviter tout contact entre les forces» (art. 5). Dans les référendums d'autodétermination prévus par les traités de Versailles et de Saint-Germain, des mesures de neutralisation des régions intéressées ont été prises. Les traités, dans chaque cas, ont d'abord prescrit l'évacuation par les troupes des belligérants [1]. Une force neutre les a remplacées. Dans le cas algérien, il n'y eut pas d'évacuation des troupes, ni de recours à une force venant de pays neutres. Mais on a, en quelque sorte, neutralisé les deux armées et prévu la création d'une force de l'ordre placée sous l'autorité de l'Exécutif provisoire. Cette force prévue par les accords d'Evian

[1] Cf. Sarah WAMBAUGH, *La pratique des plébiscites internationaux, RADI,* t. 18, 1927 III, p. 202.

et par le décret relatif à l'organisation provisoire des pouvoirs publics devait avoir un effectif de quarante mille à soixante mille hommes. C'était à l'Exécutif provisoire de décider des conditions de son emploi. En fait, son rôle fut réduit. Les tâches les plus graves relatives au maintien de l'ordre furent assurées par l'armée française dans les quartiers habités par les Européens et par le F.L.N. dans les quartiers algériens.

La lutte s'étant terminée par un accord des deux parties, une amnistie fut prévue pour toutes les infractions commises au titre de l'insurrection [1]. Un décret du 22 mars décida la libération, dans les vingt jours, des détenus politiques arrêtés tant avant qu'après le déclenchement de l'insurrection et institua une commission pour statuer sur les cas litigieux [2]. Le Gouvernement français prit également des mesures d'amnistie pour «les faits commis dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre contre l'insurrection algérienne [3].

D'autres mesures d'apaisement furent prises. Elles étaient prévues dans le premier chapitre de la déclaration générale. Les personnes internées [4] furent libérées dans les vingt jours, le retour des Algériens réfugiés au Maroc et en Tunisie fut facilité, les populations regroupées [5] purent rejoindre leur lieu de résidence habituel.

§ 2. — *L'organisation provisoire des pouvoirs publics.*

L'organisation provisoire des pouvoirs publics fit l'objet d'un décret du 19 mars [6]. Son article 2 stipulait: «L'organisation des pouvoirs publics entre le cessez-le-feu et la proclamation des résultats de l'autodétermination est aménagée par l'institution d'un haut-commissaire dépositaire des pouvoirs de la République, d'un exécutif provisoire, chargé de la gestion des

[1] Chapitre I *k* de la déclaration générale.

[2] Décret N° 62-327 du 22 mars 1962 portant amnistie des infractions commises au titre de l'insurrection algérienne, *JORF* du 23 mars.

[3] Décret N° 62-328 du 22 mars 1962 portant amnistie des faits commis dans le cadre des opérations de maintien de l'ordre dirigées contre l'insurrection algérienne, *JORF* du 23 mars.

[4] Il s'agissait d'Algériens suspects contre lesquels ne pesait aucune charge, mais qui avaient été internés dans des camps. Il semble que le régime de l'internement était moins dur que celui de la détention.

[5] Populations paysannes regroupées dans des camps, par les autorités françaises, afin d'isoler les unités de l'A.L.N. Selon le C.I.C.R., leur nombre s'élevait à deux millions deux cent mille, *Rapport cité*, p. 14.

[6] Décret N° 62-306 du 19 mars 1962 portant organisation provisoire des pouvoirs publics en Algérie, *JORF* du 20 mars 1962, p. 3036. Ce décret portait l'appellation de «règlement organique de la période transitoire». Dans la suite de nos développements, nous y référons sous la citation de «règlement organique».

affaires publiques propres à l'Algérie et d'un tribunal chargé de réprimer les attentats à l'ordre public.» Le chapitre premier de la déclaration générale avait prévu les trois organes mentionnés dans le règlement organique. Celui-ci apportait quelques précisions sur les fonctions du haut-commissaire et de l'Exécutif provisoire.

Le *haut-commissaire*, placé sous l'autorité du ministre d'Etat chargé des affaires algériennes, devait être nommé par décret en Conseil des ministres [1]. Il était «dépositaire des pouvoirs de la République en Algérie» [2]. Ces pouvoirs étaient: la politique étrangère [3], la défense et la sécurité du territoire, la justice, la monnaie, les relations économiques entre l'Algérie et les autres pays, ainsi que le maintien de l'ordre en dernier ressort [4]. Cette liste comprenait encore «sous réserve des attributions données par décret à l'Exécutif provisoire, l'enseignement, les télécommunications, les ports et les aérodromes».

L'Exécutif provisoire fut l'organe le plus caractéristique de cette période transitoire, puisque son institution impliquait une atténuation immédiate de la souveraineté française sur l'Algérie, qui était, jusque là, considérée comme une province française. Il se composait de douze membres nommés par décret, dont un président et un vice-président et dix délégués chargés, chacun, d'un secteur de l'administration. Six des membres de l'Exécutif provisoire avaient eu des responsabilités au sein du F.L.N. et furent désignés par le G.P.R.A. Le règlement organique apporta quelques précisions sur ses pouvoirs qu'on peut résumer ainsi: assurer la gestion des affaires publiques propres à l'Algérie et diriger l'administration de l'Algérie avec la mission de faire entrer les Algériens dans les différentes branches de cette administration [5]; maintenir l'ordre public (tâche pour laquelle il devait

[1] Article 4 du règlement organique.

[2] Article 5 du règlement organique.

[3] L'Algérie étant restée nominalement sous la souveraineté française pendant la période transitoire, les problèmes de politique étrangère la concernant demeuraient théoriquement de la compétence du Gouvernement français. En effet, celui-ci attachait une grande importance à la procédure par laquelle l'Algérie devait accéder à l'indépendance. Cependant, le G.P.R.A. continua à renforcer sa position internationale, et onze pays le reconnurent pendant cette période. Quatre de ces reconnaissances étaient expressément accordées *de jure*, celles de l'U.R.S.S., de la Roumanie, de la Hongrie, de la Pologne, cf. *RGDIP*, 1962, p. 624. La France rappela son ambassadeur en U.R.S.S., cf. *Pratique française du droit international*, *AFDI*, 1962, p. 990.

[4] Article 11 du règlement organique.

[5] Les Algériens étaient fort peu nombreux dans l'administration et relégués aux emplois subalternes. Aussi, était-il naturel, dès lors qu'on voulait équilibrer l'influence des deux communautés dans l'administration, d'y faire accéder, rapidement, des Algériens. En fait, cette mesure concerna surtout ceux qui avaient été licenciés de leurs fonctions au cours de la guerre. Quelques Algériens furent, aussi, nommés à des emplois supérieurs. Les commissions chargées d'organiser les plébiscites prévus par le traité de Versailles avaient également pris des mesures pour neutraliser l'influence des anciens fonctionnaires allemands dans les régions en question, cf. Sarah WAMBAUGH, *op. cit.*, pp. 208 ss.

disposer de services de police et de la force d'ordre placée sous son autorité); préparer et mettre en œuvre l'autodétermination. Il a reçu un pouvoir réglementaire en vertu de l'article 14: il pouvait prendre des arrêtés concernant les matières qui lui étaient attribuées.

Le dernier alinéa de l'article 9 concernant l'Exécutif provisoire stipulait: «Les présentes dispositions ne modifient pas les conditions d'application en Algérie de l'article 34 de la Constitution.» Cet article de la Constitution française concerne les matières réservées à la loi: ce sont, en gros, les questions relatives aux libertés publiques, aux libertés individuelles, à la propriété, à l'état des personnes, à la fiscalité, au régime des collectivités locales. Par conséquent, toutes ces matières échappaient à la compétence de l'Exécutif provisoire.

Enfin, selon l'article 3 du règlement organique, l'Exécutif provisoire devait se concerter en permanence avec le haut-commissaire pour réunir les conditions de la mise en œuvre de l'autodétermination. C'était à l'Exécutif provisoire, notamment, que revenait le soin de fixer la date du scrutin, en vertu de l'article 17. Par ailleurs, comme nous le verrons dans la section suivante, le décret portant règlement du référendum s'en remettait à lui pour désigner les organes chargés du contrôle des opérations de vote.

En somme, les fonctions de l'Exécutif provisoire étaient de nature plutôt administrative que politique.

Quant au *Tribunal de l'ordre public,* il fit l'objet d'un autre décret concernant sa compétence et son organisation [1]. Il fallait, évidemment, un appareil judiciaire pour la répression des troubles apportés à l'ordre public pendant la période transitoire. Or, il était impossible de confier cette tâche aux tribunaux ordinaires qu'on avait chargés, pendant sept ans, de réprimer les faits de participation ou d'aide au F.L.N. C'est ce qui a nécessité la création d'une juridiction exceptionnelle qui tirait son autorité du commun accord des deux parties.

Ce «Tribunal de l'ordre public» devait être composé d'un nombre égal de juges français et de juges algériens et comprenait plusieurs chambres réparties sur le territoire algérien. Selon l'article premier du décret l'instituant, il pouvait être saisi «de tous crimes et délits commis en Algérie postérieurement au 19 mars 1962 et susceptibles de porter atteinte au rétablissement de la paix publique, à la concorde entre les communautés, au libre exercice de l'autodétermination ou à l'autorité des pouvoirs publics». Il pouvait «connaître également des tentatives de crimes et délits ci-dessus mentionnés, ainsi que de la complicité.» Il avait donc une compétence spéciale.

[1] Décret N° 62-307 du 19 mars 1962 instituant un tribunal de l'ordre public en Algérie, *JORF* du 20 mars 1962, p. 3038.

Toutefois, aux termes de l'article 17 du décret, une catégorie d'infractions échappait à la compétence du Tribunal: il s'agissait des crimes et délits connexes qui devaient être déférés «soit devant le haut tribunal militaire institué par la décision du 27 avril 1961, soit devant le tribunal militaire institué par le décret du 3 mai 1961». Ces deux juridictions avaient été créées par le général de Gaulle après le putsch du 22 avril 1961, et le Gouvernement français voulait leur conserver la compétence pour juger les généraux et les officiers supérieurs qui étaient entrés dans la clandestinité après l'échec du coup de force, même si leur arrestation s'opérait en Algérie.

Les infractions de droit commun continuaient à relever des tribunaux ordinaires. Les décisions du Tribunal dépendaient, en cassation, de la Cour de cassation française.

§ 3. — Nature juridique de l'Exécutif provisoire.

On n'a jamais abordé l'étude de la nature juridique de cet organisme qu'il n'est pas aisé de ramener à une catégorie juridique traditionnelle. Aussi, avant de nous risquer à une définition, allons-nous décrire ses principales caractéristiques.

Il s'agissait d'un organe créé par un accord international[1]. Ses membres, au nombres de douze, furent désignés, et non pas élus. Ils n'étaient pas responsables devant une assemblée, mais étaient subordonnés à ceux qui les avaient désignés, soit le Gouvernement français et le G.P.R.A.[2]. Enfin l'Exécutif provisoire mis sur pied dans la hâte n'avait que des compétences de nature administrative. D'ailleurs, la durée de la période transitoire empêchait de lui donner de véritables prérogatives gouvernementales, c'est-à-dire des pouvoirs réellement politiques. Sa création permettait de suivre la procédure voulue par le Gouvernement français pour l'accession de l'Algérie à l'indépendance et d'apaiser la méfiance du G.P.R.A. qui n'acceptait pas le cessez-le-feu si le Gouvernement français n'abdiquait rien de son autorité sur l'Algérie. Le résultat de ces deux besoins contradictoires fut la création

[1] Pour nous, les accords d'Evian avaient la nature d'un traité international dès leur signature, contrairement à l'opinion de certains auteurs français selon lesquels ils n'ont acquis ce caractère qu'à l'échéance de la période transitoire, cf. *infra*, chapitre V.

[2] M. Flory a écrit que l'Exécutif provisoire exerçait ses compétences dans le cadre de la souveraineté française mais que le G.P.R.A. lui faisait confiance pour la préparation du référendum d'autodétermination (*Fin de la souveraineté française*, pp. 909-910). Ce point de vue implique que juridiquement, sinon pratiquement, il était sous l'autorité du seul Gouvernement français. Nous ne partageons pas cette opinion. Etant donné que l'organisation de la période transitoire, y compris l'institution de l'Exécutif provisoire, a fait l'objet d'un commun accord, cet organe dépendait juridiquement des deux partenaires.

d'un organisme dont chacune des parties avait choisi la moitié des membres [1].

Créé par un accord international qui précisait sa composition et ses compétences, il constitue donc, à nos yeux, un organe de caractère international, à compétence administrative. Certes la nomination de ses membres a été effectuée par un décret du Gouvernement français. Mais, comme le remarque Anzillotti, il arrive, quelquefois, qu'un Etat soit chargé de la nomination d'un organe international [2].

On ne peut comparer l'Exécutif provisoire au gouvernement d'un territoire jouissant de l'autonomie interne. Un territoire autonome, comme ce fut le cas de certaines colonies anglaises jusqu'à la Première Guerre mondiale, se caractérise avant tout par un «gouvernement responsable» devant un parlement local [3]: à la différence de l'Exécutif provisoire algérien, de tels gouvernements furent élus, comme d'ailleurs les parlements locaux. D'autre part, les compétences de l'Exécutif provisoire étaient loin d'avoir l'étendue des pouvoirs dont étaient armés ces gouvernements.

Une comparaison avec les structures mises sur pied par la loi-cadre de 1956 dans les territoires d'Afrique noire serait également hors de propos [4]. Cette loi comportait, pour chaque territoire, un Conseil de gouvernement élu par une Assemblée territoriale [5], ce qui n'était pas le cas de l'Exécutif provisoire algérien. De plus, les organes mis sur pied par la loi-cadre ont été prévus par une loi du Parlement français [6]. De même, l'organisation politique d'un pays jouissant de l'autonomie interne repose toujours sur une loi votée par le parlement de la métropole [7]. Là est sans doute la différence essentielle entre le gouvernement d'un territoire autonome et l'Exécutif provisoire créé par un accord international.

Par les pouvoirs qui lui furent accordés et le rôle qui lui fut imparti, on peut en revanche rapprocher l'Exécutif provisoire algérien des commissions instituées pour organiser et contrôler les plébiscites prévus par les traités de

[1] Bien qu'il ait été nommé par un décret du Gouvernement français en date du 6 avril 1962 (*JORF* du 7 avril), il est clair que l'Exécutif provisoire nécessita l'accord de la France et du G.P.R.A. quant à sa composition et à la nature de ses pouvoirs puisque «la mise en œuvre et l'organisation des pouvoirs publics en Algérie pendant la période transitoire ont été définies d'un commun accord» cf. FLORY, *Fin de la souveraineté française*, p. 914.

[2] *Op. cit.*, p. 293.

[3] O'CONNEL, *op. cit.*, t. I, p. 387. Le Parlement local était compétent, sous réserve de certaines limitations, pour légiférer sur les matières intéressant la colonie.

[4] *Contra*, FLORY, *Fin de la souveraineté française*, p. 905.

[5] LUCHAIRE, *op. cit.*, p. 174; BORELLA, *op. cit.*, pp. 273 ss.

[6] Sur l'adoption de la loi-cadre par le Parlement français, cf. BORELLA, *op. cit.*, pp. 267 ss. M. BORELLA adopte l'appellation de «loi Defferre» du nom du ministre qui en fut l uteur.

[7] Pour l'empire britannique, cf. O'CONNEL, *op. cit.*, t. I, p. 387.

Versailles et de Saint-Germain [1]. D'ailleurs, en tenant compte de la neutralisation des forces françaises et de l'A.L.N. par l'accord de cessez-le-feu et des garanties relatives à la mise en œuvre de l'autodétermination, l'organisation provisoire des pouvoirs publics pendant la période transitoire fait penser à «l'organisation établie pour contrôler et neutraliser les territoires plébiscités» [2] en vertu des traités de Versailles et de Saint-Germain. Apparemment, il a été tenu compte de cette expérience.

Certes, à la différence des plébiscites mentionnés plus haut, le référendum algérien ne s'est pas déroulé sous des auspices internationaux [3], car le Gouvernement français voulait maintenir la fiction que la naissance de l'Etat algérien procédait de l'autorité française. Mais l'observation des faits nous amène à constater que le référendum a été organisé par des négociations entre le Gouvernement français et le Gouvernement insurgé, que ces négociations ont abouti à des accords internationaux et que l'Exécutif provisoire a été prévu par l'un de ces accords pour appliquer le chapitre qui était relatif aux structures de l'Algérie pendant la période transitoire. C'était, donc, un organe international «ad hoc» comme l'étaient les commissions établies par les traités de Versailles et de Saint-Germain pour contrôler les plébiscites et administrer les régions où le scrutin devait avoir lieu.

Section IV

La procédure d'autodétermination

§ 1. — L'organisation du scrutin.

Les accords d'Evian stipulaient que la liberté et la sincérité de la consultation étaient «garanties conformément au règlement fixant les conditions de la consultation d'autodétermination» [4]. Ce règlement fut apporté par un

[1] Dans les cas du Sleswig et de la province d'Allenstein, le traité de Versailles reconnaissait aux commissions instituées pour le plébiscite «un pouvoir général d'administration» sur les territoires en question, cf. WAMBAUGH, *op. cit.*, pp. 205-206. Dans le cas de la Haute-Silésie, la commission avait des pouvoirs plus étendus, car le traité de Versailles stipulait: «La commission jouira de tous les pouvoirs exercés par le Gouvernement allemand ou le Gouvernement prussien, sauf en matière de législation ou d'impôts», *ibid.*, p. 206. Le traité de Saint-Germain donnait à la commission instituée pour contrôler le plébiscite dans la région de Klagenfurt seulement des pouvoirs d'administration du plébiscite. Néanmoins, la commission exerça, pratiquement, des pouvoirs équivalents à ceux qu'avaient les autres commissions, *ibid.*, p. 214 .

[2] *Ibid.*, p. 135; voir aussi JOHNSON, *op. cit.*, chapitre VII.

[3] A la session de 1960, un projet de résolution fut présenté par la première commission à l'Assemblée générale des Nations Unies pour organiser en Algérie un plébiscite supervisé par l'O.N.U. Ce projet ne recueillit pas la majorité des deux tiers nécessaire à son adoption. D'ailleurs, même si le projet avait été adopté, une telle résolution n'aurait vraisemblablement pas été appliquée, étant dépourvue de caractère obligatoire.

[4] Déclaration générale, chapitre I *c*.

décret du Gouvernement français [1], mais, du fait qu'il était prévu dans les accords d'Evian, il est logique de déduire qu'il a été rédigé par les deux délégations [2]. Aux termes de ce décret, toutes les opérations de contrôle du scrutin appartenaient à une «commission centrale de contrôle» placée sous l'autorité de l'Exécutif provisoire. Les membres de la commission, composée d'un président, de trois magistrats et de trois citoyens, devaient être choisis par l'Exécutif provisoire et nommés par le Gouvernement français (art. 30). Une tâche importante était dévolue à cette commission. Elle devait donner son avis préalable à toutes les mesures de portée générale intéressant le référendum (art. 33), fixer la liste des partis et groupements habilités à prendre part au scrutin (art. 34); elle devait être consultée sur le plan de l'emploi de la force publique pendant la période électorale et des forces de l'ordre le jour du scrutin (art. 35). Elle était aidée, localement, par des commissions départementales désignées par l'Exécutif provisoire. Les bureaux de vote comprenaient un président, un vice-président et deux assesseurs désignés par la commission départementale de contrôle, ainsi qu'un vice-président nommé par l'Exécutif provisoire (art. 17).

Enfin, il y a lieu de noter que la commission centrale de contrôle avait, à côté de son rôle administratif, une compétence juridictionnelle. Elle était compétente pour annuler tous les actes administratifs relatifs au scrutin à l'exception des décrets (art. 36), et pour statuer sur le contentieux électoral (art. 42). Ses décisions étaient sans recours.

La date du scrutin fut fixée, sur proposition de l'Exécutif provisoire, au 1er juillet 1962. La question posée au corps électoral fut fournie au Gouvernement français par l'Exécutif provisoire et publiée au *Journal officiel français;* elle avait la teneur suivante: «Voulez-vous que l'Algérie devienne un Etat indépendant coopérant avec la France dans les conditions définies par les déclarations du 19 mars 1962?» [3]

Du fait que le référendum avait été précédé par des négociations et que le Gouvernement français comme le G.P.R.A. recommandaient, au corps électoral, la même solution, le scrutin se déroula partout normalement et ne donna lieu à aucune contestation.

Les résultats officiels provisoires, diffusés le 3 juillet à 10 heures du matin par le président de la commission centrale de contrôle, donnèrent un résultat positif massif [4]. Aussitôt — à 10 h. 30 — était publiée une déclaration du

[1] Décret N° 62-305 du 19 mars 1962 portant règlement du référendum d'autodétermination dans les départements d'Alger, Batna, Bône, Constantine, Médéa, Mostaganem, Oasis, Oran, Orléansville, Saïda, Saoura, Sétif, Tiaret, Tizi-Ouzou, Tlemcen, *JORF* du 20 mars 1962.

[2] Cf. Flory, *Fin de la souveraineté française*, p. 917.

[3] *JORF*, du 9 juin 1962.

[4] Cf. *Pratique française du droit international*, *AFDI*, 1962, p. 992. Il y eut 5975581 oui, contre 16537 non.

président de la République française portant reconnaissance de l'indépendance de l'Algérie dans les termes suivants: *Par le référendum du 8 juillet 1961, le peuple français a reconnu aux populations algériennes le droit de choisir leur destin politique par rapport à la République française.*

Par le référendum du 8 avril 1962, le peuple français a approuvé les déclarations gouvernementales du 19 mars 1962, qui prévoient le cas où les populations algériennes, consultées en vertu de la loi du 14 janvier 1962, choisiraient de constituer l'Algérie en Etat indépendant de la France.

Par le scrutin d'autodétermination du 1er juillet 1962, le peuple algérien s'est prononcé pour l'indépendance de l'Algérie coopérant avec la France.

En conséquence, les rapports entre la France et l'Algérie étant désormais fondés sur les conditions définies par les déclarations gouvernementales du 19 mars 1962, le président de la République française déclare que la France reconnaît solennellement l'indépendance de l'Algérie [1].

§ 2. — Les caractéristiques du plébiscite [2].

Sarah Wambaugh, dont les travaux sur les plébiscites internationaux font autorité, a émis certaines suggestions sur la base de l'expérience acquise par les consultations organisées avant et après la Première Guerre mondiale [3]. Elles concernent, *grosso modo*, la neutralisation militaire par l'évacuation des troupes, la neutralisation de l'administration par le remplacement ou la surveillance étroite des fonctionnaires, notamment les anciens hauts-fonctionnaires, le contrôle absolu de la commission chargée d'organiser le plébiscite sur tous les services publics qui peuvent influencer l'atmosphère du scrutin, essentiellement celui de la police. Cet auteur souhaite aussi la conclusion, avant le vote, d'un accord sur les garanties de la consultation et d'un traité relatif aux droits de la minorité à l'issue du scrutin. Enfin, elle recommande d'accorder le droit de vote à tous les habitants, hommes et femmes, y compris les illettrés, quelles que soient les traditions du pays, ainsi qu'aux personnes expulsées ou réfugiées à l'étranger.

Le plébiscite algérien a répondu à toutes ces conditions. Il s'est déroulé régulièrement, et les résultats n'ont donné lieu à aucune contestation. Mais il est juste de reconnaître que cette consultation ne s'est déroulée dans de

[1] Cf. *Pratique française du droit international, AFDI*, 1962, p. 992; *JORF* du 4 juillet 1962, p. 6483.

[2] Plébiscite est le «terme qui, en droit international, désigne l'opération par laquelle les habitants d'un territoire expriment par un vote soit leur consentement ou refus de consentement à l'attribution de ce territoire à un Etat déterminé (plébiscite d'annexion), soit leur volonté ou leur vœu touchant la détermination du statut international de ce territoire», *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, p. 455.

[3] *Op. cit.*, pp. 243 ss.

telles conditions que parce qu'elle avait été précédée par un accord fixant minutieusement les garanties du scrutin et un traité relatif aux droits de la minorité.

Enfin, les libertés individuelles et les libertés publiques furent assurées, ce qui était également dû à l'accord des deux parties intéressées au sujet de la solution à adopter par le référendum. La tentative faite par l'O.A.S. [1] d'entraver le fonctionnement des libertés et empêcher la consultation n'influa pas le scrutin.

Cependant, la caractéristique sans précédent du plébiscite algérien fut qu'il a eu lieu à l'issue d'une guerre qui fut longue et meurtière, mais qui s'est terminée sans vainqueur ni vaincu. Comme nous l'avons vu, diverses mesures d'apaisement furent prises pendant la période transitoire. Toutefois, la durée de celle-ci, suffisante pour réunir les conditions d'une libre consultation, était trop courte pour laisser le temps aux passions de s'apaiser. C'est pourquoi, contrairement à de nombreuses prévisions, la majeure partie de la minorité européenne a quitté l'Algérie [2]. Certes, pour de multiples raisons, il était impossible, en l'espèce, de prévoir une période transitoire plus longue. Mais on peut concevoir, à l'avenir, des solutions sur le mode algérien à des conflits où il ne peut y avoir ni vanqueur ni vaincu, et prévoir une période transitoire assez longue pour laisser le temps à des populations exacerbées d'apprendre à cohabiter en paix.

[1] Organisation de l'Armée secrète. Elle groupait les éléments extrémistes de la minorité d'origine européenne.

[2] Le secrétaire d'Etat chargé des affaires algériennes déclarait le 28 octobre 1963, à la tribune de l'Assemblée nationale: «...Nous avions envisagé, de part et d'autre de la table, une Algérie où pourraient vivre quelque 500000 Français: il en reste 150000...», cf. *Pratique française du droit international*, *AFDI*, 1964, p. 903.

CHAPITRE V

LA NATURE JURIDIQUE DES ACCORDS D'EVIAN

Section I

Position du problème

Nous avons vu que le partenaire du Gouvernement français fut qualifié, dans les accords, simplement de «formation politique de caractère légal». Les textes furent publiés au *Journal officiel français* [1] en tant qu'actes internes sous l'intitulé «déclarations gouvernementales relatives à l'Algérie», c'est-à-dire comme de simples déclarations d'intentions puisqu'ils n'étaient même pas accompagnés de la formule exécutoire qui transforme les textes en droit positif [2]. Le Gouvernement français continua à exercer ses prérogatives gouvernementales sur l'Algérie jusqu'au 3 juillet 1962, soit trois mois et douze jours après la signature des accords. Mieux encore, «pour la doctrine officielle française, telle qu'elle apparaissait dans de multiples déclarations, les signataires algériens, ne représentant qu'un parti politique et des combattants, ne pouvaient engager un futur Gouvernement algérien» [3].

C'est pourquoi, avant même la date prévue pour l'entrée en vigueur ces accords, on se demandait quelle était leur nature juridique, quest préalable à celle de leur validité. Les juristes français, restés attachés à fiction que les accords d'Evian constituaient un règlement octroyé et que l'Etat algérien est né de l'autodétermination, ont donné, à ce sujet, des explications très contestables, à notre avis [4].

Il nous paraît impossible d'apporter une explication rationnelle à ce problème en s'en tenant à la fiction de la position officielle française. «Il est certain qu'il y a une contradiction à demander au F.L.N. à s'engager à respecter un certain statut futur de l'Algérie et à refuser simultanément de lui reconnaître le caractère d'une autorité politique qualifiée pour engager le peuple algérien. Cette contradiction existe» [5].

[1] Par contre, ils ne furent jamais publiés au *Journal officiel algérien*.

[2] Cependant, leur approbation par le référendum du 8 avril 1962 les a intégrés dans le droit français, cf. *infra*, pp. 118-119.

[3] David Ruzié, *La coopération franco-algérienne*, *AFDI*, 1963, p. 912.

[4] Cf. *infra*, pp. 120 ss.

[5] Jean Charpentier, *La France et le G.P.R.A.*, *AFDI*, 1961, p. 868. Cet auteur est, pourtant, peu susceptible de sympathie envers le F.L.N.

Le Gouvernement français était attaché à cette fiction pour des raisons de politique intérieure. Mais, dans l'analyse juridique, la fiction «ne peut pas être approuvée quand elle ne constitue qu'un procédé contraire au bon sens»[1].

Dans sa préface au livre de M. Bedjaoui, le professeur Pierre Cot constatait l'incapacité du droit international à apporter une solution au problème de la décolonisation [2]. Cela est normal dans la mesure où les juristes sont impuissants devant la politique. Comme le dit si bien M. Morgenthau, «ce dont parlent les représentants des nations, ce sont des principes moraux et des prétentions fondées sur le droit. Ce à quoi se rapportent leurs paroles, ce sont des conflits de puissance» [3].

Mais, en l'espèce, les diplomates et les hommes politiques avaient trouvé une solution au problème, et ils avaient besoin de cette fiction, étant donné les conditions politiques qui existaient en France à l'époque de la guerre d'Algérie [4]. On ne pouvait pas leur demander plus, l'essentiel étant qu'ils avaient réussi à ramener la paix. Quant aux juristes, ils ne faisaient qu'esquiver le vrai problème en s'attachant à une fiction politique qu'il est impossible de transposer sur le plan juridique.

Le général de Gaulle avait qualifié les membres du G.P.R.A. comme «les représentants de la rébellion, qui ont avec eux la majorité des sentiments du peuple algérien» [5]. C'est avec eux que le Gouvernement français a négocié et signé les accords d'Evian [6]. En outre, le Gouvernement français a accepté que l'A.L.N. restât l'arme au pied, pendant la période transitoire, faisant ainsi planer la menace d'une reprise éventuelle des hostilités sur l'ordre du G.P.R.A.: cela enlève bien du poids à la fiction du «règlement octroyé». Enfin, pendant cette période, un «Exécutif provisoire» a été institué «d'un commun accord», avec des prérogatives qui sont celles de l'autonomie interne et ce n'est pas peu si l'on songe que l'Algérie était jusqu'alors gouvernée, directement de Paris, comme n'importe quel département métropolitain. Ce sont là les faits qui nous ont permis, croyons-nous, de trouver la vraie nature juridique de ces accords.

Dans nos recherches, c'est en effet à l'observation des faits que nous nous sommes attachés, comme cela doit être le cas, pour faire une analyse juridique valable, chaque fois qu'on étudie la naissance d'un Etat. Dans la thèse du Gouvernement français, un point cependant nous a paru devoir

[1] Georges Ripert, *Les forces créatrices du droit*, *LGDJ*, Paris, 1965, p. 353.

[2] *Op. cit.*, p. 7.

[3] *Politics among Nations*, New York, Knopf, 1967, (4th ed.), p. 412.

[4] C'est à propos du problème algérien que l'armée a fait le seul *pronunciamiento* qu'on connaisse dans l'histoire de France depuis le coup d'Etat du 18 Brumaire.

[5] *Le Monde* du 9 novembre 1961.

[6] Bien que le Gouvernement français les ait publiés sans signature, il a été reconnu par la suite que les accords avaient été signés, cf. Buron, *op. cit.*, p. 264.

être retenu: le maintien, sous une forme atténuée, de la souveraineté française en Algérie jusqu'au scrutin d'autodétermination.

Relevons tout d'abord que le Gouvernement français ne s'est pas engagé, dans ces accords, conformément aux dispositions constitutionnelles en matière de traités [1]. Cela n'est cependant pas décisif, d'une part, parce que les stipulations les plus lourdes étaient à la charge de l'Algérie, d'autre part, parce que le Gouvernement et le président de la République française avaient clairement exprimé leur volonté d'engager la France. Quant à la procédure suivie à cet effet sur le plan interne français, la question ne concernait pas l'ordre juridique international.

En revanche, le problème de la nature juridique des accords d'Evian prenait une grande importance si on se demandait comment se trouverait lié l'Etat algérien, dont on voulait qu'il réunisse «presque transcendantalement toutes les perfections de l'idéal wilsonien tel qu'on eût voulu qu'il existât» [2].

Section II

L'engagement français

§ 1. — La procédure interne de conclusion des accords d'Evian

La politique d'autodétermination avait été massivement approuvée, p. voie de référendum, le 8 janvier 1961, et le texte soumis au peuple français avait été promulgué en tant que loi du 14 janvier 1961 [3]. Dans son article 2, cette loi permettait au Gouvernement français de régler, par voie de décrets pris en Conseil des ministres, «l'organisation des pouvoirs publics en Algérie suivant les dispositions de l'article 72 de la Constitution». La référence à l'article 72 de la Constitution signifiait que l'Algérie devait rester sous souveraineté française jusqu'au scrutin d'autodétermination.

L'article premier de la loi du 14 janvier 1961 stipulait que «les actes qui seraient éventuellement établis en conséquence de l'autodétermination

[1] Cf. *infra*, pp. 117-119.

[2] Bruno Etienne, *Les problèmes juridiques des minorités européennes au Maghreb*, Paris, *CNRS*, 1968, p. 136.

[3] Loi N° 61-64 du 14 janvier 1961 concernant l'autodétermination des populations algériennes et l'organisation des pouvoirs publics en Algérie avant l'autodétermination, *JORF* du 15 janvier 1961, pp. 578-579. Le référendum avait eu lieu, aussi, en Algérie considérée, alors, comme partie intégrante du territoire français. Les résultats globaux avaient été: 17 447 669 oui, contre 5 817 775 non et environ 8 millions et demi d'abstentions, *ibid.*, p. 621.

seront soumis au peuple français conformément aux procédures constitutionnelles». C'est pourquoi, lorsqu'on sut à quoi devait aboutir la politique d'autodétermination, après les négociations France-G.P.R.A., il fut nécessaire que le peuple français fût consulté.

Un message présidentiel au Parlement a déclaré que les dispositions arrêtées à Evian étaient formulées dans les déclarations gouvernementales du 19 mars 1962, et a annoncé l'intention du président de la République de soumettre au référendum, sur la base de l'article 11 de la Constitution, un projet de loi comportant l'approbation de ces déclarations [1]. Ce projet de loi, en réalité, avait deux buts: *a)* donner au président de la République l'autorisation de prendre, par ordonnances ou par décrets, «toutes mesures législatives ou réglementaires relatives à l'application des déclarations gouvernementales du 19 mars 1962», ce qui revenait à faire approuver, par le peuple français, la solution d'Evian; *b)* autoriser le président de la République à conclure, sans en référer au Parlement, «tous accords à établir conformément aux déclarations gouvernementales du 19 mars 1962, si les populations algériennes, consultées en vertu de la loi du 14 janvier 1961, choisissent de constituer l'Algérie en un Etat indépendant coopérant avec la France» [2].

Le susdit projet, adopté par le référendum du 8 avril 1962, est devenu la loi du 13 avril 1962 [3].

Quand le résultat positif du scrutin d'autodétermination fut connu, la déclaration du président de la République française, portant reconnaissance de l'indépendance de l'Algérie, se référa expressément aux deux lois du 14 janvier 1961 et du 13 avril 1962.

Ainsi, le Gouvernement français s'est engagé à l'égard de l'Algérie en vertu de l'autorisation qui lui a été donnée par les lois référendaires (le référendum est l'expression de la volonté nationale selon l'article 3 de la Constitution). Il ne s'est pas engagé conformément aux dispositions en matière de traités contenues dans les articles 52 et 53 de la Constitution. Mais c'est là un problème d'ordre interne qui n'affecte pas la validité de l'engagement français sur le plan international.

[1] Cf. *Le Monde* du 21 mars 1962. Selon l'article 18 de la Constitution, le président communique avec le Parlement par des messages qu'il fait lire.

[2] Ainsi une nouvelle compétence allait être reconnue au président de la République, l'autorisant à passer des accords avec le nouvel Etat sans faire jouer les articles 52 et 53 de la Constitution, puisque la ratification et l'approbation parlementaires ne seraient plus requises. Une nouvelle procédure interne de conclusion des traités allait être introduite, cf. Michel Lesage, *Procédures de conclusion des accords internationaux de la France sous la Ve République*, *AFDI*, 1962, p. 887.

[3] Loi N° 62-421 du 13 avril 1962 concernant les accords à établir et les mesures à prendre au sujet de l'Algérie sur la base des déclarations gouvernementales du 19 mars 1962, *JORF* du 14 avril 1962, p. 3843. Le référendum n'a pas eu lieu en Algérie. Il devait donner les résultats suivants: 17866423 oui, 1809074 non, environ 7 millions d'abstentions et 1 million de bulletins blancs, *ibid.* p. 3880.

Cependant, le problème s'est posé de savoir comment les accords d'Evian pourraient avoir force de loi en France puisqu'ils ont été publiés sans signature ni formule exécutoire. Selon les auteurs français, les accords d'Evian ont été introduits dans le droit français par le fait que «le peuple français les a approuvés lors du référendum du 8 avril 1962 et a chargé le président de la République de les mettre en application»[1]. Mais c'est une introduction oblique, pourrait-on dire, car le référendum portait non pas sur les accords eux-mêmes, mais sur un projet de loi donnant au président de la République les pouvoirs d'appliquer les principes qui y sont contenus. Selon M. Duverger, le référendum a donné aux déclarations du 19 mars 1962 une valeur quasi constitutionnelle qui «oblige d'abord le législateur à en tenir compte, mais aussi le gouvernement et les juges»[2].

§ 2. — *La nature juridique des accords d'Evian selon la pratique française du droit international.*

«Au point de vue de leur forme juridique, les accords d'Evian se présentent comme des accords en forme simplifiée, applicables sans ratification ultérieure, dès la signature en ce qui concerne l'accord de cessez-le-feu et à la suite de la consultation d'autodétermination en ce qui concerne les divers éléments des «déclarations gouvernementales»[3].

M. Rousseau ne nous explique pas comment, de déclarations gouvernementales, ils se transforment en accords en forme simplifiée. Mais il est évident qu'à partir du moment où on les considère comme des engagements internationaux, on y trouve les caractéristiques des accords en forme simplifiée. En effet, «alors que dans le cas du traité, le président de la République signe la lettre de pleins pouvoirs et que le traité signé ne sera définitivement conclu qu'après la ratification du président de la République, au cas d'accord en forme simplifiée, l'intervention formelle du président de la République est exclue»[4]. Or, théoriquement, il n'y a pas eu de lettre de pleins pouvoirs remise aux négociateurs français des accords d'Evian et, bien sûr, pas de ratification[5]. On ne trouve, donc, nulle trace formelle de l'intervention du président de la République. Le fait que la politique algérienne faisait partie de ce qu'on appelait le domaine réservé du général

[1] LUCHAIRE, *op cit.*, p. 195; ETIENNE, *op. cit.*, p. 193.

[2] Une obligation juridique, dans *Le Monde* du 2 novembre 1963.

[3] ROUSSEAU, *Chronique des faits internationaux, RGDIP*, 1963, p. 119.

[4] LESAGE, *loc cit.*, p. 877.

[5] Il est à remarquer, en outre, l'absence d'intervention du Parlement, malgré l'importance des problèmes en cause. Le Gouvernement est passé sur la tête du Parlement par le référendum du 8 avril 1962.

de Gaulle n'a pas d'importance ici, car, dans le cas des traités comme dans celui des accords en forme simplifiée, les directives relatives à la négociation peuvent très bien émaner de la présidence de la République [1].

Cependant, le procédé présentait un gros inconvénient, car on pouvait craindre que la manière dont ils ont été insérés au *Journal officiel*, sans aucune référence aux prescriptions constitutionnelles concernant l'entrée en vigueur de la publication des engagements internationaux, ne soulève des difficultés quant à leur application par les tribunaux » [2].

Mais cette appréhension devait être dissipée par la jurisprudence des tribunaux judiciaires qui ont considéré les accords d'Evian comme un engagement international [3].

Section III

L'engagement algérien selon les auteurs français

§ 1. — L'opinion de Mme Bastid.

« Les engagements franco-algériens, dont les termes sont définis dans les accords d'Evian, sont dus, non pas à un traité formel, mais à un accord résultant du comportement ultérieur des deux Etats sur un texte dont le contenu a été officiellement publié au *Journal officiel de la République française.* » [4]

Cette opinion de Mme Bastid conduit à une conclusion très contestable: on déduit très logiquement de cette thèse qu'avant la série d'actes qui constituent le comportement des Etats, les accords d'Evian étaient nuls, ce qui

[1] Lesaor, *loc. cit.*, p. 877.

[2] Rousseau, *Chronique des faits internationaux*, *RGDIP*, 1963, p. 119. En tant que déclarations gouvernementales, les accords d'Evian ont été publiés sans formule exécutoire. Pour les accords internationaux, celle-ci est contenue, en droit français, dans le décret de publication inséré au *JORF*.

[3] Tribunal de grande instance de Riom, 2 octobre 1963, Veuve Chaurand, c. Agent judiciaire du Trésor public, *RGDIP*, 1964, p. 750, avec note de M. Rousseau. En réaffirmant la règle, en droit français, qu'il appartient aux tribunaux judiciaires d'interpréter les traités diplomatiques, sauf lorsque les dispositions soumises à leur interprétation soulèvent des questions touchant à l'ordre international public, le tribunal de Riom a considéré que «les déclarations du 19 mars 1962 peuvent, à cet égard, être assimilées à un traité diplomatique». M. Rousseau aurait préféré que le tribunal emploie l'expression «engagement international» ou «accord en forme simplifiée» plutôt que «traité diplomatique». Mais, dans le fond, il n'y a, bien sûr, aucune différence entre ces expressions. Voir aussi Cour d'appel de Montpellier, 27 janvier 1965, M... c/Dr V..., *Gazette du Palais*, 1965, I, p. 424.

[4] *Les cours de droit*, Paris, 1967-1968, p. 115.

laissait le choix à chacun des partenaires de ne pas les appliquer, résultat curieux pour des accords si laborieusement négociés.

Le Gouvernement français tenait à ce que ces accords déploient des effets juridiques internationaux dès le moment où la délégation française, qui ne comprenait pas moins de trois ministres, entamait sérieusement des négociations. En ce qui concerne l'Algérie, le premier chef du Gouvernement algérien après l'indépendance, le président Ben Bella, déclarait dans son discours d'investiture prononcé le 28 septembre 1962 devant l'Assemblée nationale: «Nous devons compter aussi avec les implications nombreuses des accords d'Evian, que le Gouvernement prend l'engagement solennel de respecter.»[1] D'ailleurs, les organes de l'Etat algérien, après l'indépendance, se considéraient comme les successeurs, en fait et en droit, du G.P.R.A. et du C.N.R.A. (Parlement de la Révolution algérienne, coopté à l'intérieur du F.L.N.). C'est ainsi qu'une transmission des pouvoirs du G.P.R.A. à l'Assemblée nationale eut lieu, officiellement, lors de la première réunion de cette dernière, après l'indépendance[2]. Pour l'Algérie, donc, il s'agissait d'un traité conclu par des membres de son gouvernement dûment habilités à cet effet.

Dans ces conditions, parler de comportement des Etats revient à considérer que les parties ont implicitement consenti au contenu des accords d'Evian, alors que ceux-ci tirent leur force obligatoire de la volonté clairement déclarée de part et d'autre[3]. Ceci est d'autant plus vrai que ces accords ont été précédés de négociations, ce qui impliquait que les pouvoirs nécessaires à cet effet ont été donnés aux négociateurs par les organes compétents des deux parties.

C'est pourquoi, il nous semble qu'il faut chercher dans une autre direction la nature juridique de ces accords.

§ 2. — L'opinion de M. Pinto.

«La déclaration générale définit ... une procédure de création d'un Et d'approbation par l'autorité suprême de cet Etat — le peuple — d'en gements internationaux. En créant par son vote le nouvel Etat, le corps

[1] Cf. *Le Monde* du 30 septembre-1er octobre 1962.

[2] Voir *JORA*, *Débats parlementaires*, N° 1, p. 9.

[3] On parle de comportement d'un Etat comme source de droits et d'obligations lorsqu'il n'y a pas de volonté clairement exprimée par un organe compétent pour agir dans les relations internationales. Il arrive alors que les juridictions internationales considèrent une série d'actes concordants, même si ceux-ci n'émanent pas d'organes habilités à lier leur pays, comme un consentement implicite de l'Etat à s'engager dans un nouveau rapport de droit, cf. Philippe Cahier, *Le comportement des Etats comme source de droits et d'obligations*, in *Mélanges Guggenheim*, pp. 237 ss.

électoral accepte (ou rejette) les déclarations qui déterminent les droits et les obligations de cet Etat vis-à-vis de la France.»[1] Cette opinion est, aussi, celle du Gouvernement français[2]. Selon cette thèse, le scrutin d'autodétermination a eu deux effets: créer le nouvel Etat et ratifier les accords.

On peut concevoir la création d'un Etat par un scrutin d'autodétermination, bien qu'on ne connaisse aucun précedent de ce genre. On trouve, dans la pratique internationale, deux sortes de consultations populaires: celles qui sont organisées par la décision unilatérale d'un gouvernement et celles qui le sont par suite d'un traité. Les premiers plébiscites de l'histoire furent décidés unilatéralement. Mais ces plébiscites, organisés par la Révolution française et le *Risorgimento* italien, eurent, chaque fois, pour effet d'approuver (ou de justifier) l'annexion à laquelle voulaient procéder ceux qui occupaient effectivement le territoire et avaient organisé le scrutin[3]. En ce qui concerne les consultations organisées à la suite de traités, ceux-ci les mentionnaient parmi leurs multiples stipulations. La conclusion des traités était parfaite avant le scrutin, et celui-ci était seulement une condition mise à l'application de tout ou partie du texte. Quant aux plébiscites eux-mêmes, ils n'eurent, nulle part, pour effet de créer un Etat, mais seulement de déterminer à quel Etat, déjà existant, devait se rattacher telle ou telle région[4].

Cependant, étant donné que le droit international ne se préoccupe pas du mode de création des Etats, rien, dans la technique du droit des gens, ne s'oppose à la création d'un Etat par un scrutin d'autodétermination. Mais cela ne nous aide pas à trouver de quelle façon est intervenu le consentement algérien dans les accords d'Evian.

Selon M. Pinto, le scrutin a eu pour effet de faire approuver les accords par le peuple qui est l'autorité suprême de l'Etat. Certes, une partie de la doctrine moderne du droit public considère le corps électoral comme un organe de l'Etat. Mais, selon la technique du droit des gens, un engagement

[1] *Le statut des Européens dans les accords entre la France et l'Etat Algérien*, dans *Le Monde* du 18 avril 1962; voir, dans le même sens, Jean Touscoz, *Les Accords franco-algériens*, *Revue de l'Action populaire*, mai 1962, pp. 559 ss; Flory, *Fin de la souveraineté française*, pp. 90 ss.

[2] Cf. de Gaulle, *op. cit.*, p. 133; Charpentier, *Pratique française du droit international*, *AFDI* 1962, pp. 990-992.

[3] Voir Wambaugh, *op. cit.*, pp. 180-181.

[4] *Ibid.*, pp. 185 ss; Johnson, *op. cit.*, chapitre IV. On peut citer, à part, le plébiscite pour l'union des provinces de Moldavie et Valachie, qui eut lieu en 1856 par suite du traité de Paris de la même année. Politiquement, cette union devait faciliter la création de l'Etat roumain. Mais le plébiscite de 1856 n'avait aucune pertinence juridique en ce qui concerne la naissance de l'Etat roumain, car les deux provinces, même unies, devaient rester encore longtemps sous la suzeraineté turque.

international oblige l'Etat soit par la signature, dans le cas des accords en forme simplifiée, soit par la ratification [1]. Celles-ci sont l'œuvre des organes compétents à engager l'Etat en matière internationale. Or, le corps électoral n'a jamais été dans le passé et n'est nulle part, dans le présent, un organe compétent pour agir dans les relations extérieures [2]. Il est vrai que M. Pinto a parlé d'approbation, mais quand la signature ne suffit pas, c'est la ratification qui a une valeur juridique en droit international et les deux expressions sont loin d'être synonymes. Selon Lord Mc Nair, la ratification est un terme technique du droit international et ne doit pas être utilisé par les juristes dans son sens populaire de confirmation ou d'approbation [3].

Par ailleurs, comme nous allons le voir, même si on voulait assimiler l'approbation populaire à une ratification, cette idée ne nous aiderait pas à résoudre le problème.

Selon la thèse de M. Pinto, ce fut le vote populaire qui a créé l'Etat algérien. Il en résultait que celui-ci n'existait pas encore au jour du plébiscite; par conséquent, on ne pouvait parler d'autorité de l'Etat ni, *a fortiori*, d'autorité compétente pour ratifier. En outre, la ratification est l'acte que le droit international impute à l'Etat comme manifestation de sa volonté. Mais «l'imputation présuppose la personnalité» [4]. Comme, en partant de l'hypothèse de M. Pinto, la personnalité algérienne n'existait pas, dans l'ordre juridique international, le jour du scrutin, on ne pouvait conclure que la volonté exprimée par celui-ci pouvait être internationalement imputable à l'Etat algérien.

Il nous semble donc impossible de prétendre que la volonté algérienne de s'engager dans les accords d'Evian fut exprimée par le vote populaire, même si on assimilait celui-ci à une ratification. Et cette conclusion nous amène, par la force des choses, à donner au scrutin d'autodétermination sa véritable nature, qui est celle d'une condition mise à l'application d'un traité dont la conclusion était déjà parfaite.

[1] L'unique exception à cette règle concerne les conventions internationales du travail. Dans ce cas, les gouvernements sont tenus de soumettre à l'organe législatif de leur pays les projets élaborés par l'O.I.T. en vue de leur transformation en lois, mais il n'y a pas de signature ni de ratification, cf. ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 39.

[2] L'article 89 de la Constitution suisse prévoit la participation facultative du peuple par voie de référendum, pour la ratification de certains traités. Mais le référendum s'analyse comme une autorisation de ratifier le traité. En outre, celui-ci doit, au préalable, avoir été accepté par l'Assemblée fédérale, c'est-à-dire le parlement, Cf. GUGGENHEIM, *Traité*, t. I, 1967, p. 149. Quant à la ratification elle-même, c'est un acte qui est de la compétence du Conseil fédéral, l'Exécutif collégial suisse, *ibid.*, p. 158. Comme c'est la ratification qui constitue la déclaration de volonté imputée par le droit international à l'Etat, on ne peut pas dire, même dans ce cas, que le peuple soit un organe des relations extérieures.

[3] *The Law of Treaties*, Oxford, Clarendon Press, 1961, p. 130.

[4] ANZILOTTI, *op. cit.*, p. 253.

§ 3. — L'opinion de M. Rousseau.

«Le choix d'une pareille technique juridique — de caractère délibérément unilatéral — ne doit pas faire illusion, la forme étant ici secondaire. Visiblement, le Gouvernement français a voulu maintenir jusqu'au bout la fiction d'un règlement octroyé, fidèle en cela à sa doctrine constante suivant laquelle toute apparence de négociations égalitaires eût consacré prématurément le caractère représentatif d'un interlocuteur qui ne tirait ses pouvoirs que de lui-même — et cela tant qu'une légitimation populaire n'était pas intervenue à la suite d'élections libres et démocratiques.» [1]

Nous sommes d'accord que la forme était ici secondaire, l'essentiel étant la manifestation de la volonté de part et d'autre.

Mais si l'interlocuteur du Gouvernement français n'avait eu ni la personnalité internationale ni le caractère représentatif, ce seraient alors les conditions de fond qui auraient manqué pour la validité de ces accords.

Il est possible de négocier avec un interlocuteur non représentatif qui s'impose par ses armes, tout en restant fidèle au principe d'un règlement octroyé, mais, dans ce cas, la négociation devrait porter uniquement sur les conditions du retour des insurgés dans la légalité. C'est ce qu'a tenté, en vain, le général de Gaulle avec l'offre de «la paix des braves» en octobre 1958.

Après la promesse d'autodétermination faite en septembre 1959, il était possible de s'entendre avec le F.L.N. pour qu'il arrêtât les combats et de négocier avec lui seulement sur l'organisation matérielle du scrutin d'autodétermination: dans ces conditions, on pouvait lui dénier tout aractère représentatif. Le G.P.R.A. semblait disposé à accepter une telle rocédure. Mais le désir du Gouvernement français était de régler auparaant avec le G.P.R.A. les problèmes de succession d'Etats et il est évident u'en négociant, les autorités françaises étaient plus attachées aux effets ridiques que devaient déployer les accords d'Evian entre la France et lgérie que ne l'étaient les autorités du F.L.N.

l nous semble impossible de nier la capacité de conclure des traités à rlocuteur et, simultanément, de considérer les actes négociés avec lui e créateurs de normes juridiques. L'existence d'un sujet capable est ondition *sine qua non* pour la validité d'un acte juridique [2].

M. Rousseau nous dit que «le Gouvernement français a voulu maintenir jusqu'au bout la fiction d'un règlement octroyé». Mais l'éminent professeur avait lui-même écrit, sur un autre point relatif au problème algérien, à propos de la condition juridique des forces de l'A.L.N. qu'il était «bien

[1] *Chronique des faits internationaux, RGDIP*, 1963, p. 119.

[2] Cf. GUGGENHEIM, *La validité et la nullité des actes juridiques internationaux, RADI*, t. 74, 1949 I, p. 205.

difficile de maintenir la fiction qui a été celle de tous les Gouvernements français depuis le 1er novembre 1954» [1].

Ainsi, les explications de M. Rousseau ne nous aident-elles pas à trouver comment est intervenu le consentement algérien dans les accords d'Evian.

Section IV

Notre propre conception de l'engagement algérien

§ 1. — Inexactitude de la fiction du règlement octroyé en droit international.

La naissance d'un Etat intéresse, simultanément mais séparément, le droit international et l'ordre juridique de l'Etat démembré. Par conséquent, les formes constitutionnelles, législatives et réglementaires adoptées par la France pour permettre la séparation ne doivent pas influencer une étude de droit international. «Toute norme n'a de caractère juridique que dans l'ordre dont elle fait partie.» [2]

L'impasse à laquelle aboutissent les explications des auteurs français provient de ce qu'ils refusaient, *a priori*, de considérer que les accords d'Evian étaient des conventions internationales pendant la période transitoire; ils partaient de l'hypothèse qu'il s'agissait d'un acte unilatéral du Gouvernement français, proposé au suffrage des Algériens, ces derniers étant d'ailleurs considérés comme individus et non comme peuple. En d'autres termes, leurs analyses étaient imprégnées de la fiction d'un règlement octroyé [3]. On a écrit, à l'appui de ce point de vue, que «les négociateurs algériens ont reconnu la souveraineté exclusive de la France en Algér jusqu'à la consultation prévue» [4] et que «c'est par une déclaration u latérale que le chef de l'Etat a reconnu à l'Algérie sa souveraineté

Mais s'agissait-il vraiment de cela alors qu'on pouvait lire dan préambule de la Déclaration générale que «les garanties relatives à mise en œuvre de l'autodétermination et l'organisation des pouvoirs publics en Algérie, pendant la période transitoire, ont été définies d'un commun

[1] *Chronique des faits internationaux*, *RGDIP*, 1961, p. 626.

[2] ANZILOTTI, *op. cit.*, p. 55.

[3] Cette fiction est bien exposée par M. Jean LECA, *Organisation provisoire des pouvoirs publics de la République algérienne*, *Revue algérienne*, Janvier 1964, pp. 9 ss. L'auteur intitule, justement, un paragraphe «La filiation française».

[4] FLORY, *Fin de la souveraineté française*, p. 909.

[5] *Ibid.*, p. 919.

accord»[1]? Et que dire du maintien de l'A.L.N., sur le pied de guerre, pendant cette période?[2] Ce sont là des faits dont on doit tenir compte: la souveraineté française s'est maintenue sous une forme très atténuée.

Cependant, nous chercherons en quoi consiste un règlement octroyé. Nous verrons ensuite que l'idée de règlement octroyé, même si on l'admettait, serait inexacte dans une analyse de droit international.

La pratique anglaise est riche en précédents de règlements octroyés puisque c'est sous cette forme que l'empire britannique s'est transformé. L'émancipation des colonies anglaises s'est faite, progressivement et sans insurrection, pendant une longue période. «Cette période s'étend de 1887 à 1939, de la première Conférence coloniale au déclenchement de la Seconde Guerre mondiale. Durant cette période, les rencontres régulières des représentants des colonies les plus évoluées, dans des conférences impériales, posèrent les fondations des conventions sur lesquelles repose la structure complexe du Commonwealth actuel.»[3] Ces conventions étaient de simples résolutions. Cependant, elles étaient mises progressivement en application par la pratique des gouvernements et par les législations de la Grande-Bretagne et des Dominions; tel fut le cas, notamment, en ce qui concerne les changements importants recommandés par la conférence impériale de 1926[4]. En 1931, le Statut de Westminster a consacré, par un texte solennel ayant force obligatoire, la situation existant à la suite de cette lente évolution. Ce statut était un acte voté par le Parlement anglais afin de codifier les changements intervenus par suite de l'application des conventions, c'est-à-dire en dehors du droit strict. Il faisait suite aux conférences impériales de 1926, 1929 et 1930.

Le Statut de Westminster achevait l'évolution des Dominions vers la pleine personnalité juridique internationale et était un règlement octroyé. De même, chacune des conventions constitutionnelles antérieures et chaque décision des conférences impériales étaient des règlements octroyés. «Bien qu'elle n'ait pas connu un statut comparable au Statut de Westminster, l'Inde évolua par des stades similaires pendant la même période et devint partie aux diverses conventions.»[5] Elle accéda à l'indépendance par suite d'un acte voté par le Parlement anglais.

[1] L'Etat a sur son sol «une puissance de domination, à laquelle on donne habituellement dans la terminologie française le nom de souveraineté territoriale», nous dit CARRÉ DE MALBERG, *op. cit.*, t. I, p. 3.

[2] Cf. l'accord de cessez-le-feu.

[3] O'CONNELL, *op. cit.*, t. I, p. 389.

[4] Cf. OPPENHEIM-LAUTERPACHT, *op. cit.*, t. I, pp. 201-202; voir l'explication de ce mécanisme juridique par Jean-Jacques CHEVALLIER, *De la distinction britannique entre la «Convention constitutionnelle» et le «Droit légal» et de son rôle dans l'évolution du Statut de Dominion*, in *Mélanges Scelle*, pp. 179 ss.

[5] O'CONNELL, *op. cit.*, t. I, p. 391.

Il nous semble impossible de comparer ces modalités avec les accords d'Evian. Le climat des négociations d'Evian, alors que les armées des deux parties s'affrontaient, était loin de celui des conférences impériales britanniques.

Dans le cas d'un règlement octroyé, les représentants des colonies qui discutent avec la métropole exercent leurs mandats dans le cadre légal établi par celle-ci [1]. C'est toute la différence avec le cas d'un règlement négocié avec des insurgés qui ont créé leur propre ordre juridique, en dehors de la légalité de la métropole.

Dans le processus de transformation de l'empire français, on connaît des exemples de règlements octroyés avec l'expérience éphémère de la Communauté qui a duré de 1958 à 1960 [2]. Il s'agissait, alors, d'une situation bien différente de celle de l'Algérie.

Enfin, la fiction du règlement octroyé, même si on l'admettait, ne serait ici d'aucun secours. En effet, si le règlement octroyé est destiné à régir des relations inter-étatiques, il doit être soumis au droit des gens et il faut bien, par conséquent, trouver sur quoi est fondée la force juridique d'un tel règlement, ce qui revient à trouver la qualification, dans l'ordre juridique international, de l'interlocuteur de l'ancienne métropole. C'est la question que s'est posée M. Herbert W. Briggs au sujet du traité du 4 juillet 1946 par lequel les Etats-Unis ont octroyé l'indépendance aux Philippines [3].

Les règlements octroyés étaient une réalité dans l'ordre juridique britannique, mais ils étaient soumis au régime «inter se» qui n'était pas le droit international [4]. A partir du moment où les membres du Commonwealth ont accédé à la pleine capacité juridique, leurs relations ont été régies par le droit des gens et la doctrine «inter se» est morte [5].

[1] Cf. Jean BROWNLIE, *Aspects juridiques du passage à l'indépendance, Revue de droit contemporain*, juin 1961, pp. 17 ss.

[2] Cf. LUCHAIRE, *op. cit.*, pp. 134 ss.

[3] *Recognition of States: Some Reflections on Doctrine and Practice, AJIL*, 1949, p. 116. Cet auteur est d'avis qu'on ne peut pas cerner dans des théories juridiques les faits qui président à la naissance et la reconnaissance des Etats, *ibid.*, p. 121. Cette conclusion est peut-être valable pour le cas des Philippines, mais, à notre avis, on ne peut pas en faire une conclusion générale.

[4] OPPENHEIM-LAUTERPACHT ramène la doctrine «inter se» aux principales caractéristiques suivantes: Les relations des membres du Commonwealth entre eux n'avaient pas le caractère international; ceux-ci échangeaient des représentants qui bénéficiaient des immunités traditionnelles mais ne figuraient pas sur la liste du corps diplomatique et n'étaient pas considérés comme envoyés d'un Etat étranger; les conflits qui surgissaient entre eux n'étaient jamais soumis à la C.P.J.I.; il y avait une nationalité commune qui déployait certains effets chez tous les membres du Commonwealth, *op. cit.*, t. I, p. 208; sur la nationalité commune, cf. *ibid.*, pp. 652-653.

[5] Cf. O'CONNELL, *op. cit.*, pp. 405 ss.

De même ce qu'on a appelé la «Communauté rénovée» créée par suite de règlements octroyés est mort-née [1]; elle n'a pu survivre à l'accession de ses membres à la pleine capacité juridique.

La doctrine «inter se», qui avait donné une signification juridique à la notion de règlement octroyé, était fondée sur le consentement mutuel des parties qui acceptaient de soumettre leurs relations à un régime spécial qui n'était pas celui du droit international. L'exemple de l'Irlande, qui offre, par ailleurs, une grande analogie avec le cas algérien, est significatif à cet égard. Le 6 décembre 1921, la Grande-Bretagne signa à Londres, un accord avec les délégués du «Gouvernement» irlandais, émanation du *Dail* (parlement) composé de membres du parti séparatiste *Sinn Fein* interdit depuis août 1919. La nature juridique de ce traité fut considérée de façon différente, de part et d'autre. Selon le *Chief Justice of Ireland,* Cearbhall O Dalaigh, «du côté irlandais, le traité était considéré comme un accord international, et la Constitution, quoique soumise aux termes du traité, était considérée comme promulguée «dans l'exercice du droit indiscutable» d'une Assemblée constituante irlandaise. Du côté britannique, le point de vue était différent. Le traité avait un caractère contractuel (celui des arrangements «inter se» du Commonwealth britannique), mais il puisait sa force juridique dans sa promulgation par le Parlement impérial comme c'était aussi le cas, du point de vue britannique évidemment, pour la Constitution de l'Etat irlandais libre» [2]. En 1924, l'Irlande fit enregistrer l'accord au secrétariat de la S.D.N., en application de l'article 18 du Pacte. Le Gouvernement anglais s'y opposa en arguant que le traité était une charte octroyée soumise au régime «inter se» du Commonwealth britannique et non un accord régi par le droit des gens. Mais le point de vue irlandais prévalut, et le traité fut enregistré. Ainsi, quelle qu'ait été sa valeur dans l'ordre juridique britannique, l'attitude du Gouvernement anglais fut considérée comme sans fondement dans l'ordre juridique international parce que l'autre partie n'acceptait pas le régime spécial «inter se».

En ce qui concerne les accords d'Evian, ils étaient destinés, dès leur signature, à être régis par le droit international. Par conséquent, même si on acceptait l'hypothèse du règlement octroyé, il nous resterait à expliquer comment l'Algérie a été liée de façon à ce que l'engagement lui soit imputable conformément à la technique du droit des gens. Et la fiction du règlement octroyé ne nous aiderait pas à trouver la solution.

[1] Cf. LUCHAIRE, *op. cit.*, p. 149.

[2] *Ireland and the British Commonwealth, AAA*, 1962-1963, t. 32-33, p. 24; pour un aperçu sur l'accession de l'Irlande à l'indépendance, voir aussi Georges LANGROD et M. CLIFFORD-VAUGHAN, *L'Irlande, LGDJ*, Paris, 1958, pp. 92-119 et pp. 155-180.

§ 2. — Reconnaissance de facto *du G.P.R.A. par la France.*

Ainsi que nous l'avons vu dans le paragraphe précédent, un règlement octroyé, qui est un acte unilatéral, ne peut pas régler des rapports interétatiques régis par le droit international, ainsi que devaient l'être les relations franco-algériennes puisqu'il n'était nullement question d'un autre régime comme ce fut le cas par exemple pour les relations entre les membres du Commonwealth britannique avec la doctrine «inter se». D'autre part, après l'accession de l'Algérie à l'indépendance, on a considéré, de part et d'autre, que les accords d'Evian régissaient les rapports franco-algériens [1]. Etant donné que la force obligatoire attribuée à ces accords ne peut aucunement s'expliquer par la notion de règlement octroyé, c'est-à-dire par la théorie de l'acte unilatéral, on est amené à conclure que leur nature juridique est celle d'actes bilatéraux.

Selon la position officielle française, les textes d'Evian étaient à l'origine un acte unilatéral du Gouvernement de Paris et ont acquis le caractère bilatéral, après la reconnaissance de l'indépendance de l'Algérie par la France, grâce au plébiscite qui a apporté l'acceptation des Algériens (considérés, d'ailleurs, comme individus et non comme peuple) [2]. Mais nous avons vu que la véritable portée juridique du scrutin d'autodétermination, du point de vue du droit international, était celle de l'accomplissement d'une condition mise à l'application des accords, et non celle d'une ratification [3].

Par la suite, le Gouvernement français semble avoir modifié sa première position et adopté une autre technique pour considérer les accords d'Evian comme des actes bilatéraux. En 1964, en effet, il a pris l'initiative d'enregistrer au secrétariat de l'O.N.U., sous la dénomination d'«échange de lettres et déclarations adoptées le 19 mars 1962 à l'issue des pourparlers d'Evian constituant un accord entre la France et l'Algérie», le texte des accords précédé de l'échange de lettres qui a eu lieu après la proclamation des résultats du plébiscite, le 3 juillet 1962, entre le chef de l'Etat français et le président de l'Exécutif provisoire [4]. Le terme «déclarations» est la dénomination officielle française des accords d'Evian. Quant à l'échange de lettres, il appelle deux remarques: d'une part, l'Exécutif provisoire n'avait que des compétences administratives [5], et ne pouvait, par conséquent,

[1] Leur modification ultérieure est indépendante de leur mode de conclusion.

[2] Il est à remarquer que Mme Bastid et M. Rousseau expliquent par un autre raisonnement le prétendu changement de nature juridique de ces textes. L'opinion que nous exposons dans le présent paragraphe est que les accords d'Evian ont eu un caractère bilatéral dès leur signature.

[3] Cf. *supra*, p. 123.

[4] *RTNU*, 1964, t. 507, p. 25.

[5] Cf. *supra*, p. 110.

exercer aucun *treaty making power;* d'autre part, la lettre du général de Gaulle affirmait que «la France a pris acte des résultats du scrutin d'autodétermination du 1er juillet 1962 et de la mise en vigueur des déclarations du 19 mars 1962... Les compétences afférentes à la souveraineté sur le territoire des anciens départements français d'Algérie sont, à compter de ce jour, transférées à l'Exécutif provisoire de l'Etat algérien», mais, dans sa réponse du même jour, le président de l'Exécutif provisoire ne faisait nullement allusion à «la mise en vigueur des déclarations du 19 mars 1962», et se bornait à dire que «l'Exécutif provisoire a ainsi reçu ce jour transfert des compétences afférentes à la souveraineté sur le territoire algérien»: or, selon la pratique diplomatique, dans les échanges de lettres qui constituent un accord, la réponse reprend tous les termes de la première missive [1].

Donc il nous semble erroné de prétendre que les accords d'Evian ont acquis le caractère bilatéral par suite de l'échange de lettres intervenu entre le général de Gaulle et le président de l'Exécutif provisoire.

Dès lors, il reste à savoir si et comment la France a considéré le consentement du G.P.R.A. comme engageant l'Algérie sur le plan du droit international. C'est en s'attachant à l'analyse des faits que nous pouvons apporter une explication à ce sujet.

Les accords passés à Evian étaient destinés, dès leur signature, à déployer des effets de droit international; il s'agissait donc dès ce moment d'actes juridiques internationaux, et non d'actes internes comme le prétendait le Gouvernement français; ils étaient déjà imputables à l'Algérie sur la base du droit international. D'autre part, ces actes ont été conclus par les délégations de deux entités politiques distinctes et indépendantes. Cela est si vrai que les bons offices d'une tierce puissance, la Suisse, furent nécessaires pour organiser la rencontre; on ne connaît pas d'exemple de règlement octroyé auquel on soit arrivé par les bons offices d'une puissance étrangère. La force juridique des textes d'Evian procédait ainsi de l'accord de deux volontés, ce qui nous permet de conclure à leur caractère bilatéral. Certaines formules du préambule de la Déclaration générale le démontrent à l'évidence; c'est ainsi qu'on y trouve à deux reprises l'expression «commun accord» (al. 4 et 5), et le mot «pourparlers» (al. 2). Les textes d'Evian étaient donc dès l'origine des actes juridiques internationaux bilatéraux imputables à l'Algérie.

«L'imputation présuppose la personnalité, ou, mieux se confond avec elle: sujet d'imputation juridique et personne sont des expressions synonymes.» [2] C'est pourquoi nous pensons qu'en concluant avec le G.P.R.A.

[1] Cf. Basdevant, *La conclusion et la rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités, RADI*, t. 15, 1926 V, pp. 609-610. Bien qu'il s'agisse là d'une étude ancienne, elle reste encore valable, au moins en ce qui concerne la pratique française.

[2] Anzilotti, *op. cit.*, p. 253.

un accord destiné à déployer des effets en droit international, la France reconnaissait *de facto* et implicitement la capacité du Gouvernement provisoire de représenter l'Algérie et reconnaissait *de facto* celle-ci comme sujet du droit international. Il est vrai qu'on ne trouve nulle déclaration française portant reconnaissance du G.P.R.A. Mais la reconnaissance peut être tacite et résulter d'un fait aussi probant que la conclusion d'un accord [1].

En somme, on peut dire que le Gouvernement français a admis, lui aussi, l'effectivité *sui generis* du G.P.R.A. et en a tiré les conséquences sur le plan du droit.

Dans une communication sur les «Etats nouveaux» faite au congrès de l'Association des auditeurs et anciens auditeurs de l'Académie de droit international, nous relevons un passage très pertinent sur le genre de sujet qui nous occupe: «Fréquemment, la fin officielle des hostilités et, ainsi, l'admission irrévocable du succès de la révolte, se trouve dans un traité entre l'ex-Etat parent et le nouvel Etat rebelle. C'est la signification d'un tel traité et c'est la raison pour laquelle un tel traité et une telle reconnaissance paraissent conférer au nouvel Etat son statut international. Mais la reconnaissance ne crée pas elle-même le statut. Celui-ci est acquis lorsque les quatre conditions pour la création d'un Etat sont remplies. Habituellement, les nouveaux Etats sont indépendants avant le traité, celui-ci admettant simplement que les hostilités prennent fin et confirmant l'indépendance comme irrévocable. Le simple fait qu'un traité est conclu suggère cela, car un traité présuppose deux Etats indépendants; et une personne morale non officielle, même si elle peut contracter des engagements internationaux valides, ne peut pas entrer dans des relations de droit international public par la conclusion d'un traité.» [2]

L'auteur de ces lignes est un partisan de la théorie de la reconnaissance déclarative; selon lui, l'entité sécessionniste a un statut étatique international à l'égard de tous, y compris l'Etat démembré, et le traité signé avec celui-ci marque simplement la fin des hostilités et, accessoirement seulement, confirme la condition étatique de la nouvelle entité [3].

[1] Cf. ANZILOTTI, p. 170; selon M. CHARPENTIER, «la reconnaissance ne peut être présumée qu'à partir des effets qu'elle produit» (*op. cit.*, p. 251): donc, selon cet auteur, on peut déduire qu'il y a reconnaissance tacite si des effets de droit sont produits par la conduite de l'Etat vis-à-vis du gouvernement non reconnu, ce qui est le cas dans l'espèce qui nous occupe. Le même auteur arrive à la conclusion que seules des questions de fait sans importance politique peuvent être réglées avec des gouvernements non reconnus, sans que ceux-ci puissent en déduire leur reconnaissance implicite, *ibid.*, p. 61. Or, les négociations d'Evian devaient résoudre des questions de la plus haute importance politique.

[2] Neville March HUNNINGS, *The Legal Validity of State Independance Forcibly Acquired, AAA*, 1962-1963, t. 32-33, pp. 60-61.

[3] C'est aussi l'avis de M. Hans HERZ, *loc. cit.*, pp. 577 ss.

Nous n'adoptons pas un point de vue aussi hardi, car, pour nous, c'est la reconnaissance qui constitue la personnalité internationale de l'Etat. Par contre, il nous semble certain que le statut étatique international de l'entité sécessionniste est opposable juridiquement à l'Etat démembré dès que celui-ci a conclu un accord destiné à avoir des effets de droit international public avec les insurgés, car cela présuppose une personnalité juridique capable de conclure un traité. La conclusion d'un tel traité est une reconnaissance tacite, comme nous l'avons vu plus haut.

Cependant, dans le cas qui nous occupe, cette reconnaissance tacite était *de facto*, c'est-à-dire provisoire jusqu'à la réalisation de la condition mise à l'exécution des accords d'Evian, condition qui était un vote positif au plébiscite [1]. Il aurait été historiquement peu vraisemblable et inattendu qu'un Etat accordât expressément la reconnaissance *de facto* à une colonie insurgée. «Mais une attitude impliquant des concessions ou renonciations pourrait être interprétée comme une reconnaissance *de facto*.» [2] Après la réalisation du scrutin la reconnaissance est devenue *de jure* et a pris une forme solennelle et irrévocable.

Nous avons dit, au début de ce chapitre, que le seul fait qui méritait d'être retenu, dans l'attitude du Gouvernement français, était le maintien de l'Algérie sous la souveraineté, dans une forme atténuée, de la France, pendant la période transitoire. Ce fait est compatible avec notre analyse, car la reconnaissance *de facto* est une position d'attente sur le titre juridique définitif [3]. L'organisation d'un commun accord des pouvoirs publics, pendant la période transitoire, constituait une position d'attente. Si, en attendant, on a gardé nominalement l'ancien souverain, il est à remarquer néanmoins que le G.P.R.A. continua à consolider sa position internationale et obtint de nouvelles reconnaissances pendant cette période [4].

Bien que le régime juridique de la reconnaissance *de facto* ne soit hélas guère défini avec exactitude, nous pensons qu'un gouvernement *de facto* possède la capacité de conclure des traités [5]. Les conventions internationales

[1] Cf. dans le même sens Serge Moureaux, *Les accords d'Evian et l'avenir de la révolution algérienne*, Maspéro, Paris, 1962, p. 49. Mais cet auteur déduit la reconnaissance *de facto* du G.P.R.A. à partir de l'accord de cessez-le-feu. Pour nous, cette reconnaissance est impliquée par les autres accords, celui concernant le cessez-le-feu constituant simplement une reconnaissance de belligérance.

[2] Erich, *op. cit.*, p. 485.

[3] Cf. Lauterpacht, *op. cit.*, pp. 330-331; Charles de Visscher, *Théories et réalités*, p. 322.

[4] On peut citer notamment la reconnaissance *de jure* du G.P.R.A. par l'U.R.S.S. le jour même de la signature des accords d'Evian, ce qui a provoqué le rappel de l'ambassadeur de France à Moscou, cf. *Pratique française du droit international*, *AFDI*, 1962, p. 990.

[5] Cf. Guggenheim, *Traité*, t. I, p. 203.

ainsi conclues «engagent l'Etat, pour autant que cet ordre juridique devienne définitif» [1].

En ce qui concerne la procédure et la forme inhabituelle des accords négociés à Evian, on sait que «le droit international ne prescrit ni la forme ni la procédure pour contracter des engagements internationaux» [2]. Les relations internationales sont fortement individualisées et la prédominance des situations particulières sur les situations générales s'oppose à un formalisme aussi strict que celui du droit interne [3].

Il nous semble, enfin, que notre analyse a l'avantage de rendre compte des intentions politiques du Gouvernement français.

A partir d'un certain moment, le Gouvernement français acceptait de reconnaître l'Etat algérien, mais seulement après avoir réglé certaines questions de succession d'Etats. Nous trouvons ce souci clairement énoncé chez un auteur français: «S'il était impossible de se contenter de prévoir avec le F.L.N. l'organisation matérielle d'un scrutin d'autodétermination, c'est que l'on entendait exiger de l'Algérie indépendante la préservation des droits, des conditions d'existence et du rôle politique, économique et social de la communauté d'origine française.» [4] Il faut ajouter, à cela, la sauvegarde des intérêts français au Sahara.

Ces questions, le Gouvernement français voulait les régler avec le F.L.N., c'est-à-dire avec le G.P.R.A. Il entendait donc que le G.P.R.A. s'engageât dans des conventions soumises à la règle *pacta sunt servanda.* Mais en lui reconnaissant cette capacité de s'engager, il a implicitement reconnu le G.P.R.A. comme gouvernement *de facto.*

C'est de cette façon, mais dans des conditions plus nettes et moins dramatiques, que la France a procédé avec la Guinée. La République de Guinée fut d'abord reconnue *de facto*, puis *de jure* par la France [5]. Au référendum constitutionnel du 28 septembre 1958, les électeurs guinéens se sont prononcés par un non massif qui manifestait leur désir de ne pas faire partie de la Communauté française [6]. Le Gouvernement français a, alors, fait savoir qu'il ne faisait pas obstacle à la rupture des liens existant entre la France et la Guinée et que cette attitude était une reconnaissance *de facto* [7]. Cependant, il ne donna pas suite aux demandes réitérées du

[1] GUGGENHEIM, *op. cit.*, p. 208.

[2] MC NAIR, *op. cit.*, p. 6.

[3] Cf. Charles DE VISSCHER, *Théories et réalités*, pp. 165-166.

[4] Paul-Marie DE LA GORCE, *La coopération franco-algérienne*, dans *Politique étrangère*, 1966, N° 3, p. 277.

[5] Cf. Georges FISCHER, *L'indépendance de la Guinée et les accords franco-guinéens*, *AFDI*, 1958, pp. 711 ss (cité ci-après: *L'indépendance de la Guinée*).

[6] *Ibid.*, p. 712.

[7] *Ibid.*, p. 713, n. 3.

Gouvernement guinéen d'être reconnu *de jure* par la France. Quand les accords franco-guinéens furent conclus, le 7 janvier 1959, on considéra que cela équivalait à une reconnaissance *de jure* [1].

La conclusion d'accords préalables à la reconnaissance *de jure* de l'accession des possessions françaises à l'indépendance est «une position traditionnelle dans la pratique française» [2].

On peut se demander pourquoi le Gouvernement français n'a pas reconnu *de jure* le G.P.R.A. après la signature des accords d'Evian, alors que celui-ci avait déjà engagé l'Algérie à l'égard de la France. Il est évident que sa réserve lui était imposée par la situation politique interne.

[1] FISCHER, *L'indépendance de la Guinée*, p. 718.

[2] *Ibid.*, p. 716.

CHAPITRE VI

ANALYSE DES ACCORDS D'EVIAN

Section I

Les accords d'Evian et l'indépendance

Par les accords d'Evian, le Gouvernement français a voulu poser des règles concernant les droits des Français dans le nouvel Etat, ainsi que maintenir des liens économiques, financiers et culturels privilégiés entre la France et l'Algérie. Il s'agit là de deux soucis constants des métropoles au moment de reconnaître l'indépendance de leurs colonies [1]. Dans la pratique française, les traités d'indépendance sont toujours conçus comme des instruments très détaillés et touchent aux problèmes les plus divers [2]: sur ce point, les accords d'Evian étaient un modèle du genre.

Les garanties accordées aux Français d'Algérie étaient comparables à celles qui furent reconnues aux minorités d'Europe centrale après la Première Guerre mondiale. Le statut défini à Evian était, même, plus favorable sur beaucoup de points. D'autre part, tout a été prévu dans les moindres détails et rédigé en termes clairs et précis. Mais ces garanties sont rapidement devenues sans objet, la communauté européenne ayant disparu d'Algérie en l'espace de quelques mois [3]. Il nous a semblé utile, cependant, de faire l'analyse de ces garanties [4]. Elles étaient, en effet, inséparables de la reconnaissance de l'indépendance algérienne par la France. En outre, il est intéressant de voir la réapparition, pendant la décolonisation, d'un système qui avait été expérimenté en Europe à l'issue de la Première Guerre mondiale et qui n'avait pas été repris à l'issue de la seconde. Les clauses concernant ces garanties devaient être incorporées dans le droit algérien soit directement, soit après avoir été complétées et précisées.

En ce qui concerne les rapports entre les deux Etats, les accords d'Evian avaient posé les bases de la coopération dans les domaines économique,

[1] Voir Georges FISCHER, *La décolonisation et le rôle des traités et des constitutions*, *AFDI*, 1962, pp. 805 ss.

[2] *Ibid.*, p. 831.

[3] Il est unanimement reconnu que la minorité a été incitée à partir non par les Algériens, mais par l'O.A.S., cf. Charles DE GAULLE, *op. cit.*, pp. 134-135.

[4] *Infra*, section II.

financier, technique et culturel[1]. Il s'agissait de garantir les intérêts français en contrepartie de l'octroi d'une aide, et de maintenir l'influence de la France en Algérie. Si les déclarations relatives à la coopération économique et financière étaient aussi détaillées que la «Déclaration des garanties», celles relatives à la coopération technique et culturelle, domaine où l'Algérie était le demandeur, étaient en revanche assez brèves. De toute façon, des accords complémentaires étaient nécessaires [2].

Enfin, comme la guerre avait nécessité la présence, en Algérie, de forces françaises considérables dont le maintien était incompatible avec l'indépendance, il était naturel que les accords d'Evian réglassent cette question. La «Déclaration de principes relative aux questions militaires» spécifiait que la France devait ramener ses effectifs en Algérie, dans un délai d'un an, à quatre-vingt mille hommes, et avoir réalisé leur rapatriement complet à l'expiration d'un second délai de deux ans (art. 7). En contrepartie, l'Algérie concédait à bail à la France la base aéronavale de Mers-El-Kebir pour une période de quinze ans (art. 1), l'autorisait à utiliser pendant cinq ans les centres d'essais atomiques construits au Sahara (art. 4) [3] et lui accordait des facilités de liaisons aériennes pendant cinq ans (art. 5).

Section II

Les garanties à la minorité française d'Algérie [4]

§ 1. — Option de nationalité.

L'option de nationalité était réglée par le chapitre II A de la «Déclaration générale» et par la deuxième partie du chapitre premier de «la Déclaration des garanties». La détermination des personnes qui pouvaient choisir entre la nationalité du nouvel Etat et celle qu'elles avaient primitivement — question préalable au droit d'option — ne posait aucun problème en l'espèce. Ainsi que nous l'avons vu plus haut, la séparation entre les deux commu-

[1] Cf. *infra*, section III.

[2] De tels accords ont été conclus par la suite. Sur les premiers d'entre eux, cf. Ruzié, *loc. cit.*, pp. 906 ss.

[3] Pendant ces cinq ans, la France a construit en Polynésie des installations pour les essais atomiques.

[4] Voir, sur le même sujet, Roger Pinto, *Le statut des Européens d'après les accords d'Evian*, dans *Le Monde* des 18 et 19 avril 1962; Jean Touscoz, *Les accords franco-algériens*, *Revue de l'Action populaire*, 1962, pp. 559 ss; Bruno Etienne, *op. cit.*, pp. 123 ss. Ces analyses sont faites selon un canevas différent de celui que nous avons adopté.

nautés avait son expression juridique, avant l'insurrection déjà, dans le maintien du statut civil islamique pour les Algériens, qui sont, dans leur totalité, de religion musulmane [1] et dans le partage de la population d'Algérie en deux corps électoraux distincts, l'un pour la minorité d'origine européenne et l'autre pour les indigènes [2]. Or les clauses concernant le droit d'option visaient les «citoyens français de statut civil de droit commun» [3]. Par conséquent, les musulmans acquéraient immédiatement la nationalité algérienne [4].

Les Français disposaient d'un délai de trois ans pour choisir. Pendant cette période intérimaire, ils gardaient la nationalité française tout en exerçant les droits civiques algériens. Ils étaient dispensés du service militaire pendant cinq ans. L'option pour la nationalité algérienne était largement ouverte aux Français d'Algérie. Pouvaient choisir de devenir algériens, les Français: «nés en Algérie et justifiant de dix années de résidence habituelle et régulière sur le territoire algérien au jour de l'autodétermination; ou justifiant de dix années de résidence habituelle et régulière sur le territoire algérien au jour de l'autodétermination, et dont le père ou la mère, né en Algérie, remplit ou aurait pu remplir les conditions pour exercer les droits civiques; ou justifiant de vingt années de résidence habituelle et régulière sur le territoire algérien au jour de l'autodétermination».

Il n'était donc pas nécessaire pour un Français d'avoir son domicile en Algérie, le texte ne parlant que de la résidence. Il n'était pas, non plus, nécessaire d'être né en Algérie ou né de parents nés eux-mêmes en Algérie, puisque le choix était ouvert à tout Français «justifiant de vingt années de résidence habituelle et régulière sur le territoire algérien». Contrairement aux traités de minorités de 1919-1920, l'option du mari n'entraînait pas celle de la femme.

A l'expiration du délai de trois ans, les optants français pouvaient acquérir, de plein droit, la nationalité algérienne «par une demande d'inscription ou de confirmation de leur inscription sur les listes électorales». A défaut de cette formalité, ils pouvaient rester en Algérie en gardant leur nationalité française: dans ce cas, ils devaient bénéficier d'une convention d'établissement dont les principes étaient posés dans la troisième partie de la «Déclaration des garanties» [5].

[1] Cf. *supra*, p. 35.

[2] Les deux communautés correspondaient aux deux collèges électoraux, mise à part une petite exception: quelques milliers d'Algériens étaient inclus dans le même collège électoral que les Européens.

[3] Par statut civil de droit commun, on entendait le Code civil français.

[4] Pour garder la nationalité française, les musulmans devaient s'installer en France.

[5] Il importe de relever qu'aucune convention d'établissement franco-algérienne n'a été conclue jusqu'à présent.

§ 2. — Respect des droits patrimoniaux.

Des clauses garantissant les droits acquis sont réparties dans plusieurs déclarations. Ainsi, on peut lire au chapitre II B de la «Déclaration générale»: «L'Algérie garantit les intérêts de la France et les droits acquis des personnes physiques et morales dans les conditions fixées par les présentes déclarations...» ou dans la première partie de la «Déclaration des garanties»: «Les Algériens sortant du territoire algérien dans l'intention de s'établir dans un autre pays pourront transporter leurs biens mobiliers hors d'Algérie. Ils pourront liquider sans restrictions leurs biens immobiliers et transférer les capitaux provenant de cette opération dans les conditions prévues par la Déclaration de principes relative à la coopération économique et financière. Leurs droits à pension seront respectés dans les conditions prévues dans cette même déclaration.» De même, l'article 12 de la «Déclaration des garanties» stipule: «Aucune discrimination ne sera établie à l'égard des biens appartenant à des Algériens de statut civil de droit commun, notamment en matière de réquisition, de nationalisation, de réforme agraire et d'imposition fiscale. Toute expropriation sera subordonnée à une indemnité équitable préalablement fixée.»

Des dispositions plus précises se trouvent dans la «Déclaration de principes relative à la coopération économique et financière» dont le titre IV s'appelle: «Garanties des droits acquis et des engagements antérieurs». Ce titre qui forme les articles 12 à 20 de la Déclaration commence par une garantie de caractère général: «L'Algérie assurera sans aucune discrimination une libre et paisible jouissance des droits patrimoniaux acquis sur son territoire avant l'autodétermination. Nul ne sera privé de ces droits sans indemnité équitable préalablement fixée.» L'article 15 garantit les droits à pensions de retraite ou d'invalidité. Une exception au principe du respect des droits patrimoniaux est toutefois prévue par l'article 13 concernant la réforme agraire: «Dans le cadre de la réforme agraire, la France apportera à l'Algérie une aide spécifique en vue du rachat, pour tout ou partie, de droits de propriété détenus par des ressortissants français.» Enfin, le titre IV garantit aussi les droits acquis des sociétés françaises travaillant en Algérie.

§ 3. — Protection des libertés publiques.

Le chapitre II de la deuxième partie de la «Déclaration des garanties» contenait les règles relatives à cette question. La Déclaration universelle des Droits de l'Homme devait devenir, dans sa totalité, un texte de droit positif dans les rapports de l'Etat algérien avec la minorité: «Les droits et

libertés définis par la Déclaration universelle des Droits de l'Homme sont garantis aux Algériens de statut civil de droit commun. Il ne peut être pris à leur égard notamment, aucune mesure discriminatoire en raison de leur langue, de leur culture, de leur religion, et de leur statut personnel. Ces traits caractéristiques leur sont reconnus et doivent être respectés.» Certains principes de cette Déclaration étaient rappelés expressément et réglés avec précision: non-discrimination en matière d'impôts ou d'accès à l'emploi, respect de la langue, de la culture, de la religion, liberté de conscience, liberté d'association. Il était prévu que les textes officiels fussent publiés ou notifiés dans la langue française, en même temps que dans la langue nationale. La minorité française devait être libre d'ouvrir et de gérer des établissements d'enseignement, l'Etat algérien devant, en outre, organiser des sections françaises dans les établissements publics. La part faite par la radiodiffusion et la télévision algériennes aux émissions en langue française devait correspondre à l'importance reconnue à celle-ci. A propos de ces deux dernières clauses, des difficultés n'auraient certainement pas manqué de surgir si la minorité française était restée en Algérie: il est en effet difficile à un Etat de laisser une grande partie de ses nationaux fréquenter un enseignement privé donné dans une langue étrangère, et, de plus, le contrôle normal des autorités étatiques sur les écoles pouvait toujours susciter des conflits [1]. De même, la part faite aux émissions en langue française pouvait toujours donner lieu à contestation.

D'autre part, les Algériens d'origine européenne devaient garder leur statut personnel (c'est-à-dire la loi française pour tout ce qui touche le droit de la famille et des successions) jusqu'à l'adoption d'un Code civil algérien à l'élaboration duquel ils devaient être associés. Il y aurait eu, certainement, deux statuts, car les Algériens ont un droit civil influencé par l'Islam, et les minoritaires, de religion chrétienne, n'auraient pas accepté de s'y plier [2]. Plus que la différence de langue, cette question aurait empêché l'assimilation de la minorité dans la communauté nationale.

Enfin, on trouve dans la «Déclaration des garanties» une clause relative à la liberté de circulation entre la France et l'Algérie. Cette garantie a reçu une forme saisissante, pour reprendre l'expression de M. Pinto [3], dans la Déclaration générale: «Aucun Algérien ne pourra être contraint de quitter l'Algérie ni empêché d'en sortir.»

[1] Pour un exemple de conflit concernant l'enseignement privé dans la langue minoritaire, voir Charles DE VISSCHER, *Unité d'Etat et revendications minoritaires*, *RDILC*, 1930, pp. 345-351.

[2] Dans la plupart des pays musulmans, les lois sur le divorce ou la capacité de la femme mariée tendent à se rapprocher de ce qui existe en Europe, mais le droit des successions, par exemple, reste radicalement différent.

[3] *Le Monde* du 18 avril 1962.

§ 4. — Participation à la vie publique algérienne.

Cette question était réglée dans le chapitre II de la «Déclaration des garanties»: «Les Algériens de statut civil de droit commun ont, dans toutes les assemblées à caractère politique, administratif, économique, social et culturel, une juste et authentique représentation» (art. 5). Il était précisé que, dans les assemblées à caractère politique ou administratif, un certain nombre de sièges, proportionnel aux Algériens d'origine européenne, était réservé aux candidats de cette communauté. Dans les assemblées à caractère économique, social et culturel, leur représentation devait «tenir compte de leurs intérêts moraux et matériels» [1]. Un statut intérimaire de quatre ans, tenant compte davantage des intérêts de la minorité, était prévu pour les villes d'Oran et d'Alger, où les Français étaient plus nombreux. La Fonction publique devait comprendre «une proportion équitable d'Algériens de statut civil de droit commun» (art. 7). Enfin, ceux-ci avaient le droit de créer des associations et des syndicats (art. 14).

Ces clauses des accords d'Evian auraient nécessité, plus que toutes les autres, des textes législatifs pour leur application. D'autre part, elles montrent qu'on n'avait pas envisagé l'absorption de la minorité dans la communauté nationale. Au contraire, ces dispositions garantissaient, au sein du nouvel Etat, une sorte d'autonomie personnelle définitive des minoritaires. Quant à l'autonomie sur une base territoriale, elle eût été impossible, les Français étant répartis à travers toute l'Algérie.

§ 5. — Mise en œuvre des garanties.

L'application des garanties contenues dans les accords d'Evian nécessitait leur introduction dans le droit algérien. Si l'exode des Européens n'avait pas eu lieu, l'Etat algérien aurait eu l'obligation d'édicter les mesures législatives et réglementaires dans ce sens. D'autre part, la «Déclaration des garanties» avait prévu la création d'une *Association de sauvegarde* régie par le droit algérien et groupant toute la minorité européenne, ainsi que des techniques juridictionnelles de contrôle: création d'une *Cour des garanties* et diverses dispositions relatives à la procédure pénale.

L'Association de sauvegarde devait avoir pour objet: «D'ester en justice, y compris devant la Cour des garanties, pour défendre les droits personnels des Algériens de statut civil de droit commun, notamment les droits énumérés dans la présente déclaration; d'intervenir auprès des pouvoirs publics; d'administrer des établissements culturels et de bienfaisance.» Il était

[1] Sur le plan économique, le poids des Français était bien plus important que leur proportion numérique.

précisé que l'Association n'était «ni un parti ni un groupement politique». Cette Association avait, donc, deux buts: celui de veiller à l'application des garanties par voie juridictionnelle ainsi que par les contacts avec les autorités, et celui de maintenir les caractéristiques et les particularités de la minorité en créant et en gérant des établissements culturels et sociaux. Par l'institution de cette Association, on avait, en fait, érigé la minorité en personne morale à l'intérieur de l'Etat algérien, ce qui renforçait considérablement son statut [1]. Il est à remarquer, toutefois, que les moyens d'action de l'Association, tels qu'ils étaient énumérés dans le texte, se situaient strictement dans le cadre de l'Etat algérien et que, par conséquent, la minorité ne s'était nullement vu reconnaître la personnalité de droit international.

Pour la mise en œuvre des garanties sur le plan juridictionnel interne, nous trouvons la transposition des techniques, souples mais efficaces, du droit français, relatives à la protection des libertés publiques [2]. Il était spécifié que l'organisation judiciaire devait comporter le double degré de juridiction, le jury en matière criminelle, le pourvoi en cassation et le recours en grâce. En outre, dans toute juridiction devant laquelle devait comparaître un Algérien d'origine européenne, il était prévu, obligatoirement, un juge de même statut; s'il y avait un jury, le tiers des jurés devaient être de même statut. La Cour des garanties devait se composer «de quatre magistrats algériens dont deux appartenant au statut civil de droit commun, désignés par le Gouvernement algérien; d'un président désigné par le Gouvernement algérien sur proposition des quatre magistrats». Elle pouvait «prononcer l'annulation de tout texte réglementaire ou décision individuelle contraire à la Déclaration des garanties». Elle pouvait aussi «se prononcer sur toute mesure d'indemnisation». La Cour des garanties devait être un tribunal purement algérien, bien qu'elle ait été prévue par un accord international. Cela découlait du fait que tous ses membres devaient être des fonctionnaires algériens désignés par le Gouvernement algérien. On lui avait donné une compétence d'annulation analogue à celle du Conseil d'Etat en France [3]. Mais celui-ci ne peut pas interpréter les traités, alors

[1] Certains auteurs préconisaient, après la Première Guerre mondiale, le droit des minorités à s'organiser en personnes morales pour mieux sauvegarder leurs particularités, cf. André MANDELSTAM, *La protection des minorités, RADI*, t. I, 1923, pp. 444, 511.

[2] En France, les libertés publiques sont garanties en termes très vagues dans la constitution. Leur protection est assurée par le droit pénal et surtout par le droit administratif qui est d'origine prétorienne et comprend, par conséquent, très peu de textes législatifs ou réglementaires, cf. Prosper WEIL, *Les techniques de protection des libertés publiques en droit français in Mélanges Marcel Bridel, Recueil de travaux* publiés par la Faculté de droit de Lausanne, 1968, pp. 609 ss.

[3] La «Déclaration des garanties» n'a pas posé les règles de procédure de la Cour, mais comme, d'une part, la plupart des juristes algériens sont de formation française, d'autre part, le contrôle des garanties a été organisé selon les techniques du droit français, on peut penser que dans les cas où les clauses n'étaient pas suffisamment précises, une

qu'il semble bien, d'après le texte, que la Cour des garanties avait le droit d'interpréter la Déclaration des garanties. D'autre part, en ayant la compétence de «se prononcer sur toute mesure d'indemnisation», la Cour pouvait être amenée à connaître des lois de nationalisations. Toutefois, le texte est resté vague et n'est pas allé jusqu'à lui permettre d'annuler des lois. Quant à l'efficacité de la Cour, comme organe de contrôle des garanties, elle aurait eu, inévitablement, les limites inhérentes à une instance nationale: la Cour n'aurait eu aucune compétence à juger une modification du statut de la minorité par la loi.

Cela nous amène à la question de la garantie internationale. Contrairement aux traités sur les minorités conclus après la Première Guerre mondiale, les accords d'Evian n'avaient pas prévu une garantie de la communauté internationale [1]. L'Algérie s'était, toutefois, obligée vis-à-vis du Gouvernement français qui était, donc, le garant, au point de vue juridique, du statut des Européens [2]. Mais les accords d'Evian n'avaient prévu aucun mécanisme de saisine du Gouvernement français par la minorité européenne, laquelle, comme nous l'avons déjà relevé, n'avait pas la personnalité du droit des gens. La France aurait pu, certes, veiller, sans être saisie, à l'application des garanties en suivant la publication des textes de lois algériens (les règlements et décisions individuelles étant annulables par la Cour des garanties). Mais, après la Première Guerre mondiale, il a été remarqué, à propos du statut des minorités, qu'une administration pouvait appliquer de façon opposée à l'esprit des traités une législation conforme à la lettre de ces traités [3].

autre source du droit applicable à la Cour aurait été la jurisprudence du Conseil d'Etat au jour de la signature des accords d'Evian, par exemple en matière de recevabilité des recours.

[1] Le régime juridique des minorités établi par la Conférence de la paix en 1919-1920 était garanti par les Puissances alliées et associées. Le Conseil de la S.D.N. a accepté, ultérieurement, de donner également sa garantie qui était prévue par les traités sur les minorités. En outre, celles-ci pouvaient adresser des pétitions au Conseil qui les examinait d'abord en comité restreint (Comité des trois), cf. MANDELSTAM, *op. cit.*, pp. 455 ss.

[2] Les accords prévoient que «chacun des deux Etats pourra saisir directement la Cour internationale de justice». Mais, étant donné la forme de ces accords, il n'est pas sûr que la Cour se serait déclarée compétente sur la base de cette clause. Nous avons conclu, quant à nous, que les accords d'Evian avaient bien la nature d'un traité dès leur signature, car, selon notre conception, la France avait reconnu au G.P.R.A. la capacité d'engager l'Algérie, et, par là, avait implicitement reconnu la personnalité internationale de celle-ci avant la période transitoire. Mais il est à noter qu'ils ont été enregistrés au secrétariat de l'O.N.U., par le Gouvernement français, sous la dénomination d'«échange de lettres et déclarations adoptées le 19 mars 1962 à l'issue des pourparlers d'Evian constituant un accord entre la France et l'Algérie», *RTNU*, 1964, vol. 507, p. 25: cette technique nous a paru impropre à conférer une valeur juridique à ces accords, et l'enregistrement risque, par conséquent, d'être considéré comme nul, cf. *supra*, pp. 129-130.

[3] Rapport du baron Adelswaerd à la 20e Conférence inter-parlementaire sur «les droits des minorités nationales», cité par MANDELSTAM, *op. cit.*, pp. 511-512. On peut y lire, par exemple, que «les lois concernant la propriété foncière sont plus sévèrement

On s'est efforcé d'organiser au mieux la protection des Européens sur le plan du droit. Mais, ainsi que l'a remarqué M. Charles de Visscher, le problème des minorités est, dans son essence, politique [1]. En fait, l'exode des Européens a évité l'existence d'une source de conflits entre les deux Etats [2]. Toutefois, les accords d'Evian avaient posé les bases de relations privilégiées entre l'Algérie et la France, et on avait pensé qu'il en aurait résulté une atténuation des problèmes posés par la minorité [3]. Nous allons étudier, dans la section suivante, ce que devaient être ces relations interétatiques d'après les accords d'Evian.

Section III

La coopération franco-algérienne

§ 1. — Coopération économique et financière.

Elle était organisée par deux Déclarations de principes.

L'article premier du titre I de la «Déclaration de principes relative à la coopération économique et financière» stipulait: «...la France poursuivra son assistance technique et une aide financière privilégiée. Pour une première période de trois ans, renouvelable, cette aide sera fixée dans des conditions comparables et à un niveau équivalent à ceux des programmes en cours» [4]. L'article 6 prévoyait des «facilités d'écoulement, sur le territoire

appliquées aux nationalités minoritaires qu'aux nationalités dominantes... On envo des fonctionnaires appartenant à la nationalité dominante dans les régions à populatic exclusivement minoritaire et vice versa... On oblige, dans les districts minoritaires, l enfants à chanter dans les écoles primaires des chants patriotiques dans la langue de l majorité, etc...»

[1] *Théories et réalités*, p. 209.

[2] Sur les difficultés que soulève l'existence d'une minorité dans un Etat, voir Charles DE VISSCHER, *loc. cit.*, *RDILC*, 1930, pp. 326 ss.

[3] Cf. Maurice FLORY, *Décolonisation et succession d'Etats*, *AFDI*, 1966, pp. 587 ss. Déjà après la Première Guerre mondiale, l'action du Conseil de la S.D.N. en faveur des minorités s'était orientée vers des solutions de conciliation, alors même que le recours à la C.P.J.I. était prévu par les traités, cf. GUGGENHEIM, *Traité*, t. I, 1953, p. 292; Fouques DUPARC, *Le développement de la protection des minorités*, *RDILC*, 1926, pp. 515-517.

[4] Les montants inscrits à cet effet au budget français étaient de 1,38 milliard pour 1963 (cf. *L'Année politique*, 1963, p. 194), 1,104 milliard pour 1964 (cf. *L'Année politique*, 1964, p. 325), et 796 millions pour 1965 (*ibid.*, p. 325). En fait, il ne semble pas que les sommes réellement dépensées aient été aussi élevées. A partir de 1965, l'aide française à l'Algérie fut explicitement liée au sort de la coopération en matière pétrolière, et ne comprenait plus que 200 millions par an, dont 40 millions non remboursables et 160 millions sous forme de prêt à 3 % (cf. *L'Année politique*, 1965, p. 145).

français, des productions excédentaires de l'Algérie». La contrepartie de cette aide était le respect des droits acquis de la minorité française, l'institution d'un régime préférentiel pour l'entrée des marchandises françaises en Algérie (art. 5 et 6), le maintien de celle-ci dans la zone franc (art. 8) et surtout la confirmation de tous les titres miniers accordés par le Gouvernement français en Algérie (art. 14). La zone franc, qui est une organisation permanente, peut avoir une grande importance pour l'économie française en cas de crise: d'une part elle permet une politique monétaire commune dans laquelle la France joue un rôle prépondérant, d'autre part, elle facilite le commerce entre la France et ses anciennes possessions [1]. En ce qui concerne la confirmation des concessions minières, elle s'étendait, certes, à l'ensemble du territoire algérien, mais c'est essentiellement à l'exploitation des richesses pétrolières du Sahara que le Gouvernement français attachait de l'importance. Un homme bien placé pour analyser la politique gaulliste, M. Paul-Marie de la Gorce, écrit: «Sans nul doute, le Sahara était au cœur du problème... Ce pétrole était payable en francs et c'était là l'un des facteurs importants du spectaculaire redressement de la balance commerciale et de la balance des comptes dont le Gouvernement français s'enorgueillit à juste titre depuis la réforme monétaire de 1958. De ce fait, tout l'avenir de la politique française en matière d'énergie était en cause. On pouvait prévoir que le pétrole saharien, toujours payable en francs, deviendrait la source d'approvisionnement principale du pays.» [2]

C'est pourquoi, des précisions concernant l'exploitation du sous-sol du Sahara firent l'objet d'une déclaration spéciale dans les accords d'Evian, la «Déclaration de principes sur la coopération pour la mise en valeur des richesses du sous-sol du Sahara». Cette déclaration prévoyait, outre des modalités détaillées sur les droits acquis des sociétés, que l'Algérie accorderait, pendant une période de six ans, «la priorité aux sociétés françaises en matière de permis de recherche et d'exploitation, à égalité d'offre concernant les surfaces non encore attribuées ou rendues disponibles» (titre I B, § 8). Elle stipulait, d'autre part, dans son titre III, la création et les modalités de fonctionnement d'un établissement public international, *l'organisme technique de mise en valeur des richesses du sous-sol saharien,* qui devait être administré par un conseil comprenant «un nombre égal de représentants des deux pays», et prendre ses décisions à la majorité absolue ou des deux tiers, suivant les cas (§ 14). Cet organisme devait établir «chaque année un projet de programme de dépenses, d'études, d'entretien d'ouvrages et d'investissements neufs» qu'il soumettait pour

[1] Cf. Ministère d'Etat chargé de la réforme administrative, *Rapport de la commission d'étude de la politique de coopération avec les pays en voie de développement*, La documentation française, Documents, Paris, 1964, pp. 39-40.

[2] *Loc. cit.*, p. 281.

approbation aux deux pays. A cette fin, le Conseil devait prendre ses décisions à la majorité des deux tiers. D'autre part, il avait pour mission d'émettre un avis sur les projets de textes législatifs ou réglementaires relatifs au régime minier ou pétrolier et d'assurer la surveillance administrative des sociétés concessionnaires (§ 17). Dans ce domaine, les décisions du Conseil devaient être prises à la majorité absolue. Enfin, le titre IV contenait un engagement d'arbitrage obligatoire. Un tribunal arbitral international devait connaître de «tous litiges ou contestations entre la puissance publique et les titulaires des droits garantis par le titre I A ci-dessus», à savoir les sociétés possédant des concessions ou des permis de recherches d'hydrocarbures. Le tribunal devait se composer de trois membres, les parties désignant chacune un, et le troisième (président) étant nommé par les deux premiers ou, à défaut d'accord, par le président de la Cour internationale de justice. Rendue à la majorité des voix, la sentence était exécutoire, sans exequatur, sur le territoire du pays intéressé. Il est à remarquer que l'arbitrage pouvait intervenir, en l'espèce, entre un Etat et des particuliers sans que la protection diplomatique soit exercée, et sans l'épuisement préalable des recours internes.

§ 2. — Coopération technique et culturelle.

Nous trouvons dans les accords d'Evian deux déclarations distinctes à ce sujet, l'une relative à la coopération culturelle et l'autre relative à la coopération technique. Mais il nous a semblé préférable de les grouper dans le même paragraphe car, d'une part, leur objet est voisin, d'autre part, leur nature identique: en effet, il s'agissait, ici, moins de coopération que d'assistance. Aussi, par cet aspect, ces deux déclarations se distinguent-elles de celles que nous avons analysées dans le paragraphe précédent, et qui étaient fondées, en principe, sur la réciprocité. Cependant, pour bien comprendre les déclarations sur la coopération technique et culturelle, il ne faut pas les séparer de l'ensemble des rapports algéro-français tels qu'ils ont été définis par les accords d'Evian, et c'est essentiellement cet ensemble qui était fondé sur la réciprocité des intérêts. L'assistance technique et culturelle devait favoriser le climat de la coopération économique par laquelle des avantages particuliers étaient consentis à la France [1].

L'article premier de la «Déclaration de principes relative à la coopération culturelle» stipule que «la France s'engage, dans la mesure de ses possibilités, à mettre à la disposition de l'Algérie les moyens nécessaires pour

[1] Le rapport de la commission d'étude de la politique de coopération avec les pays en voie de développement parle également de «devoir de solidarité humaine», «besoin de rayonnement» de la France, et «attente d'avantages essentiels, encore qu'aléatoires et lointains», *op. cit.*, pp. 43 ss.

l'aider à développer l'enseignement, la formation professionnelle et la recherche scientifique en Algérie». Suivent quelques principes sur les conditions d'emploi des enseignants français, l'équivalence des diplômes ou les facilités accordées réciproquement aux chercheurs et aux stagiaires des deux pays. Dans la «Déclaration de principes relative à la coopération technique», la France s'engage à apporter son appui aux services publics algériens, notamment en mettant à la disposition de l'Algérie des agents français au titre de la coopération technique, c'est-à-dire des fonctionnaires détachés auprès de l'administration algérienne pour une longue durée. On y trouve aussi des clauses sur les conditions d'emploi de ce personnel. Il est notamment spécifié que ce dernier ne peut «solliciter ni recevoir d'instructions d'une autorité autre que l'autorité algérienne», et qu'il ne peut «se livrer à aucune activité politique sur le territoire de l'Algérie» (art. 5). Ces principes se retrouvent dans toutes les conventions d'assistance technique contemporaines et permettent à celle-ci d'être compatible avec l'indépendance de l'Etat où l'agent est détaché [1].

Ces déclarations ne faisaient que poser la base à partir de laquelle des accords ultérieurs devaient être conclus. D'ailleurs, la France avait déjà une longue expérience dans ce domaine, et des dispositions analogues aux règles énoncées dans ces deux déclarations se trouvaient dans des accords passés antérieurement par elle [2].

[1] La Cour de cassation a décidé qu'un fonctionnaire détaché auprès d'un gouvernement étranger dans le cadre de l'assistance technique perd sa qualité d'agent public français pendant la durée de ce détachement, Arrêt Oved, Rue et Aulrac, Dalloz 1964, Jurisprudence, p. 393, note Garagnon; rapporté dans *AFDI*, 1965, pp. 972-973.

[2] Voir Georges Fischer, *L'assistance technique de la France aux Etats nouveaux*, *AFDI*, 1957, pp. 92-117.

CONCLUSION

Selon la thèse française, l'Algérie n'était pas une colonie, c'est-à-dire un territoire non-autonome régi par le chapitre XI de la Charte des Nations Unies. Formant trois départements, elle ne pouvait être concernée par le phénomène de décolonisation. La rebellion était une affaire purement intérieure au sens de l'article 2, paragraphe 7 de ladite Charte. Telle semblait la situation à première vue. Nous avons vu cependant que les Algériens ne bénéficiaient pas de droits analogues à ceux des citoyens français et avaient un statut comparable à celui des autres peuples de l'Union française. En fait, ils constituaient une communauté distincte de celle de la métropole. C'est pourquoi les premiers nationalistes qui prirent les armes furent considérés comme des libérateurs par la population.

La mobilisation de forces françaises considérables ne permit pas aux insurgés de conquérir, d'occuper et d'organiser une portion déterminée du territoire national. Mais, bien que l'A.L.N. soit restée une armée de guérilla, le Gouvernement français, en ordonnant la surveillance de la navigation neutre en haute mer, créa une situation de belligérance qui lui était opposable d'après la doctrine traditionnelle. Dépassant ainsi les limites de l'Etat, le conflit devait être qualifié de guerre civile au sens du droit international. Il semble que tel fut l'avis des gouvernements étrangers, et des alliés de la France eux-mêmes. En effet ceux-ci ont toléré les activités politiques d'agents du F.L.N. sur leur territoire, ce qui pouvait s'interpréter comme une reconnaissance implicite de belligérance.

Assurément Paris, prétextant l'absence d'une assise territoriale véritable, ne reconnut jamais à l'A.L.N. le statut d'armée belligérante avant le cessez-le-feu. Devant l'ampleur des hostilités, l'état-major français se vit toutefois contraint, à partir de mars 1958, d'accorder aux insurgés qui étaient «pris les armes à la main» [1] un statut comparable à celui de prisonniers de guerre. De plus les tribunaux français, tardivement il est vrai, ont donné comme éléments de la définition de la guerre civile «ses buts politiques, l'importance

[1] Cf. *supra*, pp. 51-52.

des moyens mis en œuvre, l'ampleur du conflit et le nombre de ses victimes». En effet la condition essentielle mise en 1900 par l'Institut de droit international à la reconnaissance de belligérance, à savoir «la possession d'une partie déterminée du territoire national» par les insurgés, ne peut toujours être remplie aujourd'hui en raison de la puissance et de la mobilité des armées gouvernementales.

Il est à remarquer que l'A.L.N. put utiliser les territoires marocain et tunisien sans que cela entraînât une rupture des relations diplomatiques de ces Etats avec la France. D'autre part, le climat politique international ne permit pas à cette dernière d'user, à l'égard du Maroc et de la Tunisie, du droit de légitime défense inscrit dans l'article 51 de la Charte des Nations Unies, comme le lui aurait permis le droit des gens classique en pareil cas. Le problème ne fut pas non plus soumis au Conseil de sécurité, le Gouvernement français ayant vraisemblablement estimé qu'une telle démarche serait vaine. Les actes de représailles commis parfois contre la Tunisie se heurtèrent à la désapprobation générale.

Le G.P.R.A., bien que résidant en exil et dépourvu d'effectivité territoriale, fut reconnu *de jure* ou *de facto* par de nombreux Etats et finit par négocier au nom de l'Etat algérien avec l'ancienne métropole elle-même. Cela fut possible parce que le Gouvernement provisoire était à la tête d'une organisation politique qui contrôlait clandestinement la population musulmane et apparaissait à la plupart des observateurs comme étant capable de prendre des décisions suivies par cette dernière. D'autre part, le processus de décolonisation était en plein développement et permettait aux nationalistes algériens d'obtenir de nombreux succès diplomatiques, notamment l'inscription, chaque année, de l'affaire algérienne à l'ordre du jour de l'Assemblée générale des Nations Unies où la puissance du courant anticolonialiste était devenue irrésistible [1].

Avec l'extension du droit des gens à la planète entière et l'admission de quasi tous les pays aux Nations Unies, les Etats idéologiquement anticolonialistes purent se faire entendre. Libérés de certains principes du droit international classique, ils firent triompher la conception selon laquelle le contrôle effectif de la population, organisé par une administration clandestine, pouvait faire pièce au contrôle du territoire par la métropole. La décolonisation a ainsi engendré une effectivité d'un genre nouveau, fondée sur la guerre d'usure par la guérilla et sur la diplomatie multilatérale. De plus ces Etats ne considèrent pas le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

[1] Selon M. Aron, on ne comprend rien à la nature des conflits de type algérien «si l'on s'attache à l'analyse de la seule technique de subversion et que l'on oublie les deux faits essentiels: la sympathie d'une grande partie de l'opinion neutre pour la cause anticolonialiste, la communauté de race, de langue, de religion entre les révolutionnaires et les masses, et non entre les masses et le pouvoir établi», *Paix et Guerre*, p. 173.

énoncé dans la Charte des Nations Unies comme un simple but assigné à l'Organisation, mais bien comme un principe juridique important. C'est dans ce climat international que les dirigeants du F.L.N. proclamèrent la République algérienne le 19 septembre 1958, et furent reconnus comme gouvernement de celle-ci. Selon M. Raymond Aron, «juridiquement la guerre d'Algérie était, d'opinion unanime, une révolte en 1954, elle était une guerre étrangère en 1960 au regard des gouvernements qui avaient reconnu le G.P.R.A.» [1].

Ainsi par suite de conceptions juridiques nouvelles soutenues par un grand nombre de sujets du droit international, on arrivait à une situation équivalente à un conflit de titres entre la France et le G.P.R.A., les deux antagonistes pouvant prétendre également à l'effectivité.

Certains Etats se contentèrent d'octroyer la reconnaissance *de facto*, laquelle était une attitude d'expectative. D'autres n'hésitèrent pas à accorder la reconnaissance *de jure*, ce qui signifiait que le G.P.R.A. avait un titre licite et irrévocable à gouverner l'Etat algérien et présupposait que celui-ci avait déjà, à leurs yeux, une existence légale sur le plan du droit international. Il est vrai qu'en raison de la présence d'un puissant corps expéditionnaire français en Algérie, la différence entre les reconnaissances *de jure* et *de facto* avait peu d'importance sur le plan pratique, car les unes et les autres n'avaient d'autre portée qu'un appui moral et diplomatique à la sécession; sur le plan du droit, toutes tenaient compte de l'effectivité *sui generis* du G.P.R.A., principale caractéristique juridique relative au statut international de ce Gouvernement provisoire.

Celui-ci n'entre dans aucune des catégories dégagées de longue date par la coutume et la pratique des Etats. L'analogie faite par certains auteurs français avec les «Comités nationaux» polonais, tchèque, yougoslave réfugiés à Paris pendant la Première Guerre mondiale nous a paru erronée, car l'action de ces derniers s'est manifestée uniquement sur le sol étranger alors que le Gouvernement provisoire algérien avait une organisation politique et militaire sur le territoire où devait s'ériger le nouvel Etat. En raison de la nature *sui generis* de l'effectivité sur laquelle il était fondé, nous avons qualifié le G.P.R.A. de «Gouvernement *sui generis*». Nous ne nous dissimulons pas le caractère peu satisfaisant de cette dénomination du point de vue de la terminologie. Si nous l'employons cependant, faute d'en avoir trouvé une meilleure, c'est pour bien marquer le caractère nouveau d'un tel gouvernement.

La reconnaissance du G.P.R.A. produisit les effets juridiques qui sont habituellement consécutifs à cet acte. Le Gouvernement provisoire eut désormais la pleine personnalité internationale à l'égard des Etats qui

[1] *Paix et Guerre*, p. 326.

l'avaient reconnu. C'est ainsi que, dans les pays limitrophes de l'Algérie, il se vit reconnaître les prérogatives de la puissance publique sur les nombreux Algériens qui y résidaient et qui échappèrent dès lors à la compétence des autorités diplomatiques et consulaires françaises. L'existence, certes relative, de la personnalité internationale algérienne fut implicitement admise par la Suisse, qui reçut normalement, en 1960, l'adhésion du G.P.R.A. aux Conventions de Genève du 12 août 1949, et la notifia aux autres Parties. La Confédération ne devait reconnaître cependant l'Etat et le Gouvernement algériens qu'après leur reconnaissance par la France.

Cette dernière fut impuissante contre les nombreuses interventions étrangères, appui logistique du Maroc et de la Tunisie à l'A.L.N., inscription de l'affaire algérienne à l'ordre du jour des sessions de l'Assemblée générale des Nations Unies, reconnaissance du G.P.R.A. Ses alliés eux-mêmes ne firent rien pour imposer l'application du principe juridique traditionnel de non-intervention dans les guerres civiles, car le F.L.N. était un mouvement nationaliste et non communiste [1]. En effet, les interventions en faveur des insurgés semblent bénéficier, de nos jours, d'une tolérance à peu près unanime, lorsqu'il s'agit d'une lutte pour l'indépendance menée sur un territoire non autonome contre une ancienne Puissance coloniale [2]. Remarquons que cette question de l'appui aux insurgés est le vrai problème juridique soulevé par le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes [3]. Il nous paraît vain en effet de se demander si le principe d'autodétermination est une règle de droit positif, car la communauté internationale, dans l'état actuel de son organisation, n'a pas le moyen d'en exiger l'application effective de la part d'un gouvernement qui lutte contre la sécession [4].

[1] Les départements algériens étaient inclus dans le système de sécurité collective du Pacte Atlantique en vertu de l'article 6 du traité. Il est à noter, cependant, que les Etats-Unis octroyèrent plusieurs prêts à la France durant le conflit.

[2] Celui-ci a été défini par l'Assemblée générale des Nations Unies comme étant «géographiquement séparé, ou ethniquement ou culturellement distinct du pays qui l'administre» et comme étant dans une situation de subordination dans ses rapports avec la métropole du point de vue administratif, politique, juridique, économique, Résolution 1541 (XV) du 15 décembre 1960, adoptée par 69 voix contre 2 et 21 abstentions. Cette définition correspond aux territoires d'outre-mer des anciennes puissances coloniales. Mme Higgins a remarqué qu'«étant donné le climat politique actuel, le problème du droit d'autodétermination se présente dans un contexte racial», *op. cit.*, p. 106.

[3] En 1963, l'Organisation de l'Unité africaine (O.U.A.) a créé un «Comité de libération» dont le but est d'aider les mouvements armés dans les territoires non autonomes d'Afrique. Mais, dans l'affaire du Biafra, la doctrine de l'O.U.A. était favorable au gouvernement central. Cette organisation avait posé, dans de précédentes résolutions, le principe de l'intangibilité des frontières africaines telles qu'elles existaient au moment de l'accession à l'indépendance, ainsi que celui de ne pas tolérer des activités subversives sur les territoires de ses membres. La Résolution de l'Assemblée générale du 15 décembre 1960 n'a donc pas trouvé application dans la guerre civile du Nigéria.

[4] Il est symptomatique que la seule fois où l'application du principe d'autodétermination a été imposée par la communauté internationale, ce fut l'œuvre des vainqueurs de la Première Guerre mondiale au détriment des Etats vaincus.

Le conflit algérien fut résolu par la création d'un Etat indépendant. Mais si le Gouvernement de Paris voulait organiser conventionnellement la succession d'Etats, il tenait à faire procéder l'accession à l'indépendance de sa seule autorité, sans qu'on pût voir dans les accords d'Evian le moindre signe de reconnaissance. Dans ce but, on recourut à une forme et à une procédure inhabituelles pour la conclusion de ces accords. Bien qu'ils fussent créateurs de normes juridiques internationales, ils furent publiés au *Journal officiel français* en tant qu'actes internes. Il ne fut pas fait mention du G.P.R.A. dans les textes, mais du F.L.N. qui fut qualifié simplement de «formation politique de caractère légal». L'Algérie passa par une période transitoire de plus de trois mois, pendant laquelle elle resta formellement sous la souveraineté française pour accéder à l'indépendance après un plébiscite d'autodétermination. La consultation fut organisée théoriquement sinon pratiquement dans le cadre français. Selon la position de Paris, les Algériens (considérés comme individus et non comme peuple) ont créé l'Etat et approuvé les accords d'Evian par le scrutin d'autodétermination. Selon cette thèse, les textes d'Evian furent un acte unilatéral du Gouvernement français et sont devenus obligatoires pour l'Algérie par l'acceptation des Algériens.

Par cette procédure complexe, le Gouvernement français voulait maintenir la fiction d'un règlement octroyé à laquelle il était attaché pour des raisons de politique intérieure. Mais cette fiction ne correspond pas à la véritable nature des actes passés à Evian. Tout d'abord le corps électoral n'est jamais un organe compétent sur le plan international et ne peut, par conséquent, lier l'Etat par sa seule approbation [1]. Ensuite et surtout l'analyse des faits et l'exégèse des textes font ressortir la nature bilatérale de ces actes, nature que les juristes français restés fidèles à la thèse officielle ont été incapables d'expliquer.

Les accords d'Evian étaient destinés dès leur signature à déployer des effets de droit international. Il s'agissait donc, dès ce moment, d'actes juridiques internationaux. Ceux-ci ont été conclus par les délégations de deux entités politiques distinctes et indépendantes. N'oublions pas qu'au moment des négociations, la République algérienne était reconnue par vingt-cinq Etats, qui considéraient le G.P.R.A. comme un Gouvernement provisoire certes, mais légitime tant que durerait la guerre d'indépendance [2].

[1] Cf. *supra*, p. 123.

[2] Dans le cas d'un règlement octroyé, il y a un transfert graduel et pacifique de l'autorité, et les représentants des colonies qui discutent avec la métropole exercent leurs mandats dans le cadre légal établi par celle-ci. C'est toute la différence avec le cas d'un règlement succédant à une guerre d'indépendance où les interlocuteurs de la métropole sont des insurgés qui ont créé leur propre ordre juridique. D'autre part la notion de règlement octroyé n'a pas de sens du point de vue juridique si c'est le droit international qui doit régir les relations entre la métropole et son ancienne possession; cette notion avait un sens avec le régime de la doctrine «inter se» du Commonwealth, cf. *supra*, pp. 126 ss.

La force juridique des accords d'Evian procédait ainsi de l'accord de deux volontés, ce qui nous permet de conclure à leur caractère bilatéral, comme le démontrent à l'évidence certaines formules du préambule de la Déclaration générale où l'expression «commun accord» est employée à deux reprises (al. 4 et 5). Il suit de là qu'en concluant avec le G.P.R.A. des accords devant déployer des effets dans l'ordre juridique international, la France a implicitement reconnu *de facto* la capacité du Gouvernement provisoire de représenter l'Algérie et a reconnu *de facto* celle-ci comme sujet du droit international [1]. Elle a pris acte, elle aussi, de l'effectivité *sui generis* du G.P.R.A. et en a tiré des conséquences sur le plan du droit. La conclusion à laquelle nous sommes arrivés nous semble confirmée par l'action de bons offices exercée par la Suisse en vue d'aboutir au cessez-le-feu, ce qui a permis l'heureux dénouement d'Evian. En effet les bons offices d'une tierce puissance ne peuvent intervenir qu'entre entités totalement indépendantes, c'est-à-dire entre sujets du droit international. Par ailleurs, si la France a pu donner, partiellement, la forme d'acte unilatéral à ces textes, il n'en reste pas moins qu'ils sont appelés accords d'Evian dans toutes les déclarations officielles [2].

La souveraineté nominale de la France sur l'Algérie pendant la période transitoire s'exerça de façon atténuée. Un Exécutif algérien provisoire fut constitué d'un commun accord; ses membres furent désignés par le Gouvernement français et par le G.P.R.A. Par les pouvoirs qu'on lui accorda et le rôle qui lui fut imparti, on peut rapprocher cet Exécutif provisoire des commissions instituées pour organiser et contrôler les plébiscites prévus après la Première Guerre mondiale. D'ailleurs toute l'organisation provisoire des pouvoirs publics pendant la période transitoire, laquelle avait fait l'objet de négociations à Evian, fait penser aux institutions établies pour contrôler et neutraliser les territoires où devaient avoir lieu les consultations prévues par les traités de Versailles et de Saint-Germain.

Les accords d'Evian ont correspondu à un besoin ressenti de part et d'autre au lendemain de l'indépendance de l'Algérie, en permettant d'atténuer les effets de la séparation qui aurait été trop brutale si elle avait été immédiatement complète. Cependant ils n'ont résisté que quelques années. Comme l'a écrit M. Charles de Visscher, «il faut considérer comme particulièrement vulnérables à l'action du temps et aux transformations politiques qu'elle entraîne les règlements conventionnels qui, par une inégalité caractérisée de traitement, dérogent au droit commun de la souveraineté» [3].

[1] Nous avons vu (*supra*, p. 71) qu'on peut situer la naissance d'un Etat au moment où l'entité en question a des relations régies par le droit international; c'est le critère de l'immédiateté à l'égard du droit des gens, cf. GUGGENHEIM, *Traité*, t. I, p. 190.

[2] Dès le 8 juin 1962, le général de Gaulle les a appelés accords dans une allocution radiodiffusée, cf. *AFDI*, 1962, p. 992; voir aussi, par exemple, diverses déclarations ministérielles in *AFDI*, 1963, pp. 1016, 1019, 1021, 1023.

[3] *Théories et réalités*, p. 358.

ANNEXE

Extraits de la plateforme d'action du FLN
adoptée au Congrès de la Soummam, le 20 août 1956

La situation politique actuelle

L'essor impétueux de la Révolution algérienne.

L'Algérie, depuis deux ans, combat avec héroïsme pour l'indépendance nationale.

La Révolution patriotique et anticolonialiste est en marche.

Elle force l'admiration de l'opinion publique mondiale.

La résistance armée.

En une période relativement courte, l'Armée de libération nationale, localisée dans l'Aurès et la Kabylie, a subi avec succès l'épreuve du feu.

Elle a triomphé de la campagne d'encerclement et d'anéantissement menée par une armée puissante, moderne, au service du régime colonialiste d'un des plus grands Etats du monde.

Malgré la pénurie provisoire d'armements, elle a développé les opérations de guérilla, de harcèlement, de sabotage, s'étendant aujourd'hui à l'ensemble du territoire national.

Elle a consolidé sans cesse ses positions en améliorant sa tactique, sa technique, son efficacité.

Elle a su passer rapidement de la guérilla au niveau de la guerre partielle.

Elle a su combiner harmonieusement les méthodes éprouvées des guerres anticolonialistes avec les formes les plus classiques en les adaptant intelligemment aux particularités du pays.

Elle a déjà fourni la preuve suffisante, maintenant que son organisation militaire est unifiée, qu'elle possède la science de la stratégie d'une guerre englobant l'ensemble de l'Algérie.

L'Armée de libération nationale se bat pour une cause juste.

Elle groupe des patriotes, des volontaires, des combattants décidés à lutter avec abnégation jusqu'à la délivrance de la Patrie martyre.

Elle s'est renforcée par le sursaut patriotique d'officiers, de sous-officiers et de soldats, de carrière ou du contingent, désertant en masse avec armes et bagages, les rangs de l'armée française.

Pour la première fois dans les annales militaires, la France ne peut plus compter sur le «loyalisme» des troupes algériennes. Elle est obligée de les transférer en France et en Allemagne.

Les harkas de goumiers, recrutés parmi les chômeurs souvent trompés sur la nature du «travail» pour lequel ils étaient appelés, disparaissent dans les maquis. Certaines sont désarmées et dissoutes par l'autorité mécontente.

Les réserves humaines de l'A.L.N. sont inépuisables. Elle est souvent obligée de refuser l'enrôlement des Algériens jeunes et vieux, des villes et campagnes, impatients de mériter l'honneur d'être soldats de «leur armée».

Elle bénéficie pleinement de l'amour du peuple algérien, de son soutien enthousiaste, de sa solidarité agissante, morale et matérielle, totale et indéfectible.

Les officiers supérieurs, les commandants de zones, les commissaires politiques, les cadres et les soldats de l'Armée de libération nationale sont honorés comme des héros nationaux, glorifiés dans des chants populaires qui ont déjà pénétré aussi bien l'humble gourbi que la misérable Khaïma, la ghorfa des casbahs comme le salon des villas.

Telles sont les raisons essentielles du «miracle algérien»: l'A.L.N. tenant en échec la force colossale de l'armée colonialiste française, renforcée par les divisions «atomiques» prélevées sur les forces de l'O.T.A.N.

Voilà pourquoi, en dépit des incessants renforts, jugés aussitôt insuffisants, malgré le quadrillage ou autre technique aussi inopérante que les déluges de feu, les généraux français sont obligés de reconnaître que la solution militaire est impossible pour résoudre le problème algérien.

Nous devons signaler particulièrement la formation de nombreux maquis urbains qui, d'ores et déjà, constituent une seconde armée sans uniforme.

Les groupes armés dans les villes et villages se sont notamment signalés par des attentats contre les commissariats de police, les postes de gendarmerie, les sabotages de bâtiments publics, les incendies, la suppression des gradés de la police, de mouchards, de traîtres.

Ce qui affaiblit d'une façon non négligeable l'armature militaire et policière de l'ennemi colonialiste augmente la dispersion de ses forces sur l'ensemble du territoire national, mais aussi accentue la détérioration du moral des troupes maintenues dans un état d'énervement et de fatigue par la nécessité de rester sur un qui-vive angoissant.

C'est un fait indéniable que l'action de l'A.L.N. a bouleversé le climat politique en l'Algérie.

Elle a provoqué un choc psychologique qui a libéré le peuple de sa torpeur, de la peur, de son scepticisme.

Elle a permis au peuple algérien une nouvelle prise de conscience de sa dignité nationale.

Elle a également déterminé une union psycho-politique de tous les Algériens, cette unanimité nationale qui féconde la lutte armée et rend inéluctable la victoire de la liberté.

Le Front de libération nationale.

Le F.L.N., malgré son activité clandestine, est devenu aujourd'hui l'unique organisation véritablement nationale. Son influence est incontestable et incontestée sur tout le territoire algérien.

En effet, dans un délai extrêmement court, le F.L.N. a réussi le tour de force de supplanter tous les partis politiques existants depuis des dizaines d'années.

Ce n'est pas le fruit du hasard. C'est le résultat de la réunion des conditions indispensables suivantes:

1. Le bannissement du pouvoir personnel et l'instauration du principe de la direction collective, composée d'hommes propres, honnêtes, imperméables à la corruption, courageux, insensibles au danger, à la prison ou à la peur de la mort.

2. La doctrine est claire. Le but à atteindre, c'est l'indépendance natio nale. Le moyen, c'est la révolution par la destruction du régime colonialist«

3. L'union du peuple est réalisée dans la lutte contre l'ennemi commun sans sectarisme. Le F.L.N. affirmait au début de la Révolution: «La libération de l'Algérie sera l'œuvre de tous les Algériens et non pas celle d'une fraction du peuple algérien, quelle que soit son importance. C'est pourquoi le F.L.N. tiendra compte dans sa lutte de toutes les forces anticolonialistes; même si elles échappent encore à son contrôle.»

4. La condamnation définitive du culte de la personnalité, la lutte ouverte contre les aventuriers, les mouchards, les valets de l'administration, indicateurs ou policiers. D'où la capacité du F.L.N. à déjouer les manœuvres politiques et les traquenards de l'appareil policier français. Cela ne saurait signifier que toutes les difficultés soient complètement effacées. Notre action politique a été handicapée au départ pour les raisons suivantes:

a) l'insuffisance numérique des cadres et des moyens matériels et financiers;

b) la nécessité d'un long et dur travail de clarification politique, d'explication patiente et persévérante pour surmonter une grave crise de croissance;

c) l'impératif stratégique de subordonner tout au front de la lutte armée.

Cette faiblesse normale et inévitable au début est déjà corrigée. Après la période où il se contentait de lancer uniquement des mots d'ordre de

résistance à l'impérialisme, on a assisté ensuite à une réelle apparition du F.L.N. sur le plan de la lutte politique.

Ce redressement fut marqué par la grève d'anniversaire du 1er novembre 1955, considérée comme l'événement décisif, tant par son aspect spectaculaire et positif que par son caractère profond, preuve de la «prise en main» de toutes les couches de la population.

Jamais, de mémoire d'Algérien, aucune organisation politique n'avait obtenu une grève aussi grandiose dans les villes et villages du pays.

D'autre part, le succès de la non-coopération politique lancée par le F.L.N. est non moins probant. La cascade de démissions des élus patriotes, suivie de celle des élus administratifs, ont imposé au gouvernement français la non-prorogation du mandat des députés au Palais Bourbon, la dissolution de l'Assemblée algérienne. Les Conseils généraux et municipaux et les Djemaas ont disparu, vide accentué et amplifié par la démission de nombreux fonctionnaires et auxiliaires de l'autorité coloniale, caïds, chefs de fraction, gardes-champêtres. Faute de candidats ou de remplaçants, l'administration française est disloquée; son armature considérée comme insuffisante ne trouve aucun appui parmi le peuple; dans presque toutes les régions, elle co-existe avec l'autorité du F.L.N.

Cette lente, mais profonde désagrégation de l'administration française a permis la naissance, puis le développement d'une dualité de pouvoir. Déjà fonctionne une administration révolutionnaire avec des djemaas clandestines, des organismes s'occupant du ravitaillement, de perception d'impôts, de la justice, du recrutement des moudjahidines, des services de sécurité et de renseignements. L'administration du F.L.N. prendra un nouveau visage avec l'institution des assemblées du peuple qui seront élues par les populations rurales avant le deuxième anniversaire de notre révolution.

Le sens politique du F.L.N. s'est vérifié d'une façon éclatante par l'adhésion massive des paysans pour lesquels la conquête de l'indépendance nationale signifie en même temps la réforme agraire qui leur assurera la possession des terres qu'ils fécondent de leur labeur.

Cela se traduit par l'éclosion d'un climat insurrectionnel qui s'est étendu avec rapidité et une forme variée à tout le pays.

La présence d'éléments citadins, politiquement mûrs et expérimentés, sous la direction lucide du F.L.N., a permis la politisation des régions retardataires. L'apport des étudiantes et étudiants a été d'une grande utilité, notamment dans les domaines politique, administratif et sanitaire.

Ce qui est certain, c'est que la Révolution algérienne vient de dépasser avec honneur une première étape historique.

C'est une réalité vivante ayant triomphé du pari stupide du colonialisme français prétendant la détruire en quelques mois.

C'est une révolution organisée et non une révolte anarchique.

C'est une lutte nationale pour détruire le régime anarchique de la colonisation et non une guerre religieuse. C'est une marche en avant dans le sens historique de l'humanité et non un retour vers la féodalisme.

C'est enfin la lutte pour la renaissance d'un Etat algérien sous la forme d'une république démocratique et sociale et non la restauration d'une monarchie et d'une théocratie révolues.

. . . . . .

Perspectives politiques

La preuve est faite que la Révolution algérienne n'est pas une révolte de caractère anarchique, localisée, sans coordination, sans direction politique, vouée à l'échec.

Le preuve est faite qu'il s'agit au contraire d'une véritable révolution organisée, nationale et populaire, centralisée, guidée par un état-major capable de la conduire jusqu'à la victoire finale.

La preuve est faite que le gouvernement français, convaincu de l'impossibilité d'une solution militaire, est obligé de rechercher une solution politique.

Voilà pourquoi le F.L.N., inversement, doit se pénétrer de ce principe: la négociation suit la lutte à outrance contre un ennemi impitoyable, elle ne la précède jamais.

Notre position à cet égard est fonction de trois considérations essentielles pour bénéficier du rapport des forces:

1. Avoir une doctrine politique claire;
2. Développer une lutte armée d'une façon incessante jusqu'à l'insurrection générale;
3. Engager une action politique de grande envergure.

Pourquoi nous combattons.

La Révolution algérienne a la mission historique de détruire de façon définitive et sans retour le régime colonial odieux, décadent, obstacle au progrès et à la paix.

1. Les buts de guerre;
2. Le cessez-le-feu;
3. Négociations pour la paix.

1. — Les buts de guerre.

Les buts de guerre, c'est le point final de la guerre à partir duquel se réalisent les buts de paix. Les buts de guerre, c'est la situation à laquelle on accule l'ennemi pour lui faire accepter nos buts de paix. Ce peut être la victoire militaire sans conditions (reddition, déconfiture ou écrasement) ou bien la recherche d'un cessez-le-feu ou d'un armistice en vue de négociations. Il ressort que vu notre situation, nos buts de guerre sont politico-militaires. Ce sont:

a) l'affaiblissement total de l'armée française pour lui rendre impossible une victoire par les armes;

b) la détérioration sur une grande échelle de l'économie colonialiste par le sabotage pour rendre impossible l'administration du pays;

c) la perturbation au maximum de la situation en France sur le plan économique et social pour rendre impossible la continuation de la guerre;

d) l'isolement politique de la France (en Algérie et dans le monde);

e) donner à l'insurrection un développement tel qu'il la rende conforme au droit international (personnalisation de l'armée, pouvoir politique reconnaissable, respect des lois de la guerre, administration normale des zones libérées par l'A.L.N.);

f) soutenir constamment le peuple devant les efforts d'extermination des Français.

2. — Cessez-le-feu.

Conditions.

a) Politiques:

a) Reconnaissance de la Nation algérienne indivisible. Cette clause est destinée à faire disparaître la fiction colonialiste de l'«Algérie française».

b) Reconnaissance de l'indépendance de l'Algérie et de sa souveraineté dans tous les domaines jusque et y compris la défense nationale et la diplomatie.

c) Libération de tous les Algériens et Algériennes emprisonnés, internés ou exilés en raison de leur activité patriotique avant et après l'insurrection nationale du 1er novembre 1954.

d) Reconnaissance du F.L.N. comme seule organisation représentant le peuple algérien et seule habilitée en vue de toute négociation. En contrepartie, le F.L.N. est garant et responsable du cessez-le-feu au nom du peuple algérien.

b) Militaires:

Les conditions militaires seront précisées ultérieurement.

3. — Négociations pour la paix.

a) Les conditions sur le cessez-le-feu étant remplies, l'interlocuteur valable et exclusif pour l'Algérie demeure le F.L.N. Toutes les questions ayant trait à la représentativité du peuple algérien sont du ressort exclusif du F.L.N. (gouvernement, élections, etc.). Aucune ingérence de ce fait de la part du gouvernement français n'est admise.

b) Les négociations se font sur la base de l'indépendance (diplomatie et défense nationale incluses).

c) Fixation des points de discussion:

— limites du territoire algérien (limites actuelles, y compris le Sahara algérien);

— minorité française (sur la base de l'option entre citoyenneté algérienne ou étrangère — pas de régime préférentiel — pas de double citoyenneté algérienne et française);

— biens français: de l'Etat français, des citoyens français;

— transfert des compétences administratives;

— formes d'assistance et de coopération françaises dans les domaines économique, monétaire, social, culturel, etc.;

— autres points.

Dans une deuxième phase, les négociations sont menées par un gouvernement algérien chargé de préciser le contenu des têtes de chapitre. Ce gouvernement est issu d'une assemblée constituante, elle-même issue d'élections générales.

La Fédération nord-africaine.

L'Algérie libre et indépendante, brisant le cloisonnement racial fondé sur l'arbitraire colonial, développera sur des bases nouvelles l'unité et la fraternité de la Nation algérienne dont la renaissance fera rayonner sa resplendissante originalité.

Mais les Algériens ne laisseront jamais leur culte de la Patrie, sentiment noble et généreux, dégénérer en un nationalisme chauvin, étroit, aveugle.

C'est pourquoi ils sont en même temps les Nord-Africains sincères, attachés avec passion et clairvoyance à la solidarité naturelle et nécessaire des trois pays du Maghreb.

L'Afrique du Nord est un tout par: la géographie, l'histoire, la langue, la civilisation, le devenir.

Cette solidarité doit donc se traduire naturellement dans la création d'une fédération des trois Etats nord-africains.

Les trois peuples frères ont intérêt pour le commencement à organiser une défense commune, une orientation et une action diplomatique

communes, la liberté des échanges, un plan commun rationnel d'équipement et d'industrialisation, une politique monétaire, l'enseignement et l'échange concerté des cadres techniques, les échanges culturels, l'exploitation en commun de nos sous-sols et de nos régions sahariennes respectives.

Les tâches nouvelles du F.L.N. pour préparer l'insurrection générale.

L'éventualité de l'ouverture de négociations pour la paix ne doit en aucun cas donner naissance à une griserie du succès entraînant inévitablement un dangereux relâchement de la vigilance et la démobilisation des énergies qui pourrait ébranler la cohésion politique du peuple.

Au contraire, le stade actuel de la Révolution algérienne exige la poursuite acharnée de la lutte armée, la consolidation des positions, le développement des forces militaires et politiques de la Résistance.

L'ouverture des négociations et leur conduite à bonne fin sont conditionnées d'abord par le rapport des forces en présence.

C'est pourquoi, sans désemparer, il faut travailler avec ensemble et précision pour transformer l'Algérie en un camp retranché inexpugnable. Telle est la tâche que doivent remplir avec honneur et sans délai le F.L.N. et son Armée de libération nationale.

Dans ce but, reste valable plus que jamais le mot d'ordre fondamental:

«Tout pour le front de la lutte armée, tout pour obtenir une victoire décisive.»

L'indépendance de l'Algérie n'est plus la revendication politique, le rêve qui a longtemps bercé le peuple algérien courbé sous le joug de la domination française.

C'est aujourd'hui un but immédiat qui se rapproche à une allure vertigineuse pour devenir très bientôt une lumineuse réalité.

Le F.L.N. marche à pas de géant pour dominer la situation sur le plan militaire, politique et diplomatique.

Objectifs nouveaux:

Préparer dès maintenant d'une façon systématique l'insurrection générale, inséparable de la libération nationale:

a) Affaiblir l'armature militaire, policière, administrative et politique du colonialisme;

b) Porter une grande attention et d'une manière ininterrompue, aux côtés techniques de la question, notamment l'acheminement du maximum de moyens matériels;

c) Consolider et élever la synchronisation de l'action politico-militaire.

Faire face aux inévitables manœuvres de division, de divergence ou d'isolement lancées par l'ennemi, par une contre-offensive intelligente et vigoureuse basée sur l'amélioration et le renforcement de la Révolution populaire libératrice:

a) Cimenter l'union nationale anti-impérialiste;

b) S'appuyer d'une façon plus particulière sur les couches sociales les plus nombreuses, les plus pauvres, les plus révolutionnaires: fellahs, ouvriers agricoles;

c) Convaincre avec patience et persévérance les éléments retardataires, encourager les hésitants, les faibles, les modérés, éclairer les inconscients;

d) Isoler les ultra-colonialistes en recherchant l'alliance des éléments libéraux d'origine européenne ou juive, même si leur action est encore timide ou neutraliste.

Sur le plan extérieur, rechercher le maximum de soutien matériel, moral et psychologique:

a) Augmenter le soutien de l'opinion publique;

b) Développer l'aide diplomatique en gagnant à la cause algérienne les gouvernements des pays neutralisés par la France ou insuffisamment informés sur le caractère national de la guerre d'Algérie.

. . . . . .

Moyens d'action et de propagande

. . . . . .

5. L'Algérie devant le monde.

La diplomatie française a entrepris sur le plan international un travail intense pour obtenir partout où c'est possible, ne serait-ce que très provisoirement, une aide morale et matérielle ou une neutralité bienveillante ou passive. Les seuls résultats plus ou moins positifs sont les déclarations gênées arrachées aux représentants des Etats-Unis, de l'Angleterre et de l'O.T.A.N.

Mais la presse mondiale, notamment la presse américaine, condamne impitoyablement les crimes de guerre, plus particulièrement la Légion et les paras, le génocide des vieillards, des femmes, des enfants, le massacre des intellectuels et des civils innocents, la torture des emprisonnés politiques, la multiplication des camps de concentration, l'exécution d'otages.

Elle exige du colonialisme français la reconnaissance solennelle du droit du peuple algérien à disposer librement de son sort.

La lutte gigantesque engagée par l'Armée de libération nationale, son invincibilité garantie par l'adhésion unanime de la nation algérienne à l'idéal de liberté, a sorti le problème algérien du cadre français dans lequel l'impérialisme français l'a tenu jusqu'alors prisonnier.

La conférence de Bandoeng et surtout la 10e session de l'O.N.U. ont eu particulièrement le mérite historique de détruire la fiction juridique de l'«Algérie française».

L'invasion et l'occupation d'un pays par une armée étrangère ne saurait en aucun cas modifier la nationalité de ses habitants. Les Algériens n'ont jamais accepté la «francisation» d'autant plus que cette «étiquette» ne les a jamais empêchés d'être dans leur Patrie moins libres et moins considérés que des étrangers.

La langue arabe, langue nationale de l'immense majorité, a été systématiquement étouffée. Son enseignement supérieur a disparu dès la conquête par la dispersion des maîtres et des élèves, la fermeture des universités, la destruction des bibliothèques, le vol des donations pieuses.

La religion islamique est bafouée, son personnel est domestiqué, choisi et payé par l'Administration colonialiste.

L'impérialisme français a combattu le mouvement progressiste des Oulémas pour donner son appui total au maraboutisme domestiqué par la corruption de certains chefs de confréries.

Combien apparaît dégradante la malhonnêteté des Bidault, Lacoste, Soustelle et du cardinal Feltin lorsqu'ils tentent de tromper l'opinion publique française et étrangère en définissant la Résistance algérienne comme un mouvement religieux, fanatique, au service du pan-islamisme.

La ligne de démarcation de la Révolution ne passe pas entre les communautés religieuses qui peuplent l'Algérie, mais entre, d'une part, les partisans de la liberté, de la justice, de la dignité humaine et, d'autre part, les colonialistes et leurs soutiens, quelle que soit leur religion ou leur condition sociale.

La meilleure des preuves n'est-elle pas le châtiment suprême infligé à des traîtres officiants du culte, dans l'enceinte même des mosquées.

Par contre, grâce à la maturité politique du peuple algérien et à la sage et lucide direction du Front de libération nationale, les provocations traditionnelles et renouvelées du colonialisme: progroms, troubles antichrétiens, xénophobie ont été déjoués et étouffés dans l'œuf.

La Révolution algérienne, malgré les calomnies de la propagande colonialiste, est un combat patriotique dont la base est incontestablement de caractère national, politique et social.

Elle n'est inféodée ni au Caire, ni à Londres, ni à Moscou, ni à Washington

Elle s'inscrit dans le cours normal de l'évolution historique de l'humanité qui n'admet plus l'existence de nations captives.

Voilà pourquoi l'indépendance de l'Algérie martyre est devenue une affaire internationale et le problème clé de l'Afrique du Nord.

De nouveau l'affaire algérienne sera posée devant l'O.N.U. par les pays afro-asiatiques.

Si lors de la dernière session de l'Assemblée générale de l'O.N.U., on constata chez ces pays amis le souci tactique exagérément conciliateur, allant jusqu'à retirer de l'ordre du jour la discussion de l'affaire algérienne, il n'en est pas de même aujourd'hui, car les promesses de la France n'ont nullement été tenues.

Ce manque de hardiesse était déterminé par l'attitude des pays arabes en général et de l'Egypte en particulier. Leur soutien à la lutte du peuple algérien demeurait limité; il était assujetti aux fluctuations de leur diplomatie. La France exerçait une pression particulière sur le Moyen-Orient en monnayant son aide économique et militaire et son opposition au Pacte de Baghdad. Elle avait notamment essayé de peser de toutes ses forces pour paralyser les armes psychologiques et morales dont le F.L.N. dispose dans l'utilisation des émissions de Sawt-el-Arab en particulier.

L'attitude des pays non arabes du bloc afro-asiatique était conditionnée, semble-t-il, par le souci d'une part de ne jamais dépasser celle des pays arabes, par le désir, d'autre part, de jouer un rôle déterminant dans des problèmes tels que ceux du désarmement et de la coexistence pacifique.

Il n'en reste pas moins que l'internationalisation du problème algérien dans sa phase actuelle a renforcé la prise de conscience universelle sur l'urgence du règlement d'un conflit armé pouvant affecter le bassin méditerranéen et l'Afrique, le Moyen-Orient et le monde entier.

Comment diriger notre activité internationale.

Dans ce domaine, la base essentielle de notre action se situe principalement dans les pays arabes et en Egypte particulièrement.

Nos contacts avec les dirigeants des pays frères n'ont jamais été autre chose que des contacts d'alliés et non d'instruments.

Nous devons veiller d'une façon systématique à conserver intacte l'indépendance de la Révolution algérienne. Il convient de réduire à néant la calomnie lancée par le gouvernement français, sa diplomatie, sa grande presse, pour nous présenter comme une rébellion artificiellement fomentée de l'étranger, n'ayant pas de racines dans la Nation algérienne captive.

1° Provoquer chez les gouvernements du Congrès de Bandoeng, en plus de l'intervention à l'O.N.U., des pressions diplomatiques, voire économiques directes sur la France.

2° Maintenir d'excellents rapports avec la Libye et l'Espagne.

3° Exploiter certaines contradictions et rivalités entre certaines grandes puissances et la France.

4° Rechercher l'appui des Etats et des peuples d'Europe, y compris des pays nordiques et les démocraties populaires ainsi que les pays d'Amérique latine.

5° S'appuyer sur l'émigration arabe dans les pays d'Amérique latine.

Pour atteindre ce but, le F.L.N. a renforcé la Délégation algérienne en mission à l'extérieur. Il devra avoir:

a) Bureau permanent auprès de l'O.N.U. et aux U.S.A.;

b) Délégation dans les pays d'Asie;

c) Délégation itinérante pour la visite des capitales et la participation aux rassemblements mondiaux culturels estudiantins, syndicaux, etc.;

d) Propagande écrite créée par nos propres moyens: bureau de presse, éditions de rapports, documents par la photographie et le film.

Conclusion

Il y a dix ans, au lendemain de la fin de la Seconde Guerre mondiale, une formidable explosion a ébranlé l'impérialisme.

L'irrésistible mouvement de libération nationale, longtemps comprimé, secoua les peuples captifs. Une réaction en chaîne entraîna les pays colonisés, l'un après l'autre, dans la conquête d'un avenir flamboyant de liberté et de bonheur.

En cette courte période, dix-huit nations sont sorties des ténèbres de l'esclavage colonial et ont pris leur place au soleil de l'indépendance nationale.

Les peuples de Syrie et du Liban, du Viet-Nam et de l'Inde, du Fezzan ont brisé les barreaux de leurs cellules et réussi à quitter l'immense prison du colonialisme français.

Les trois peuples du Maghreb ont manifesté à leur tour leur volonté et leur capacité de prendre leur place dans le concert des nations libres.

La Révolution algérienne du 1er novembre 1954 est sur la bonne voie.

La lutte sera encore difficile, âpre, cruelle.

Mais sous la ferme direction du Front de libération nationale, la victoire couronnera la longue lutte armée menée par le peuple algérien indompté.

La date humiliante du 5 juillet 1830 sera effacée avec la disparition de l'odieux régime colonial.

Le moment est proche où le peuple algérien recueillera les deux fruits de son douloureux sacrifice et de son courage sublime:

L'INDÉPENDANCE DE LA PATRIE SUR LAQUELLE FLOTTERA SOUVERAINEMENT LE DRAPEAU NATIONAL ALGÉRIEN.

Congrès du 20 août 1956.

BIBLIOGRAPHIE

ABBAS Ferhat: *La nuit coloniale*, Paris, Julliard, 1962.

ABI-SAAB Georges: *The Newly Independant States and the Rules of International Law: An Outline*, Howard, 1962.

AGERON Charles-Robert: *Histoire de l'Algérie contemporaine*, Paris, Presses Universitaires de France, 1966, (cité: *Algérie contemporaine*).

— *Les Algériens musulmans et la France (1871-1919)*, Paris, Presses Universitaires de France, 1968.

ANZILOTTI Dionisio: *Cours de droit international*, trad. Gidel, Paris, Sirey, 1929.

ARON Raymond: *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1966 (4e éd.), (cité: *Paix et guerre*).

— *La tragédie algérienne*, Paris, Plon, 1957.

— *L'Algérie et la République*, Paris, Plon, 1958.

ARONEANU Eugène: *La définition de l'agression*, Paris, Les Editions internationales, 1958.

BALLADORE-PALLIERI G.: *Quelques aspects juridiques de la non-intervention en Espagne*, *RDILC*, 1937.

BASDEVANT Jules: *La conclusion et la rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités*, *RADI*, t. 15, 1926 V.

BASDEVANT Jules JÈZE Gaston et POLITIS Nicolas: *Les principes juridiques sur la compétence des juridictions internationales et, en particulier, des tribunaux arbitraux mixtes organisés par les traités de Versailles, de Saint-Germain, de Trianon*. *RDP*, 1927.

BASTID Suzanne: Préface à l'ouvrage de M. Jean Charpentier, *La reconnaissance internationale et l'évolution du droit des gens*, Paris, Pedone, 1956.

— *La thèse française est basée sur l'article 2, paragraphe 7 de la Charte*, *Le Monde diplomatique*, octobre 1959.

— Lettre parue dans *Le Monde* du 31 octobre 1958.

— *Cours de droit international public*, Paris, Les cours de droit, 1967-1968.

BEDJAOUI Mohammed: *La Révolution algérienne et le droit*, Editions de l'Association internationale des juristes démocrates, Bruxelles, 1961.

BORCHARD Edwin: *Recognition and Non-Recognition, AJIL*, 1942.

BORELLA François: *L'évolution politique et juridique de l'Union française depuis 1946*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1958.

BOUTROS-GHALI Boutros: *Le mouvement afro-asiatique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1969.

BRIERLY James Leslie: *Règles générales du droit de la paix, RADI*, t. 58, 1936 IV.

BRIGGS Herbert W.: *Recognition of States: Some Reflections on Doctrine and Practice, AJIL*, 1949.

BROWN Philip Marshall: *The Effects of Recognition, AJIL*, 1942.

BROWLIE Ian: *Aspects juridiques du passage à l'indépendance* in *Revue de droit contemporain*, juin 1961.

CAHIER Philippe: *Le comportement des Etats comme source de droits et d'obligations* in *Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim*, Genève, 1968.

CARRÉ DE MALBERG: *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, t. 1, rééditée par le C.N.R.S., Paris, 1962.

CASTREN Eric: *Civil War*, Helsinki, Suomalainen Tiedeakatemia, 1966.

CAVAGLIERI Arrigo: *Règles générales du droit de la paix, RADI*, t. 26, 1929 I.

CAVARÉ Louis: *Le droit international public positif*, t. 1, Paris, Pedone, 1961 (2e éd.).

CHARPENTIER Jean: *La reconnaissance internationale et l'évolution du droit des gens*, Paris, Pedone, 1956.

— *La reconnaissance du G.P.R.A., AFDI*, 1959.

— *La France et le G.P.R.A., AFDI*, 1961.

— *Existe-t-il un droit de suite ? RGDIP*, 1961.

— *Pratique française du droit international, AFDI*, 1959, 1960, 1962.

CHEN TI-CHIANG: *The International Law of Recognition*, London, Stevens, 1951.

CHEVALLIER Jean-Jacques: *De la distinction britannique entre la «Convention Constitutionnelle» et le «Droit légal» et de son rôle dans l'évolution du statut de Dominion*, in *La technique et les principes du droit public. Etudes en l'honneur de Georges Scelle*, t. 1, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1950.

COLLIARD Claude-Albert: *Fédéralisme colonial et Union française*, in *La technique et les principes du droit public. Etudes en l'honneur de Georges Scelle*, t. 2, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1950.

COLOMBOS C. John: *The International Law of the Sea*, London, Longmans, 1954 (3rd ed.).

COT Pierre: *Préface au livre de M. Bedjaoui, La Révolution algérienne et le droit.*

COURRIÈRE Yves: *Le temps des Léopards*, Paris, Fayard, 1969.

DECENCIÈRE-FERRANDIÈRE André: *Essai historique et critique sur l'occupation comme mode d'acquérir les territoires en droit international, RDILC*, 1937.

DICTIONNAIRE DE LA TERMINOLOGIE DU DROIT INTERNATIONAL, Paris, Sirey, 1960.

DUROSELLE Jean-Baptiste: *Essai sur la théorie des guerres civiles de sécession, Communication à l'Académie des sciences morales et politiques*, Sciences morales et politiques, 1961, 2e semestre (cité: *Communication*).

DUVERGER Maurice: *Une obligation juridique, Le Monde* du 2 novembre 1963.

ERICH Rafael: *La naissance et la reconnaissance des Etats, RADI*, t. 13, 1926 III.

ETIENNE Bruno: *Les problèmes juridiques des minorités européennes au Maghreb*, Paris, C.N.R.S., 1968.

FABRE Marcel: *Le classement réel de l'Algérie dans l'Union française d'après la loi du 20 septembre 1947, Recueil Penant*, 1949.

FAUCHILLE Paul: *Traité de droit international public*, t. 1, Paris, 1922.

FAVROD Charles-Henri: *Le F.L.N. et l'Algérie*, Paris, Plon, 1962.

FISCHER Georges: *L'assistance technique de la France aux Etats nouveaux, AFDI*, 1957.

— *L'indépendance de la Guinée et les accords franco-guinéens, AFDI*, 1958 (cité: *L'indépendance de la Guinée*).

— *La décolonisation et le rôle des traités et des constitutions, AFDI*, 1962.

FLORY Maurice: *Le statut international des gouvernements réfugiés et le cas de la France libre*, Paris, Pedone, 1952.

— *Algérie et droit international, AFDI*, 1959 (cité: *Algérie et droit*).

— *Algérie algérienne et droit international, AFDI*, 1960.

— *La fin de la souveraineté française en Algérie, AFDI*, 1962 (cité: *Fin de la souveraineté française*).

— *Décolonisation et succession d'Etats, AFDI*, 1966.

FOUQUES DUPARC J.: *Le développement de la protection des minorités, RDILC*, 1926.

GARAGNON Jean: *Commentaire d'arrêt*, Dalloz, 1964, jurisprudence, p. 393; *AFDI*, 1965, pp. 972-973.

DE GAULLE Charles: *Mémoires d'espoir*, t. 1, Paris, Plon, 1970.

GIDEL Gilbert: *Le droit international public de la mer, Le temps de paix*, t. 1, Châteauroux, 1932.

DE LA GORCE Pierre-Marie: *De Gaulle entre deux mondes*, Paris, Fayard, 1964.

— *La coopération franco-algérienne* in *Politique étrangère*, 1965.

GREEN L. C.: *Le statut des forces rebelles en droit international, RGDIP*, 1962.

GROSS Léo: *States as Organs of International Law and the Problem of Auto-interpretation* in *Law and Politics in the World Community, Essays on Hans Kelsen's Pure Theory and Related Problems in International Law*. George A. Lypsky, New York, 1952.

GUGGENHEIM Paul: *Traité de droit international public*, t. 1 et 2, Genève, Georg, 1953-1954 (cité: *Traité*).

— *Traité de droit international public*, t. 1, Genève, Georg, 1967.

— *La validité et la nullité des actes juridiques internationaux*, *RADI*, t. 74, 1949 I.

— *Pratique suisse du droit international*, *ASDI*, 1962, 1963.

HACKWORTH, GREEN Haywood: *Digest of International Law*, t. 1, Washington, *US Government Printing Office*, 1940.

HERZ Hans: *Le problème de la naissance de l'Etat et la décision du tribunal arbitral mixte germano-polonais du 1er août 1929*, *RDILC*, 1936.

HIGGINS Rosalyn: *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, London, Oxford University Press, 1963.

HOUBEN Piet-Hein: *Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States*, *AJIL*, 1967.

HUNNINGS Neville March: *The Legal Validity of State Independance Forcibly Acquired*, *AAA*, 1962-1963.

HYDE Charles Cheney: *Freedom to Withdraw Diplomatic Relations*. *AJIL*, 1936.

JOHNSON Harold S.: *Self-determination within the Community of Nations*, Leyden, Sijthoff, 1967.

KELSEN Hans: *Recognition in International Law*, *Theoretical Observations*, *AJIL*, 1941.

— *Théorie générale du droit international public*, *Problèmes choisis*, *RADI*, t. 42, 1932 IV.

KISS Alexandre-Charles: *Répertoire de la pratique française en droit international public*, t. 2 et 5, Paris, *CNRS*, 1962-1966.

LACOSTE Yves, NOUSCHI André et PRENANT André: *L'Algérie passé et présent*, Paris, Editions sociales, 1960.

LAMBERT Jacques: *Manuel de législation algérienne*, Alger, Librairie des facultés, 1952.

LANGROD Georges et CLIFFORD Vaughan M: *L'Irlande*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1968.

LAUTERPACHT Hersch: *Recognition in International Law*, Cambridge, University Press, 1948.

LECA Jean: *Organisation provisoire des pouvoirs publics de la République algérienne*, *Revue algérienne*, janvier 1964.

LESAGE Michel: *Procédures de conclusion des accords internationaux de la France sous la Ve République*, *AFDI*, 1962.

LUCCHINI Laurent: *Un aspect des mesures de surveillance maritime au cours des opérations d'Algérie*, *AFDI*, 1962.

LUCHAIRE François: *Droit d'outre-mer et de la coopération*, Paris, Presses Universitaires de France, 1966.

MANDELSTAM André: *La protection des minorités*, *RADI*, t. 1, 1923.

MAREK Krystina: *Identity and Continuity of States in Public International Law*, Genève, Droz, 1954.

MC NAIR Arnold Duncan: *The Law of Treaties*, Oxford, Clarendon Press, 1961.

— *Law relating to the Civil War in Spain*, *LQR*, 1937.

MC WHINNEY Edward: *The «New» Countries and the «New» International Law: the United Nations' Special Conference on Friendly Relations and Cooperation among States*, *AJIL*, 1966.

MILLER Linda B.: *World Order and Local Disorder. The United Nations and Internal Conflicts*, Princeton, Princeton University Press, 1967.

MILLIOT Louis: *Préface au juris-classeur algérien*, Paris, Editions techniques.

MORGENTHAU Hans J.: *Politics among Nations*, New York, Knopf, 1967 (4th ed.).

MOUREAUX Serge: *Les accords d'Evian et l'avenir de la Révolution algérienne*, Paris, François Maspero, 1962.

O'CONNEL D.P.: *International Law*, t. 1 et 2, London, Stevens, 1965.

O'DALAIGH Cearbhall: *Ireland and the British Commonwealth*, *AAA*, 1962-1963.

OPPENHEIM-LAUTERPACHT: *International Law. A Treatise*, London, Longmans, t. 1, 1967 (8 th ed.); t. 2, 1965 (7 th ed.).

OPPERMANN Thomas: *Le problème algérien*, Paris, François Maspero, 1961.

PADELFORD Norman J.: *The International Non-Intervention Agreement and the Spanish Civil War*, *AJIL*, 1937.

— *Foreign Shipping during the Spanish Civil War*, *AJIL*, 1938.

PERRENOUD Georges: *Les causes de rappel des agents diplomatiques*, *ASDI*, 1954.

PERRIN Georges: *Les conditions de validité de la nationalité en droit international public* in *Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim*, Genève, 1968.

PINTO Roger: *Les règles du droit international concernant la guerre civile*, *RADI*, t. 114, 1965 I.

— *Le statut des Européens d'après les accords d'Evian*, *Le Monde* des 18 et 19 avril 1962.

POULANTZAS Nicholas M.: *The Right of Hot Pursuit in International Law*, Leyden, Sijthoff, 1969.

RAESTAD Arnold: *La reconnaissance internationale de nouveaux Etats et de nouveaux gouvernements*, *RDILC*, 1936.

REGLADE Marc: *La notion juridique de l'Etat en droit public interne et en droit international public*, in *La technique et les principes du droit public. Etudes en l'honneur de Georges Scelle*, t. 2, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1950.

REUTER Paul: *Principes de droit international public*, *RADI*, t. 103, 1961 II.

RIPERT Georges: *Les forces créatrices du droit*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1955.

ROUGIER Antoine: *Les guerres civiles et le droit des gens*, Paris, 1903.

ROUSSEAU Charles: *Droit international public*, Paris, Sirey, 1953.

— *La non-intervention en Espagne*, *RDILC*, 1938, 1939.

— *L'indépendance de l'Etat dans l'ordre international*, *RADI*, t. 73, 1948 II.

— *Commentaire d'arrêt*, *RGDIP*, 1961.

— *Chronique des faits internationaux*, *RGDIP*, 1962, 1963.

RUZIÉ David: *La coopération franco-algérienne*, *AFDI*, 1963.

SAVARY Alain: *Nationalisme algérien et grandeur française*, Paris, Plon, 1960.

SCELLE Georges: *La guerre civile espagnole et le droit des gens*, *RGDIP*, 1938 (cité: *La guerre civile*).

— *La reconnaissance des insurgés et la guerre civile espagnole*, Die Friedens-Warte 1937 (cité: *La reconnaissance des insurgés*).

SIOTIS Jean: *Le droit de la guerre et les conflits armés d'un caractère non international*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1958.

— Lettre parue dans *Le Monde* du 31 octobre 1958.

TOUSCOZ Jean: *Les accords franco-algériens*, Revue de l'Action populaire, 1952.

— *Etude de la jurisprudence interne sur les aspects internationaux de l'affaire algérienne*, *AFDI*, 1963.

TUNKIN G. I.: *Droit international public. Problèmes théoriques*, Paris, Pedone, 1965.

VALLADO Haroldo: *Démocratisation et socialisation du droit international*, Paris, Sirey, 1962.

DE VATTEL Emer: *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle*, Washington, Edition de Carnegie Institution, 1916.

VIARD Paul-Emile: *Traité élémentaire de droit public et de droit privé en Algérie*, Bibliothèque de la Faculté de droit et des sciences économiques d'Alger, 1960.

VIRALLY Michel: *Droit international et décolonisation devant les Nations Unies*, *AFDI*, 1963.

DE VISSCHER Charles: *Théories et réalités en droit international public*, Paris, Pedone, 1970 (4e éd.), (cité: *Théories et réalités*).

DE VISSCHER Charles: *Les effectivités du droit international public*, Paris, Pedone, 1967. (cité: *Les effectivités*).

— *Unité d'Etat et revendications minoritaires*, *RDILC*, 1930.

WAMBAUGH Sarah: *La pratique des plébiscites internationaux*, *RADI*, t. 18, 1927 III.

WEHBERG Hans: *La guerre civile et le droit international*, *RADI*, t. 63, 1938 I.

WEIL Prosper: *Les techniques de protection des libertés publiques en droit français* in *Mélanges Marcel Bridel*, Recueil de travaux publiés par la Faculté de droit de Lausanne, 1968.

WIESSE Carlos: *Le droit international appliqué aux guerres civiles*, Lausanne, 1898.

XXX: *L'affaire du F.O.A.B.V.*, *AFDI*, 1958.

ZORGBIBE Charles: *La guerre civile*, Université de Clermont, Annales de la Faculté de droit et des sciences économiques, Paris, Dalloz, 1969.

DOCUMENTS

Accords d'Evian, *JORF* du 20 mars 1962, pp. 3019 ss; trad. anglaise in *AJIL*, 1963, t. 57, pp. 716 ss et *RTNU*, 1964, t. 507, pp. 25 ss.

Annuaire de l'Institut de droit international, 1888, 1900, 1936, 1950.

Le C.I.C.R. et le conflit algérien, Genève, 1962, (cité: Rapport du C.I.C.R.).

Communiqué final de la Conférence afro-asiatique de Bandoeng, *AFDI*, 1955, p. 723.

Plate-forme du F.L.N. adoptée au Congrès de la Soummam le 20 août 1956, *supra*, pp. 153 ss.

La question des Iles d'Aaland. Rapport du Comité des juristes, Journal officiel de la S.D.N. Supplément spécial N° 3, octobre 1920.

Rapport de la commission d'étude de la politique de coopération avec les pays en voie de développement. *Ministère d'Etat chargé de la réforme administrative*. La documentation française, Documents. Paris, 1964.

Résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies:
1184 (XII) du 10 décembre 1957;
1541 (XV) du 15 décembre 1960;
1573 (XV) du 19 décembre 1960;
1724 (XVI) du 20 décembre 1961;
2625 (XXV) du 24 octobre 1970.

RTNU, 1950, t. 75; 1963, t. 450; 1964, t. 507, 516.

TABLE DES MATIÈRES

Préface 7

Abréviations 11

Introduction 13

CHAPITRE PREMIER

L'Algérie à l'intérieur de l'ordre juridique français

Section I *La conquête et l'annexion de l'Algérie* 17

Section II *La personnalité juridique de l'Algérie à l'intérieur de la République française* 19

Section III *Les institutions algériennes et leur évolution* 22

§ 1. Les départements 22

§ 2. Les «Rattachements» 23

§ 3. Les communes 24

§ 4. Les Territoires du Sud 25

§ 5. Le gouverneur général 26

§ 6. L'autonomie budgétaire 27

§ 7. L'Assemblée algérienne 29

§ 8. Le principe de la spécialité législative et le régime des décrets 30

Section IV *La condition des personnes et son évolution* 32

§ 1. L'Indigénat 32

§ 2. Les progrès de la condition politique des Algériens 33

§ 3. Le maintien du statut personnel islamique 35

Section V *Le mouvement de réformes après le déclenchement de l'insurrection* . . 36

CHAPITRE II

Le statut des forces insurgées

Section I *Les guerres de libération nationale et le droit international public* . . . 41

§ 1. La nature juridique d'une guerre de libération nationale: un conflit interne 41

§ 2. La doctrine traditionnelle concernant les conflits internes 42
§ 3. La décolonisation et l'évolution du droit 47

Section II *La condition juridique des forces insurgées d'après l'attitude des autorités françaises* 49
§ 1. Le déroulement des opérations militaires 49
§ 2. L'attitude du Gouvernement français 51
§ 3. La jurisprudence française 52
§ 4. Exercice des droits de belligérance par la France en haute mer 53

Section III *L'attitude des Etats tiers* 57
§ 1. Reconnaissance implicite de belligérance par les Etats tiers . . . 57
§ 2. Situation particulière du Maroc et de la Tunisie 59

Section IV *La doctrine française et algérienne* 64
§ 1. Les auteurs français 64
§ 2. M. Bedjaoui 65
§ 3. Etude critique 65

CHAPITRE III

La proclamation de la République algérienne et le statut international du Gouvernement provisoire

Section I *Position du problème* 69

Section II *La naissance et la reconnaissance des Etats en droit international public* 70
§ 1. La naissance de l'Etat 70
§ 2. La reconnaissance d'Etat 72

Section III *Conditions dans lesquelles a été constitué le G.P.R.A.* 78
§ 1. L'union des nationalistes au sein du F.L.N. 78
§ 2. Le F.L.N., organisation politique personnifiant la collectivité nationale algérienne 79
§ 3. La proclamation de l'Etat algérien et du G.P.R.A. 83

Section IV *La reconnaissance de l'Etat et du Gouvernement algériens au regard du droit international public* 85
§ 1. Effectivité *sui generis* du G.P.R.A. 85
§ 2. Nature des reconnaissances 90
§ 3. Nature juridique du G.P.R.A. 91
§ 4. Effets juridiques de la reconnaissance du G.P.R.A. 95

CHAPITRE IV

L'accession de l'Algérie à l'indépendance

Section I *L'évolution vers le règlement du conflit* 99
§ 1. L'offre d'autodétermination aux Algériens 99

§ 2. La France et le G.P.R.A. 100
a) Melun 100
b) Evian I et Lugrin 100
c) Evian II 102

Section II *La contexture des accords d'Evian* 103
§ 1. Contenu des accords 103
§ 2. Caractère ambigu des accords 103

Section III *La période transitoire* 104
§ 1. L'apaisement 105
§ 2. L'organisation provisoire des pouvoirs publics 106
§ 3. Nature juridique de l'Exécutif provisoire 109

Section IV *La procédure d'autodétermination* 111
§ 1. L'organisation du scrutin 111
§ 2. Les caractéristiques du plébiscite 113

CHAPITRE V

La nature juridique des accords d'Evian

Section I *Position du problème* 115

Section II *L'engagement français* 117
§ 1. La procédure interne de conclusion des accords d'Evian 117
§ 2. La nature juridique des accords d'Evian selon la pratique française du droit international 119

Section III *L'engagement algérien selon les auteurs français* 120
§ 1. L'opinion de Mme Bastid 120
§ 2. L'opinion de M. Pinto 121
§ 3. L'opinion de M. Rousseau 124

Section IV *Notre propre conception de l'engagement algérien* 125
§ 1. Inexactitude de la fiction du règlement octroyé en droit international 125
§ 2. Reconnaissance *de facto* du G.P.R.A. par la France 129

CHAPITRE VI

Analyse des accords d'Evian

Section I *Les accords d'Evian et l'indépendance* 135

Section II *Les garanties à la minorité française d'Algérie* 136
§ 1. Option de nationalité 136
§ 2. Respect des droits patrimoniaux 138
§ 3. Protection des libertés publiques 138

§ 4. Participation à la vie publique algérienne 140
§ 5. Mise en œuvre des garanties 140

Section III *La coopération franco-algérienne* 143
§ 1. Coopération économique et financière 143
§ 2. Coopération technique et culturelle 145

Conclusion 147

Annexe 153

Bibliographie 165

Tables des matières 173

ACHEVÉ D'IMPRIMER
SUR LES PRESSES
DU COMPLEXE GRAPHIQUE
DE REGHAIA
1982