



HAL
open science

Les successions d'Etats : pratiques françaises

Evelyne Lagrange

► **To cite this version:**

Evelyne Lagrange. Les successions d'Etats : pratiques françaises. Louisiana Law Review, 2003, Louisiana Bicentenary: A Fusion of Legal Cultures, 63 (4), pp.1187-1239. hal-03634259

HAL Id: hal-03634259

<https://hal.science/hal-03634259>

Submitted on 7 Apr 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les successions d'Etats : pratiques françaises*

Evelyne Lagrange**

« The subject of State succession is one on which writers on international law are generally unsatisfactory. They are incomplete, and they tend to copy one another »

W.E. Hall, *Treatise on International Law*,
London, 5^{ème} éd., 1904

L'histoire de la pratique nationale relative à la succession d'Etats est, tout particulièrement pour les Etats qui se sont construits aux confins des zones d'influence et des empires, pour les Etats qui procèdent d'un remembrement et pour ceux qui ont eu des ambitions coloniales, l'histoire du territoire national réduite à son expression juridique.

La France appartient à la dernière catégorie. « Etre logé, c'est commencer d'être. La France a eu très tôt des frontières, elle a eu très tôt son logement, avant même d'exister de façon formelle. Ces frontières héritées, conquises, reconquises, ont délimité un espace énorme s'il est, comme il convient, mesuré à la lenteur des communications d'autrefois » (F. Braudel). A l'époque où ce territoire de la France se forma « dans la masse », il n'était guère question de successions d'*Etats*.

Il en alla différemment au cours des deux derniers siècles. A partir du XIX^{ème} siècle¹ et jusqu'au lendemain de la Deuxième guerre mondiale, les frontières de la France métropolitaine se stabilisèrent et se précisèrent au Nord, à l'Est et au Sud-Est. Durant toute cette période, si la France perdit quelques territoires « outre-mer » (telle la Louisiane, qui sera laissée de côté, le temps de cette communication, et Haïti), elle se constitua en Afrique et en Asie un vaste empire colonial. Elle en perdit l'essentiel entre 1954 et 1962 et quelques bribes encore dans la seconde moitié des années 1970 (les Comores, le Territoire français des Afars et des Issas). Les contours du territoire français pourraient encore varier et le territoire rétrécir ou s'accroître. Il y a quelques années, l'île d'Anjouan réclamait son rattachement à la France, sans rencontrer d'écho très enthousiaste ; le titre XIII de la Constitution du 4 octobre 1958 organise

Copyright 2004, by LOUISIANA LAW REVIEW.

* The authenticity of this article was ascertained only by the author.

** Professeur à l'Université de Rennes I (France).

1. Pour notre propos et compte tenu des autres communications, ce siècle sera amputé de ses quinze premières années.

l'acheminement de la Nouvelle Calédonie vers un scrutin d'autodétermination qui permettra aux populations intéressées de se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté.

Les mutations du territoire de la France (ou des territoires sous souveraineté française si l'on veut souligner les différences de statut) n'affectèrent jamais l'identité juridique de la France qui fut tour à tour Etat successeur et Etat prédécesseur « existant ». « Etat successeur », « Etat prédécesseur », ces catégories sont aujourd'hui d'usage courant en droit international public. Elles méritent néanmoins que l'on s'arrête à leur commune racine : la succession d'Etats. Son succès égale son ambiguïté. L'expression, dorénavant raccourcie grâce au pluriel après avoir été plus explicite (la succession « d'Etat à Etat » était encore une expression usitée au début du XX^{ème} siècle), recouvre une situation de fait et une institution juridique. La situation de fait, c'est la modification territoriale ou la mutation territoriale ; l'institution juridique, c'est le régime successoral.² Cette clarification fait apparaître de nouvelles difficultés : si la mutation territoriale est un fait auquel le droit international attache des effets de droit, ces effets consistent-ils, comme le terme de succession le suggère *prima facie*, dans la transmission des droits et obligations de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur ? Reprenons successivement le fait et l'hypothétique régime.

Toutes les mutations territoriales ne donnent pas lieu à une succession d'Etats (prenons l'expression pour l'heure au sens purement temporel). La prime acquisition d'un territoire sur lequel ne s'était jamais exercée aucune souveraineté ou la prime constitution d'un Etat sur un territoire qui n'en avait jamais formé un sont des « mutations » tout à fait étrangères à la problématique de la succession d'Etats. Seules les mutations territoriales se traduisant par la perte et l'acquisition simultanées d'un territoire (acquisition au sens large : par un Etat préexistant ou par un Etat nouveau) sont susceptibles de donner lieu à succession d'Etats. En effet, les mutations de ce type, qu'elles prennent la forme d'une cession, d'une sécession d'une partie du territoire, de la création d'un Etat nouveau, d'une union ou d'une dissolution d'Etats, consistent toutes dans la substitution d'un Etat à un autre dans ou sur un territoire et à l'égard de la population de ce territoire à titre permanent.³ Une précision doit être apportée : la succession d'Etats consiste dans la substitution

2. M. Udina, « La succession des Etats aux obligations internationales autres que les dettes publiques », *R.C.A.D.I.*, 1933-II, t. 44, p. 679.

3. Termes repris de la définition donnée par le *Dictionnaire de la terminologie du droit international* de J. Basdevant (Sirey, 1960, p. 587) qui, davantage que le *Dictionnaire du droit international public* publié en 2001 sous la direction de J. Salmon (Bruylant/A.U.F.), distingue entre la situation de fait et le régime.

d'une *souveraineté* à une autre dans les limites d'un territoire. Aussi la succession d'Etats et l'occupation sont-elles totalement étrangères l'une à l'autre. De même, les statuts qui laissent subsister la personnalité juridique internationale d'un Etat tout en confiant à un autre Etat l'exercice de certaines des compétences du premier ne sont le fait générateur d'une succession d'Etats ni lorsqu'ils prennent effet, ni lorsqu'ils prennent fin. En vérité, il n'y a aucune mutation territoriale puisque le premier Etat conserve son titre sur son territoire. L'institution et la liquidation des protectorats n'entrent donc pas en tant que telles dans la problématique de la succession d'Etats, pour autant que le statut affiché d'Etat protégé ne dissimule pas la soumission au même régime colonial que celui des territoires purement et simplement annexés. Aussi ne sera-t-il que fort peu question des rapports entre la France d'une part, le Maroc et la Tunisie d'autre part. L'administration par un Etat d'un territoire sur le fondement d'un mandat international n'est pas davantage susceptible de donner lieu à une succession d'Etats à laquelle serait partie l'Etat mandataire puisque l'internationalisation dudit territoire soit le soustrait à toute souveraineté, en attendant qu'il accède lui-même à l'indépendance ou qu'il soit rattaché à un Etat préexistant, soit n'affecte pas le titre sur ce territoire détenu par un autre Etat. Rien n'interdit toutefois, dans ces différents cas, qu'une fiction juridique fasse commodément entrer le changement final de régime dans la catégorie des successions d'Etats dont le régime peut sembler avantageux. Il ne sera en tout état de cause question ni de la Sarre, ni de la Syrie, du Liban, du Togo et du Cameroun, territoires sur lesquels la France n'exerça qu'un mandat international.

Dire que la succession d'Etats consiste dans la substitution d'une souveraineté à une autre ou, pour reprendre la formule que préféra la Commission du droit international, dans la substitution d'un Etat à un autre dans la « responsabilité des relations internationales d'un territoire » (art. 2, § 1 b de chacune des deux Conventions de Vienne sur la succession d'Etats du 22 août 1978 et du 8 avril 1983) n'est-ce pas répondre par anticipation à la question de l'existence ou de l'inexistence d'un régime successoral et *a fortiori* d'un régime successoral qui soit fondé sur la transmission des droits et obligations de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur ? La souveraineté n'est-ce pas la liberté suprême ? Le changement de souveraineté n'introduit-il pas nécessairement une rupture, une fracture dans l'ordre juridique ? Si le principe était la table rase de l'ordre juridique antérieur (*clean-slate theory*), il serait même abusif de faire état d'un régime *successoral* (limité à ce principe de liberté absolue) : la succession d'Etats s'entendrait au sens purement temporel. Cette solution radicale n'a pourtant que la force des fausses évidences.

L'histoire des théories de la succession d'Etats suffirait à le prouver : son évolution est étroitement solidaire des « progrès » parallèles de la théorie de l'Etat et de la notion juridique de territoire de l'Etat.⁴ Les théories de la succession d'Etats les plus anciennes, quoique émanant des fondateurs du droit international, Grotius en tête, étaient encore tributaires d'une conception patrimoniale de l'Etat, et donc de son territoire, et inspirées de la succession de droit privé. Le principe (au moins en doctrine) était alors la succession universelle. Il domina la doctrine et inspira pour partie la pratique des Etats du XVIIème siècle à la fin du XIXème siècle.⁵ En 1898 encore, Max Huber croyait pouvoir trouver dans la pratique des éléments assez nombreux pour étayer la théorie de la succession générale, dorénavant assortie cependant de quelques exceptions.⁶ Si le territoire de l'Etat n'était plus considéré comme sa propriété, comme un *bien* qui était transféré avec les charges correspondantes, mais déjà comme un élément constitutif de l'Etat, la « réalité » de l'ordre juridique territorial était postulée : l'Etat successeur recevait un territoire grevé de l'ordre juridique de son prédécesseur.⁷ La doctrine de la succession d'Etats se renouvela pourtant en profondeur dans ces années-là. Keith publia en 1907 une étude appuyée sur la pratique, de laquelle il concluait que le nouvel Etat issu d'une sécession ne succédait à aucune obligation de son prédécesseur du seul fait de la « succession », pas même aux traités créant une situation objective ou des droits réels. La théorie de la table rase naquit alors, assez tardivement donc.⁸

Elle reposait sur l'idée que la souveraineté est intransmissible et que l'ordre juridique de l'Etat est en conséquence insusceptible de transfert. L'idée s'imposa, non les conséquences que les thuriféraires de la table rase en tiraient – sauf une peut-être : qu'il n'y a pas à proprement parler de transfert de titre territorial lorsqu'un Etat naît ou disparaît. En effet, « l'Etat successeur ne tient pas sa souveraineté de l'Etat prédécesseur, mais du droit international et de sa qualité

4. Ces rapports sont discutés par M. Udina in « La succession des Etats... », *op. cit.*, pp. 679-681. Pour l'évolution de la notion de territoire de l'Etat, voy. J.A. Barberis, « Les liens juridiques entre l'Etat et son territoire : perspectives théoriques et évolution du droit international », *A.F.D.I.*, 1999, pp. 132-147.

5. Ainsi la pratique des Etats-Unis a-t-elle traditionnellement tendu à maintenir la continuité des traités... sauf des traités conclus par le Royaume-Uni pour eux-mêmes.

6. Voy. E.J.S. « Castren, Aspects récents de la succession d'Etats », *R.C.A.D.I.*, 1951-I, t. 78, pp. 398 ss. ; I.A. Shearer, « La succession d'Etats et les traités non localisés », *R.G.D.I.P.*, 1964, pp. 32-33.

7. Voy. J. Combacau, in J. Combacau et S. Sur, *Droit international public*, Montchrestien, 2001, p. 431.

8. Voy. D.P. O'Connell, « Recent Problems of State Successions in Relation to New States », *R.C.A.D.I.*, 1970-II, t. 130, pp. 110 ss.

d'Etat. Autrement dit, il n'y a pas de transfert d'une souveraineté, mais substitution d'une souveraineté, par extinction de l'une ou de l'autre. [...] La souveraineté est un attribut du droit international public attaché à la qualité d'Etat ».⁹

Dès lors,

« [...] la table rase n'est pas un corollaire incontournable du principe de souveraineté, si l'on veut bien ne pas oublier qu'en accédant au statut d'Etat souverain, le nouvel Etat s'insère dans une société internationale qui précisément lui confère une souveraineté, telle que définie par le droit international, c'est-à-dire soumise par exemple au respect des règles coutumières existantes ».¹⁰

Le régime successoral est alors bien constitué d'un corps de règles de droit international dont le contenu est aussi éloigné de la succession universelle que de la liberté absolue de l'Etat successeur et aussi incertain que possible : tout ce que l'on peut en dire, c'est que la continuité et la liberté doivent se tempérer mutuellement dans une mesure appropriée à la satisfaction des besoins et buts légitimes de la société internationale¹¹ et que le régime successoral peut varier considérablement selon la qualification de la mutation territoriale.

L'histoire des doctrines de la succession d'Etats est une petite part de l'histoire nationale définie plus haut : les doctrines développées au XIX^{ème} siècle avaient un caractère national relativement accusé. La doctrine italienne fut stimulée par les problèmes juridiques soulevés par l'unification de la péninsule, la doctrine allemande, par les théories néo-hégéliennes (penchant vers la théorie de la table rase) et organiques (insistant sur le principe d'identité) de l'Etat qui la tiraient à hue et à dia et la doctrine française, par la perte de l'Alsace-Lorraine qui la rendit tout particulièrement sensible à la protection des droits acquis.¹²

Il faut bien convenir que la contribution de la doctrine française aux progrès de la théorie de la succession d'Etats fourmillait plus de détails que de principes philosophiques. Mais, tenant le juste milieu entre la doctrine de la succession universelle et celle de la table rase, elle posa quelques distinctions et quelques corrélations – si l'actif

9. Second rapport à la C.D.I., *A.C.D.I.*, 1969, vol. II, p. 77.

10. B. Stern, « La succession d'Etats », *R.C.A.D.I.*, 1996, t. 262, p. 119.

11. Voy. B. Stern, *eod. loc.*, « Le principe de réalité », pp. 120-122.

12. Encore faut-il souligner que G. Gidel a été stimulé au moins autant par le Rapport soumis au Parlement britannique par la Commission spéciale pour le Transvaal au mois de juin 1901 qui soutenait, en substance, que « un Etat qui en a annexé un autre n'est pas légalement obligé par les contrats qu'a passés l'Etat qui a cessé d'exister » (*Les effets de l'annexion sur les concessions*, Larose, 1904, p. 1).

passé à l'Etat successeur, le passif doit le suivre, si les droits publics sont soumis à un principe de discontinuité, les droits régulièrement acquis par les personnes privées sous l'empire de la législation antérieure doivent être respectés par le successeur. D.P. O'Connell apprécia l'apport de ce courant doctrinal, aujourd'hui oublié des internationalistes français, en termes peu amènes : « *These authors produced little of interest from the point of view of legal philosophy, but they did suggest conclusions that were cogent by virtue of their common sense, and diplomatically useful because they related to practical problems* ». ¹³ Il visait Kiatibian (*Conséquences juridiques des transformations territoriales des Etats sur les traités*, 1892), Larivière (*Des conséquences des transformations territoriales des Etats sur les traités antérieurs*, 1892) et Appleton (*Des effets des annexions de territoire sur les dettes de l'Etat démembré ou annexé*, 1895). Il réservait un meilleur sort à Gilbert Gidel dont la thèse sur les effets de l'annexion sur les concessions (1904) qui développait longuement la théorie des droits acquis ne semble pourtant avoir réellement trouvé d'écho que vingt ans plus tard, grâce à Guggenheim, alors peut-être (ou parce) qu'elle contenait une critique très argumentée de la succession d'Etats inspirée du droit civil.

La perte des colonies françaises ne semble pas avoir suscité la même effervescence doctrinale, parmi les internationalistes français tout au moins. En revanche, elle divisa la communauté des publicistes, des constitutionnalistes : l'exercice du droit d'autodétermination, reconnu après 1958 aux peuples des territoires d'outre-mer et au peuple algérien, remettait en cause le caractère indivisible de la République française. Le débat se concentra sur le principe même de l'accession à l'indépendance de certains territoires et accessoirement sur les modalités de l'autodétermination. ¹⁴ Ce

13. « Recent Problems of State Succession... », *op. cit.*, p. 110.

14. Une violente controverse opposa R. Capitant et J.-C. Maestre à propos de l'interprétation de l'article 53 de la Constitution du 4 octobre 1958 (« Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées »). Pour le premier, cet article fondait le droit de libre détermination des peuples des territoires d'outre mer et s'appliquait à l'hypothèse où un Etat naîtrait sur ce territoire à des conditions qui seront examinées *infra*. Quant à l'accession à l'indépendance des départements français d'Algérie et du Sahara, elle avait été autorisée par les lois référendaires du 14 janvier 1961 et du 13 avril 1962 qui auraient abouti à une révision de la Constitution. Pour le second, pratiquant une interprétation littérale mais passionnée, l'article 53 était inapplicable aux hypothèses de sécession ; les scrutins d'autodétermination et les sécessions qui s'en étaient suivies étaient inconstitutionnels (« Rapport de R. Capitant au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale sur le projet de loi organisant une consultation de la population de la Côte française des Somalis », Doc. n° 2199. Annexe au P.V. de la séance de l'Assemblée nationale du 30 novembre 1966 ; J.-C. Maestre, « L'indivisibilité de la République française et l'exercice du droit d'autodétermination », *R.D.P.*, 1976, pp. 432-461).

glissement de l'intérêt de la doctrine, des conséquences de la succession d'Etats vers les conditions d'accession à l'indépendance, qui était analysée d'ailleurs comme une situation encadrée par le droit de l'Etat prédécesseur et non comme une situation de fait, correspondait, même s'il ne l'inspirait pas nécessairement, à la pratique de la France en tant qu'Etat prédécesseur.

Sans être mécaniquement inspirée par la doctrine française, la pratique de la France, en tant qu'Etat successeur ou Etat prédécesseur, suit une ligne qui lui ressemble : elle est assez fluctuante.

Du XIX^{ème} siècle à la fin des années 1920, le recours à la force aux fins les plus variées étant admis, la « loi du plus fort » fut invoquée tour à tour avec fatalisme (dans le cas de l'Alsace-Lorraine¹⁵) et comme source de droits dont on n'acceptera pas la contestation (dans le cas des conquêtes coloniales¹⁶). La France, en tant qu'Etat successeur, aurait pu faire sien le *dictum* énoncé dans la sentence arbitrale rendue dans l'*affaire des Phares* le 24 juillet 1956 : « La diversité des hypothèses possibles de succession territoriale, les considérations politiques qui souvent président à la solution des problèmes juridiques y relatifs et la rareté des décisions arbitrales ou judiciaires qui résolvent les problèmes d'une manière vraiment nette et équivoque à la suite d'une argumentation convaincante, expliquent tant les flottements de la pratique internationale que l'état chaotique de la doctrine ». La pratique de la France en tant qu'Etat successeur est certainement affermie par la certitude que l'Etat qui contrôle effectivement un territoire passé sous sa souveraineté est, en fait, en mesure d'imposer le régime successoral qui sied le mieux à ses intérêts. Dans le détail, cette pratique est soumise à la fois à une force centrifuge et à une force centripète. Une force centrifuge est à l'œuvre parce que l'administration centrale et l'administration coloniale mettent en œuvre le régime successoral avec des

15. Les termes employés par le Conseil d'Etat, en 1876, sont éloquents : « Une loi n'aurait pas été nécessaire pour rendre obligatoire à l'égard des créanciers ayant des droits acquis contre l'Etat français, la substitution de l'Etat allemand comme débiteur de leurs créances. Cette substitution est le résultat d'un fait plus puissant que la loi, d'un fait de force majeure, c'est-à-dire de l'annexion même à un autre pays du territoire sur lequel les travaux ont été exécutés. »

(arrêt du 28 avril 1876, *Dalloz*, 1876, III, 84).

16. Gallieni ne s'embarrassait pas de périphrases pour justifier la politique du fait accompli : « Vis-à-vis des puissances autres que la France, le régime qui avait succédé à la conquête n'avait pu, notamment pour les questions commerciales, annuler les traités antérieurs conclus par le Gouvernement malgache. Or, ces engagements qui continuait à nous lier étaient une entrave presque absolue au développement du trafic de la France avec la Grande-Ile. L'annexion remit les choses au point » (*Neuf ans à Madagascar*, 1908, p. 34).

préoccupations très différentes. Si la première est soucieuse d'étayer ses positions en droit, la seconde est indifférente à l'état du droit coutumier et ne parle qu'intérêts. Une force centripète, parce que le mécanisme des questions préjudicielles assure au ministère des Affaires étrangères le monopole de l'interprétation des conventions passées par la France et parce que la théorie des actes de gouvernement protège dans une certaine mesure la politique coloniale de la justice administrative.

Au cours des deux derniers tiers du XXème siècle, la préférence de la France pour les solutions conventionnelles – sans doute le peu de foi dans les règles coutumières l'explique-t-il – s'affirme d'autant plus que la France ne sera que rarement en position de succéder et maintes fois dans la position défavorable de l'Etat prédécesseur. En première approche, cette frénésie dans la conclusion d'accords de coopération dans tous les domaines avec les Etats successeurs correspond à l'évolution du droit international de la succession d'Etats : « il n'est pas exclu de penser qu'avec l'approfondissement de la solidarité internationale et donc de l'intérêt général aux dépens des intérêts particuliers des Etats, les cas dans lesquels le droit international posera des règles tendant à assurer la continuité des relations ne feront que croître ».¹⁷ En seconde approche, cette obsession de la convention, de l'accord, du traité organisant la plus grande continuité possible entre la France et ses successeurs paraît moins innocente. L'accession à l'indépendance était ainsi conditionnée à la continuité, conventionnellement organisée, des rapports entre la France et ses successeurs. L'application de cette multitude d'accords fut des plus aléatoires ; la France n'eut plus qu'à se résigner à leur renégociation, envisager le recours au règlement pacifique des différends et, finalement, en appeler à la solidarité nationale et s'en remettre à la vigilance des tribunaux internes, qui refusent d'appliquer les lois de ses successeurs contraires à l'ordre public français, pour protéger *a minima* les intérêts de ses nationaux.

L'étude qui suit repose sur une conception de la succession d'Etats restrictive à certains égards, extensive à d'autres. Ce n'est que par commodité, que parce que d'autres contributions sont consacrées à la sécurité juridique ou plus généralement aux effets d'une succession d'Etats sur les droits acquis par les particuliers, qu'ils seront abordés succinctement, et non par fidélité à la théorie de H. Kelsen pour qui l'on ne saurait envisager comme succession d'Etats déterminée par le droit international « qu'une succession portant sur les droits et obligations découlant du droit international,

17. B. Stern, *La succession d'Etats*, op. cit., p. 122.

et non pas sur des droits et obligations dont le contenu aurait été fixé par l'ordre interne de l'Etat, en dehors des normes du droit international ». ¹⁸ Extensive, l'approche retenue l'est en revanche dans la mesure où les modalités de la succession d'Etats au premier sens (substitution d'une souveraineté à l'autre) sont considérées comme des variables déterminantes du choix des modalités de la succession d'Etats au second sens (régime successoral). Cependant, au risque de décevoir peut-être certaines attentes, l'accent ne sera pas porté sur le principe d'autodétermination dont la France s'est voulue le héraut depuis la Révolution et dont l'application fut pour le moins aléatoire, mais sur la réticence de la France à admettre que la souveraineté résulte toujours d'une « auto-génération ».

Cette étude se concentre sur les incidences juridiques des mutations affectant le territoire national. Assurément, elle pourrait être prolongée, dans un autre cadre, par une étude de la pratique de la France en tant qu'Etat tiers qui serait le véritable banc d'essai de toute la pratique de la France en matière de succession d'Etats. Alors, la coïncidence ou la discordance entre les considérations de pur intérêt et les considérations juridiques pourraient être établies ; alors, il serait possible de vérifier si, comme il est souvent avancé, la France ne croit pas à l'existence d'un corpus de règles internationales relatives à la succession d'Etats. Une telle recherche appelle des investigations considérables car la pratique nationale est aujourd'hui moins étudiée en France que le règlement de la succession d'Etats sur un territoire donné. ¹⁹ Ce dédain des universitaires pour cet aspect est peut-être la conséquence de la difficulté à tirer de solides conclusions juridiques de la pratique de la France en tant qu'Etat prédécesseur et successeur à l'époque où cette problématique l'intéressait directement. L'un des auteurs français à lui avoir consacré de nombreux cours et une attention régulière dans la chronique des faits internationaux de la *R.G.D.I.P.*, C. Rousseau, n'écrivait-il pas, en 1981 :

« Il n'y a pas trop à attendre d'une étude exploratoire des conceptions nationales du droit international public. Et cela parce que celles-ci ne procèdent pas d'une vue systématique et ordonnée des rapports internationaux rattachés à certains

18. « Théorie générale du droit international public. Problèmes choisis », *R.C.A.D.I.*, 1932-IV, t. 42, p. 327.

19. On relèvera l'existence d'outils de travail bilingues précieux : J. Klabbbers, M. Koskenniemi, O. Ribbelink, A. Zimmermann, *State Practice Regarding State Succession and Issues of Recognition*, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, 1999 ; A.D.I., Centre de recherche, P.M. Eisemann, M. Koskenniemi (dir.), *La succession d'Etats : la codification à l'épreuve des faits*, Nijhoff, 1997 et 2000.

principes généraux préalablement dégagés. La plupart du temps, de telles conceptions ne sont que des errements nés de préoccupations politiques ou de considérations pragmatiques et qui sont destinées à servir les intérêts de l'Etat pour le compte duquel elles sont présentées ?»²⁰

I. LA PRATIQUE DE LA FRANCE EN TANT QU'ETAT SUCCESSEUR

La pratique de la France en tant qu'Etat successeur s'est forgée à l'occasion de mutations territoriales de types très différents et appréhendées comme telles par la France qui, soit n'a pas accordé aux considérations de droit la même importance, soit a prétendu traiter différemment des situations différentes : la succession consécutive à un transfert de territoire d'un Etat existant à la France (A), la succession consécutive à l'annexion complète du territoire d'un Etat préexistant (B).

A. *La succession consécutive au transfert d'un territoire d'un Etat existant*

1. *Les modalités de la mutation territoriale*

La qualification d'une opération de mutation territoriale est tout entière tournée vers l'avenir, vers la pure application d'un régime successoral, dans les cas où le transfert règle un simple différend territorial ; elle vaut apurement du passé, voire requalification de la situation prévalant antérieurement, lorsque le transfert règle un contentieux qui touche à l'identité nationale.

La Savoie et le Comté de Nice, Menton et Roquebrune, la vallée des Dappes, Tende et la Brigue, les départements d'Alsace-Lorraine sont revenus à la France, ont été incorporés au territoire national, au terme d'une opération qui s'analyse à chaque fois en un transfert de titre respectivement de la Sardaigne,²¹ de Monaco,²² de la Suisse,²³ de l'Italie²⁴ et de l'Allemagne²⁵ à la France. La cession a été forcée, au sens où elle résulte d'un traité de paix dans le cas de Tende et la Brigue et, surtout, de l'Alsace-Lorraine, volontaire dans les autres

20. « Les conceptions nationales du droit des gens », in *Mélanges P. Reuter*, Pedone, 1981, p. 446.

21. Traité de Turin du 24 mars 1860 entre la France et la Sardaigne.

22. Traité du 2 février 1861 entre la France et la principauté de Monaco.

23. Traité du 8 décembre 1862 entre la France et la Confédération helvétique.

24. Traité de paix du 10 février 1947.

25. Traité de paix de Versailles du 28 juin 1919.

cas et cette fois-ci tantôt à titre onéreux (Menton et Roquebrune²⁶), tantôt à titre gratuit (la Savoie et le Comté de Nice).

Au contraire des autres mutations territoriales, la perte de l'Alsace-Lorraine puis sa réincorporation dans le territoire national s'inscrivirent dans la construction d'une véritable mythologie nationale. Le département du Haut-Rhin sauf Belfort, le département du Bas-Rhin, une partie de celui de la Moselle avaient été cédés à l'Allemagne par le Traité de Francfort signé le 10 mai 1871, sans que la population fût consultée. « L'amputation » du territoire national accéléra la cristallisation d'un nationalisme tour à tour endeuillé (L. Gambetta : « pensons-y toujours, n'en parlons jamais ») et exalté : en 1882, à l'occasion d'une conférence, E. Renan copiant Sieyès s'interrogea – *Qu'est-ce qu'une nation ?* – et trancha – « une âme, un principe spirituel », « un plébiscite de tous les jours ». ²⁷ La France se fit fort d'obtenir l'inclusion dans le Traité de Versailles du 28 juin 1919 d'une clause par laquelle les Hautes parties contractantes reconnaissent « l'obligation morale de réparer le tort fait par l'Allemagne en 1871 tant au droit de la France qu'à la volonté des populations d'Alsace Lorraine, séparées de leur patrie malgré la protestation solennelle de leurs représentants à l'Assemblée de Bordeaux » ²⁸ et, à l'article 51, qu'il fût stipulé que ces territoires étaient « réintégrés dans la souveraineté française à dater de l'armistice du 11 novembre 1918 ». Cette cession était en fait une restitution, qualification qui détermina toute la construction juridique ²⁹... et dispensa d'organiser un plébiscite, d'autant que les

26. Encore que la situation de ces deux villes fût, au moment de leur transfert à la France, plus complexe que cette qualification ne le laisse paraître :

« Menton et Roquebrune qui s'étaient séparées de la principauté de Monaco en 1848 pour s'unir à la Sardaigne, avaient participé en 1860 au plébiscite pour l'annexion du Comté de Nice à la France. Le prince de Monaco protesta en raison du fait que l'annexion par la Sardaigne n'avait jamais été consacrée par un acte juridique. Mais la difficulté fut aisément aplanie grâce à l'octroi d'une indemnité et le traité du 2 février 1861 ne fit que régulariser la situation de fait préexistante ; par ce traité, les deux villes étaient cédées à la France moyennant le paiement d'une somme de 4 millions de francs »

(C. Rousseau, *Cours de droit international public*, « Le territoire de la France », Les cours du droit, Paris, 1960-1961, pp. 12-13).

27. Voy. R. Girardet, *Le nationalisme français. Anthologie 1871-1914*, Seuil, 1983, chap. « La république des patriotes ».

28. Le 17 février 1871, par une déclaration solennelle, les députés d'Alsace et de Lorraine siégeant à Bordeaux, avaient affirmé leur fidélité à la France ; le 2 mars 1871, cette proclamation fut renouvelée à la tribune de l'Assemblée après que celle-ci eut accepté la Convention de Versailles. Par la suite, les députés que l'Alsace-Lorraine envoyèrent au Reichstag renouvelèrent cette protestation.

29. La situation de l'Alsace-Lorraine pourrait être opposée à celle de la petite île de Saint-Barthélémy (aujourd'hui commune de la Guadeloupe) qui, de 1784 à l'entrée en vigueur du Traité franco-suédois du 10 août 1877, se trouva sous

troupes françaises avaient reçu en Alsace-Lorraine un accueil triomphal (l'on dit alors : « le plébiscite ? mais il est fait ! »).

Le sort de Tende et la Brigue (ou, pour être plus exact, des « Vallées supérieures de la Tinée, de la Vésubie et de la Roya »), il est vrai peuplées de cinq mille habitants seulement contre un million six cents mille en Alsace-Lorraine en 1871, ne déclencha pas de passions patriotiques ou nationalistes, tout au moins du côté français. Le Traité de Turin avait pourtant conservé à l'Italie Tende et la Brigue dont les populations s'étaient prononcées, lors du plébiscite d'avril 1860, à la quasi-unanimité en faveur du rattachement à la France. En 1945, la France se contenta de rappeler cette anomalie et de souligner l'accueil réservé par la population aux forces françaises. La Constitution l'imposant, la population fut consultée le 12 octobre 1947, soit postérieurement à l'entrée en vigueur du Traité, le 15 septembre 1947, et à l'extension de l'ordre juridique français à ce territoire.³⁰

2. *Le régime successoral*

Le régime successoral appliqué à la suite du transfert des trois principaux territoires – la Savoie et Nice, l'Alsace-Lorraine, Tende et la Brigue – procède à la fois d'un ensemble de dispositions conventionnelles et de décisions unilatérales de l'Etat successeur dont le lien avec les règles de droit international existantes n'a pas toujours été clairement posé.

a. Les effets du transfert sur les rapports conventionnels avec les Etats tiers

Si le passage des obligations relatives aux délimitations de frontières de l'Etat prédécesseur à la France devait se faire sans grande difficulté,³¹ il en alla autrement de la succession de la France

souveraineté suédoise et fut rétrocédée par cet acte à la France, après que la population eut exprimé son consentement (voy. C. Rousseau, *Cours de droit international public*, « Les transformations territoriales des Etats et leurs conséquences juridiques », Les cours du droit, Paris, 1964-1965, p. 43). Le Traité stipulait : « la France succède aux droits et obligations résultant de tous actes régulièrement faits par la Couronne de Suède ou en son nom pour des objets d'intérêt public ou domanial concernant spécialement la colonie de Saint-Barthélémy et ses dépendances ».

30. S. Bastid, « Le rattachement de Tende et de la Brigue », *R.G.D.I.P.*, 1949, pp. 321 ss. Cette application de l'article 27 de la Constitution du 27 octobre 1946 repose sur une interprétation plutôt restrictive de son dernier alinéa : « Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées ».

31. C.P.J.I., *Zones franches de Haute-Savoie et du Pays de Gex*, arrêt du 7 juin

à certaines conventions de nature ou à objet particuliers,³² alors que l'état du droit était pour le moins hésitant.³³

Les traités territoriaux ou traités établissant un régime territorial

Le transfert de la Savoie et de Nice du Royaume de Sardaigne à la France pouvait-il remettre en cause le régime particulier de zone neutre du Chablais et du Faucigny (étendue à la région de Chambéry et d'Annecy) résultant de plusieurs instruments conventionnels, depuis le Protocole de Vienne du 29 mars 1815 jusqu'au Traité de Turin du 16 mars 1816 entre la Sardaigne et le canton de Genève ? Cette neutralisation avait été recherchée par une Maison de Sardaigne soucieuse de se garantir contre les ambitions territoriales de la France, consentie par les Puissances dans un but d'équilibre européen et acceptée par la Suisse qui pourrait déployer ses troupes dans cette zone toutes les fois que ses voisins se trouveraient en état d'hostilité.

1932, *C.P.J.I. série A/B n° 46*, p. 145 : après la cession de la Savoie et de Nice, la France était tenue de respecter les accords de délimitation de la région de Saint-Gingolph « en tant qu'elle a[vait] succédé à la Sardaigne dans la souveraineté sur ledit territoire ». Inversement, les traités antérieurement conclus par la France voyaient leur champ d'application territoriale s'étendre automatiquement aux nouveaux territoires dès lors que leur objet ne s'y opposait pas. L. Renault défendit sur ce point une position nuancée :

« Sans doute, il est des cas où l'annexion ne change pas le caractère de l'Etat annexant où, par conséquent, les traités conclus par celui-ci devront non seulement subsister, mais encore s'étendre au territoire annexé, parce qu'on n'aura pas eu en vue l'étendue territoriale des pays contractants, et que les considérations qui ont motivé les traités subsistent pleinement. Il est bien certain, par exemple, que la situation de la France n'a pas été changée par l'annexion de la Savoie et du comté de Nice, et que les traités conclus antérieurement par la France pour l'exécution des jugements ont dû s'appliquer aux sentences rendues dans les pays annexés »

(*Sirey*, 1881, II, p. 146).

32. Dans cette même affaire, la C.P.J.I. jugea que le régime douanier de la zone de Saint-Gingolph convenu par la Confédération helvétique et la Sardaigne s'imposait à la France en raison non pas seulement de son consentement, mais de la nature des droits ainsi attachés à ce territoire (p. 145). Voy. M. Udina, « La succession des Etats aux obligations internationales... », *op. cit.*, pp. 724-727.

« *Treaties which can still be performed by the ceding State are pre-eminently personal to it, and it is difficult to argue that they can be fractionalized so as to bind the cessionary State as well. But [...] treaties which like concordats, are readily transformed into the internal legal system may constitute part of the legal order of the ceded territories while at the same time continuing to affect the residue of the ceding State's territory. It is not at all clear that the successor State might not be affected by such treaties. Also, if a treaty specifically applies to the ceded territory, the argument in favour of its continuity is a fortiori [...]* »

(D.P. O'Connell, *State succession...*, *op. cit.*, pp. 39-40).

Un traité de neutralisation est de ceux qui créent une situation objective et sont aujourd'hui considérés comme liant l'Etat successeur.³⁴ Mais ce traité ne devait-il pas perdre tout objet dès lors que le Royaume de Sardaigne se désintéressait de la Savoie et la cédait à la France en 1860 ? Le désir de la Suisse d'acquérir le Chablais et le Faucigny, auquel la France ne voulut rien céder, empêcha les intéressés de se mettre d'accord pour abroger des stipulations devenues désuètes. Le Traité de Turin stipula donc : « Que le roi de Sardaigne transférerait les parties neutralisées de la Savoie aux conditions où il les possédait lui-même » et « que l'Empereur des Français s'entendrait à ce sujet avec les puissances du Congrès de Vienne et la Suisse et qu'il leur donnerait les garanties résultant des stipulations relatives à la dite neutralité ». La France se contenta d'informer les Puissances qu'elle respecterait le statut existant. Le statut de cette zone avait-il jusqu'alors été considéré comme « objectif » ? Ce n'est pas certain. Il est possible que ce soit le règlement bilatéral de la difficulté qui ait transformé la nature des dites obligations conventionnelles : « les traités de 1815 neutralisaient la Savoie dans l'intérêt de son souverain *intuitu personae*, alors que celui de 1860 transformait le droit subjectif en droit objectif, le droit purement conventionnel en droit réel ».³⁵ Les difficultés d'interprétation de l'accord perdurèrent avec la Suisse sans pour autant que le régime de neutralité fût appliqué. Le Traité de Versailles, auquel la Suisse acquiesça, l'abrogea enfin.³⁶

Le maintien en vigueur des stipulations d'un traité incorporé : l'applicabilité du Concordat de 1801

Le transfert des territoires sardes à la France et la restitution de l'Alsace-Lorraine suscitérent un important contentieux relatif à l'applicabilité du Concordat conclu en 1801 par la France et le Saint-Siège, mettant en présence trois corps de principes relatifs au champ d'application territorial de ce type « d'accord international », au respect des droits acquis sous l'empire du droit antérieurement applicable par l'Etat successeur, à la succession aux obligations conventionnelles.³⁷

34. Article 12 de la Convention de Vienne de 1978.

35. C. Rousseau, *Cours de droit international public*, « Le territoire de la France », *op. cit.*, p. 37.

36. Voy. D.P. O'Connell, *State succession...*, *op. cit.*, vol. II, pp. 239-241 ou M. Udina, « La succession des Etats... », *op. cit.*, pp. 721-724.

37. Pour les territoires sardes cédés à la France, voy. L. Trotabas, *Le droit public dans l'annexion et le respect des droits acquis. Etudes sur les bandites, le culte et diverses situations particulières au comté de Nice annexé (1860)*, La vie universitaire, 1921, pp. 117-124.

Le maintien en vigueur du Concordat de 1801 en Alsace-Lorraine après 1919 – donc après le vote de la loi de séparation de l’Eglise et de l’Etat – procède d’un raisonnement qui doit assez peu sembler-t-il au principe du respect des droits acquis. Au lendemain de l’annexion de l’Alsace-Lorraine, l’Allemagne avait conclu un accord particulier avec le Saint-Siège en vertu duquel le Concordat de 1801 était applicable aux rapports entre l’Allemagne et le Saint-Siège eu égard à l’Alsace-Lorraine. L’Allemagne succédait-elle à ces obligations internationales particulières contractées par la France ? Rien n’est moins sûr, car le Saint-Siège a toujours considéré les concordats comme des traités personnels, propres au souverain qui les a conclus et accordés à la conduite d’une certaine politique religieuse. En 1919, le gouvernement français considéra que le concordat était encore en vigueur en Alsace-Lorraine ; le Saint-Siège ne fit aucune objection. En 1924, le gouvernement Herriot fit savoir qu’il souhaitait introduire enfin en Alsace-Lorraine l’ensemble de la législation républicaine, loi de séparation de l’Eglise et de l’Etat comprise. L’émotion suscitée par ces déclarations l’amena à consulter le Conseil d’Etat qui rendit un avis auquel il se rangea finalement : « le régime concordataire, tel qu’il résulte de la loi du 18 germinal an X, est en vigueur dans les trois départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle » (avis du 24 janvier 1925). Le Concordat s’applique donc à l’Alsace-Lorraine, la loi de 1905, non. Comment l’expliquer ? Certainement pas par la continuité de l’obligation conventionnelle – depuis le Concordat de 1801 jusqu’en 1919 en passant par l’accord particulier entre l’Allemagne et le Saint-Siège – alors que la France a dénoncé le Concordat et que la doctrine des traités personnels défendue avec constance par le Saint-Siège s’y oppose. Un concordat n’est pas passible de la même analyse qu’un traité de neutralisation. Les tenants de la théorie de la réintégration (*supra*) soutinrent que le concordat était resté en vigueur comme tous les traités conclus par la France antérieurement à 1871 et qui n’avaient pas été affectés par les vicissitudes des traités et lois applicables sur le territoire français amputé. Cette thèse a le mérite de pousser jusqu’au bout (le postliminium) la logique politique du mythe de la réintégration. Elle ne coïncide toutefois pas avec la pratique juridique. La loi du 17 octobre 1919 avait en effet maintenu à titre transitoire la législation allemande. Une troisième explication, moins chargée d’affects, s’imposa finalement : le Concordat n’aurait pas survécu, il aurait « revécu » (C. Rousseau) en 1919 par l’effet d’un accord tacite entre la France et le Saint-Siège. Le Conseil d’Etat s’appuya sur cet argument dans son avis de 1925, mais l’affaiblit en insistant par ailleurs sur l’application continue sur ce territoire non pas du Concordat lui-même mais de la loi du 18 germinal an X qui

« l'incorporait » au droit français.³⁸ Une quatrième explication est cependant encore possible :

« [...] cette hypothèse ne correspond pas à un cas de succession d'Etats aux traités ; c'est tout simplement une conséquence possible de la liberté laissée à l'Etat successeur, en vertu de sa propre souveraineté territoriale, de maintenir en vigueur une partie de l'ordre juridique antérieur sur le territoire muté. L'Etat successeur n'est pas formellement partie à l'accord en cause ».³⁹

Cette ultime hésitation – est-ce le traité ou la loi d'exécution, d'incorporation dit le Conseil d'Etat, dont l'application continue ? – nous rappelle combien est rendue délicate la distinction des effets de la succession dans l'ordre international et dans l'ordre interne lorsque les traités sont « incorporés » dans le droit interne et produisent un effet direct.⁴⁰

b. Les effets du transfert sur les biens et dettes de l'Etat prédécesseur

Si le principe de la succession aux biens publics situés à l'intérieur du territoire cédé et aux archives historiques et politiques afférentes à celui-ci fut très aisément admis par la France,⁴¹ la gratuité put être confondue avec une mesure de réparation par les juridictions françaises.⁴²

38. Ces développements s'appuient encore sur le très précieux cours de C. Rousseau, cité à la note 35, pp. 88-100. Voy. également M. Udina, « La succession des Etats... », *op. cit.*, pp. 764-766.

39. P. Daillier, A. Pellet, *Droit international public*, L.G.D.J., 7ème éd., 2002, p. 551.

40. Voy. D.P. O'Connell, *State succession...*, *op. cit.*, vol. II, pp. 339-341.

41. Article 56 du Traité de Versailles :

« Conformément aux stipulations de l'article 256 de la partie IX (clauses financières) du présent traité, la France entrera en possession de tous biens et propriétés de l'Empire ou des Etats allemands situés dans les territoires visés à l'article 51 sans avoir à payer ni à créditer de ce chef aucun des Etats cédants. Cette disposition vise tous les biens meubles ou immeubles du domaine public ou privé, ensemble des droits de toute nature qui appartenaient à l'Empire ou aux Etats allemands ou à leurs circonscriptions administratives ».

Voir également l'annexe XIV du Traité de paix de 1947. Pour les textes en version anglaise, voy. UN Legislative Series, *Materials on Succession of States in Respect of Matters other than Treaties*, ST/LEG/SER.B/17, respectivement pp. 21 ss. et pp. 57 ss.

42. Voy. l'interprétation du Traité de Versailles retenue par la Cour de cassation (Civ., *Compagnie des chemins de fer de l'Alsace-Lorraine c. Ducreux*, 11 juillet 1928, reproduit in C.A. Kiss, *Répertoire de la pratique française en matière de droit international public*, C.N.R.S., t. II, n° 625) et par le Conseil

La France ne s'écarta pas davantage de la tradition continentale en acceptant, en tant qu'Etat successeur, de reprendre à sa charge la fraction de la dette publique de l'Etat prédécesseur contractée en rapport avec le territoire.⁴³ Seul le Traité de Versailles forma exception. Lors de l'annexion de l'Alsace-Lorraine, en 1871, l'Empire allemand avait refusé de prendre à sa charge la moindre part de la dette publique française. Le Traité de Versailles, qui posait le principe général de la reprise, par les Etats successeurs, des dettes publiques allemandes, exemptait la France de cette obligation (article 255), en considération du refus antérieur de l'Allemagne de supporter les dettes françaises contractées en lien avec l'Alsace-Lorraine.⁴⁴

c. Les effets du transfert sur les droits antérieurement acquis par les particuliers

Le principe du respect international des droits régulièrement acquis sous l'empire de la législation antérieure est un lieu commun de la littérature juridique de la fin du XIX^{ème} siècle et du premier tiers du XX^{ème} siècle.⁴⁵ Celle-ci s'appuie sur de fortes considérations d'équité et de sécurité juridique et tire le meilleur parti de la jurisprudence internationale,⁴⁶ en négligeant peut-être la disparité des

d'Etat. Il est vrai que la structure et le libellé de la partie IX du Traité de Versailles pouvaient les y inciter.

43. Traité de Turin du 24 mars 1860 ; annexe XIV du Traité de paix de 1947 : la France était tenue d'assumer, à l'égard des porteurs continuant à résider dans le territoire cédé, la dette émise avant l'entrée en guerre de l'Italie et imputable à des travaux publics et des services administratifs civils dont le territoire avait bénéficié.

44. Cet arrangement corroborait les vues exposées par H. Appleton dans sa thèse de doctorat en 1894 :

« Quand l'Allemagne nous a pris l'Alsace-Lorraine, elle nous tenait à sa discrétion. Quand bien même il eût été démontré cent fois qu'elle dût supporter une part de la dette française [...] elle nous l'eût enlevée franche et quitte comme elle l'a fait [...]. On a même tort de s'en indigner.

S'exonérer des dettes, c'est augmenter l'indemnité de guerre après tout »

(*Des effets des annexions de territoires sur les dettes de l'Etat démembré ou annexé et sur celle des provinces, départements, etc. annexés*, Larose, 1894, p. 6).

45. Et tout particulièrement de la doctrine française (voy. D.P. O'Connell, « Recent Problems of State Succession... », *op. cit.*, pp. 136-137), encore qu'il faille distinguer par exemple entre la théorie développée par L. Trotabas et celle de G. Gidel.

46. « Le principe du respect des droits acquis fait partie du droit international commun » (C.P.J.I., *affaire de l'Usine de Chorzow*, arrêt du 25 mai 1926, C.P.J.I. *série A n° 7*, p. 42) ; « des droits privés acquis conformément au droit en vigueur ne deviennent point caducs à la suite d'un changement de souveraineté. Même ceux qui contestent l'existence en droit international du principe de la succession d'Etats ne vont pas jusqu'à maintenir que les droits privés, y compris ceux qui ont été acquis de l'Etat en tant que propriétaire foncier, ne peuvent être valablement opposés à celui qui succède à la souveraineté »

pratiques nationales.⁴⁷ Cette disparité doit d'ailleurs être entendue dans un double sens. D'une part, les pratiques nationales diffèrent entre elles, d'autre part, la pratique d'un Etat donné ne présente pas toujours la plus grande homogénéité.

La France est de ces Etats dont la pratique est tiraillée entre le respect dû aux droits acquis et la plénitude de compétences de l'Etat successeur, qui recoupe, pour la France républicaine, le principe d'indivisibilité. Cette tension est particulièrement sensible dans un avis que le Conseil d'Etat rendit le 24 décembre 1896 à la demande des ministres de l'Intérieur et des Cultes confrontés au problème de la propriété des biens de l'Eglise en Savoie et à Nice :

« Il est de principe que la législation française dans son ensemble est applicable à toutes les parties quelconques du territoire français, et [...] par suite elle régit nécessairement les territoires qui y sont incorporés, sauf le cas exceptionnel où des dérogations auraient été expressément stipulées dans les actes diplomatiques intervenus au moment de la cession ».⁴⁸

Cette position était draconienne car la Convention franco-italienne du 23 août 1860 consacrait le principe du respect des droits acquis en son article 7 à l'égard, précisément, des Eglises et congrégations

(C.P.J.I., *Colons allemands en Pologne*, avis du 10 septembre 1923, C.P.J.I. série B n° 6, p. 36). Il convient de relever qu'en l'espèce la Cour se trouvait en présence de dispositions conventionnelles expresses. Voir également : Commission de conciliation franco-italienne, décision du 1er décembre 1953 :

« La doctrine la plus autorisée, tout en reconnaissant que les effets des changements territoriaux sur les droits patrimoniaux sont déterminés en premier lieu par le traité qui stipule la perte ou l'accroissement du territoire au détriment ou à l'avantage d'un Etat, estime que les changements territoriaux doivent laisser intacts les droits de propriété régulièrement acquis avant le changement, et recommande en particulier l'application de cette règle aux droits patrimoniaux des communes ou des autres collectivités locales faisant partie de l'Etat affecté par le changement territorial »

(*Rec. des décisions de la Commission*, vol. IV, pp. 213 ss.).

47. D. Bardonnet en donne un aperçu dans sa thèse sur *La succession d'Etats à Madagascar (Succession au droit conventionnel et aux droits patrimoniaux)*, R. Pichon et R. Durand-Auzias, Paris, 1970, notes 130 à 134, pp. 176-178.

48. Avis reproduit par F. Grivaz, in « La question des églises de Savoie et la théorie des droits acquis », *R.G.D.I.P.*, 1897, note n° 1, p. 647. La position adoptée par le Conseil d'Etat eu égard au sort des fonctionnaires de l'Etat prédécesseur se comprend plus aisément. Même s'ils acquièrent la nationalité de l'Etat successeur, du jour où le changement de souveraineté s'accomplit, tout lien juridique est rompu entre l'Etat – qui n'est plus le même – et les fonctionnaires devront être « réinvestis » si l'Etat successeur entend les garder à son service ; en revanche, en vertu des principes généraux du droit international, l'Etat successeur a l'obligation d'accorder une réparation aux fonctionnaires qui ne seront pas réintégrés (C.E., *Kremer*, 1936, *R.G.D.I.P.*, 1938, p. 479).

religieuses. Les tribunaux judiciaires s'en tinrent longtemps, pour leur part, au principe du respect des droits acquis. Le 3 janvier 1913 encore, la Cour d'appel de Grenoble jugeait : « L'annexion n'ayant apporté aucune restriction aux droits antérieurement acquis sous l'empire de la législation sarde, les congrégations religieuses, régulièrement autorisées avant l'annexion conformément à la législation sarde, ont conservé depuis l'annexion le bénéfice de l'autorisation qui leur avait été accordée ».⁴⁹

Avec le temps pourtant, le principe du respect des droits acquis cède devant le principe de souveraineté, au moins dans une certaine mesure. Si les droits demeurent, du moins ne peuvent-ils être exercés que dans le respect de la législation en vigueur.⁵⁰ Ainsi L. Trotabas écrivait-il, en 1921 :

« admettre qu'un fait postérieur puisse juridiquement détruire des droits acquis invoqués en suite d'une annexion, ce n'est pas méconnaître la garantie que des actes diplomatiques intervenus ont assurée à ces droits. Le principe du respect ne peut concerner que la subsistance et non l'éternité des droits. [...] [L]a législation particulière de l'Etat annexant vient parfois, à elle seule, sans nier les droits acquis, les atteindre dans leurs modalités ».⁵¹

La mesure du temps ne semble pas avoir été la même pour les juridictions administratives, pressées de voir triompher le principe de souveraineté,⁵² et pour les juridictions judiciaires qui laissaient le temps s'écouler, à l'avantage des particuliers.

49. Cité par C. Rousseau, *Cours de droit international public*, « Le territoire de la France », *op. cit.*, p. 78. Par contraste : C.E., 6 décembre 1907, *Rec. Lebon*, p. 897.

50. L'évolution du droit de bandite (droit d'ordre privé appartenant aux communes du Sud de la France sur des terrains servant de pâturage et analysé en droit de propriété) en témoigne : dans un premier temps, après le rattachement de la Savoie et de Nice, les tribunaux firent prévaloir le respect des droits acquis sur les dispositions formelles de la loi française puis, à partir de 1915, soumettent les bandites au code forestier.

51. *Le droit public dans l'annexion...*, *op. cit.*, p. 194.

52. Récemment encore (et donc *a fortiori* !), les juridictions administratives donnèrent du traité entre la France et la Suède de 1877 (*supra*) une interprétation stricte : certes la France s'était engagée à succéder aux droits et obligations de la couronne de Suède, mais les privilèges fiscaux régulièrement accordés par le roi de Suède n'apparaissent pas comme « permanents et irrévocables » : la réserve de souveraineté de l'Etat prédécesseur passe à l'Etat successeur qui peut donc rétablir l'obligation fiscale (voy. C.E., 22 mars 1985, *Ministre du budget c. d'Yerville*, *Rec. Lebon*, p. 86, note *A.F.D.I.*, 1986, p. 930 ; C.A.A., Paris, 23 janvier 1990, *Société hôtelière de la baie Saint-Jean*, note *A.F.D.I.*, 1991, p. 907).

B. La succession consécutive à l'annexion complète du territoire d'un Etat préexistant

1. La qualification de la mutation territoriale

Comme il a été rappelé, la succession d'Etats suppose que le territoire objet de la mutation territoriale ait été un élément constitutif d'un Etat étranger. En toute rigueur, il n'y a point de succession d'Etats lorsqu'un Etat s'approprie un territoire considéré comme *res nullius*. La constitution progressive de l'Empire colonial français procéda d'appropriations pures et simples de territoires et de successions à un sujet étatique préexistant.

Est-ce l'effet de la dépendance à l'égard de l'Empire ottoman ou de la résistance des Arabes qui retarda le moment de la prise de contrôle complète du territoire « algérien » ou de l'ambition de faire de cette terre une colonie de peuplement ? Il ne semble pas que l'annexion de l'Algérie par la France, la réunion au territoire français de l'ancienne « Régence d'Alger », par l'ordonnance du 22 juillet 1834 ait été perçue comme ouvrant une succession d'Etat à Etat.

L'annexion de Madagascar par la France offre en revanche un remarquable exemple de succession d'Etats. Que Madagascar, d'ailleurs doté d'un service des affaires étrangères structuré muni de la version malgache de la cinquième édition du *Guide diplomatique* de C. de Martens, fût un Etat et un Etat reconnu au moment de l'établissement du protectorat français en 1885, ni les Etats européens et les Etats-Unis qui avaient conclu des accords internationaux avec Madagascar, ni la France qui conclut avec la Monarchie merina deux traités de protectorat ne pouvaient en douter. En revanche, la France était fort tentée de faire valoir que le droit international public, en ce compris les règles de la succession d'Etats, ne pouvait être appliqué à l'identique entre les Etats civilisés et entre eux et les autres.⁵³ La formule du protectorat présentait, pour la France, l'insigne inconvénient de l'obliger au respect des conventions antérieurement conclues par Madagascar avec, notamment, les Etats-Unis et le Royaume-Uni et qui portaient sur les droits de propriété, l'exercice des pouvoirs juridictionnels, le régime douanier.⁵⁴ Le second traité de protectorat (1er octobre 1895) contenait une clause aux termes de laquelle le Gouvernement de la République française « n'assum[ait] aucune responsabilité à raison des engagements... que le

53. Sur tous ces points, voy. D. Bardonnnet, *La succession d'Etats à Madagascar...*, *op. cit.*, chapitre liminaire.

54. Telle était la règle, rappelée par S. Kiatibian : « Seuls les traités politiques de l'Etat protégé devront tomber *ipso facto* car on ne conçoit pas que ce dernier soit politiquement lié à d'autres qu'à son protecteur » (*Conséquences juridiques de la transformation des Etats sur les traités*, A. Giard et E. Brière, 1892, p. 33).

Gouvernement de sa Majesté la Reine de Madagascar [avait] pu souscrire avant la signature du présent traité ». Or les Etats-Unis, mollement, et le Royaume-Uni, fermement, entendaient bien que soit appliqué le régime du protectorat, justement protecteur des traités antérieurement passés par l'Etat protégé. La volonté d'échapper à ces contraintes ne contribua pas peu à la décision de la France d'annexer Madagascar. Annexion au sens propre, opérée par un acte unilatéral, la loi du 6 août 1896 déclarant expressément que « Madagascar et les îles qui en dépendaient » devenaient colonie française, que l'Etat malgache disparaissait en tant que sujet de droit international, que son territoire était incorporé dans l'Etat français. Dès avant, la France avait déclaré que les traités en vigueur entre Madagascar et les Etats tiers avaient été rendus caducs par la prise de possession. La qualification de la mutation territoriale se confondait avec la prétention à voir s'appliquer un régime particulier, qu'elle voulait distinct du régime de l'annexion d'une partie du territoire d'un Etat qui demeure.

La politique isolationniste poursuivie par les souverains vietnamiens à partir du XIX^{ème} siècle interdit de dire avec certitude si le Viet-Nam, placé sous une suzeraineté chinoise plus formelle que réelle, était considéré et se considérait comme un sujet de droit international lorsque, après une intervention des forces militaires françaises, la France établit son protectorat sur l'Empire d'Annam (traités du 15 mars 1874 et du 6 juin 1884). L'Empire d'Annam glissa insensiblement du statut d'Etat protégé vers celui de colonie, au sein de l'Indochine française, sans que la France prît seulement un acte formel d'annexion⁵⁵ ni ne dénonçât formellement les traités de protectorat : sans doute n'y avait-elle pas les mêmes puissantes raisons que pour Madagascar.⁵⁶

2. Le régime successoral

a. Les effets de l'annexion sur les rapports conventionnels avec les Etats tiers

La pratique française s'est articulée, à l'occasion des « annexions » coloniales, autour de deux principes « universellement

55. Nonobstant, le C.E. reconnut sans difficulté le statut de colonie à l'Indochine et la considéra comme régie par le régime du sénatus-consulte du 3 mai 1854 (les colonies étaient régies par décret, sauf dans les cas où les lois étaient applicables en vertu des dispositions qu'elles édictaient). Voy. : Nguyen-Huu-Tru, *Quelques problèmes de succession d'Etats concernant le Viet-Nam*, I.U.H.E.I., Genève, thèse n° 200, 1969.

56. Voy. Nguyen-Huu-Tru, *Quelques problèmes de succession...*, op. cit., pp. 48-52, spéc. note n° 66, p. 50.

admis ». Premier de ces principes, qu'un dédoublement rend très incertain : l'extension des traités antérieurement conclus par la France au territoire annexé, à moins d'une clause contraire⁵⁷ ; l'application des traités ultérieurement conclus par la France aux territoires coloniaux en vertu d'une stipulation expresse uniquement (l'Algérie exceptée car elle était partie intégrante du territoire français).⁵⁸ Second principe : la caducité (ou la « disparition » ou « l'obsolescence », dans le langage de l'époque) des traités antérieurement conclus par l'Etat dont le territoire est annexé. Le ministère des Affaires étrangères reprit avec constance la doctrine élaborée par le jurisconsulte Louis Renault dans une note du 26 mai 1896⁵⁹ : « Le principe rationnel est que les traités disparaissent en même temps que l'un des Etats contractants cesse d'exister. L'Etat annexant ne peut pas plus invoquer les traités conclus antérieurement par l'Etat qui devient partie intégrante de son territoire qu'il n'est obligé de les subir ». « Il n'en serait autrement que pour les traités qui concerneraient directement le territoire, le délimiteraient ou le grèveraient de servitudes . . . ». La conclusion était radicale : « Madagascar devenant colonie française, les traités que le Gouvernement hova avaient conclus tombent par cela même ». Ces traités intéressaient notamment l'institution de juridictions consulaires et le régime douanier des importations en provenance d'Etats industrialisés. La « doctrine Renault » ne fut pas contestée en elle-même, du moins pour la période postérieure à l'annexion. Toutefois, une intense controverse se développa entre le Foreign Office et le ministère des Affaires étrangères, sur son application en l'espèce. Le Royaume-Uni entendait que les droits de ses ressortissants nés, avant l'annexion, de l'application des traités qui le liaient à Madagascar, ne fussent pas remis en cause et prétendait que

57. Voy. la pratique recensée par D. Bardonnet, *La succession d'Etats à Madagascar...*, *op. cit.*, note n° 6, pp. 86-87 et les assurances données tout particulièrement aux Etats-Unis, à leur demande (voy. D.P. O'Connell, *State succession...*, *op. cit.*, vol. II, p. 378).

58. Voy. D.P. O'Connell, *State Succession...*, *op. cit.*, vol. I, pp. 77-79 ; D. Bardonnet, *La succession d'Etats à Madagascar...*, *op. cit.*, pp. 359-411 ; P. Lampué, « L'application des traités dans les territoires et départements d'outre-mer », *A.F.D.I.*, 1960, p. 917-920 ; C.A. Kiss, *Répertoire de la pratique française...*, *op. cit.*, t. I, numéros 795-803 (spéc. : Cass., Civ., *Société générale de surveillance de Genève et autre c. la Banque de l'Indochine*, arrêt du 12 novembre 1957, Cass., Civ., *Ahmed et Taher ben Ayad c. Banque de Tunisie*, arrêt du 10 juillet 1902). La contradiction entre les deux branches du « principe » peut être dissipée si l'on prête attention à la subtilité du libellé des assurances données par la France aux Etats-Unis (note précédente) : elle se dit « *disposed to extend to the great African island the whole of the conventions applicable to the government or citizens of the United States in France and in French possessions* ».

59. Archives du Ministère des Affaires étrangères, citées par D. Bardonnet, *La succession d'Etats à Madagascar...*, *op. cit.*, pp. 89-91.

la France s'était engagée à les garantir en concluant avec lui la convention du 5 août 1890. La France arguait pour sa part que les garanties qu'elle avait alors données étaient indissociables du régime du protectorat et invoquait la clause *rebus sic stantibus*. Quant au régime douanier protectionniste progressivement institué par la France, le Royaume-Uni prétendait avec davantage de crédibilité qu'il méconnaissait les principes de la concurrence et du libre-échange. En définitive, ce différend, qui ne fut aplani que par la conclusion d'accords franco-anglais le 8 avril 1904, confirmait le principe suivant lequel une annexion entraînant la disparition d'un Etat mettait fin aux traités conclus par celui-ci.⁶⁰

b. Les effets de l'annexion sur les biens et dettes publics de l'Etat prédécesseur

Le passage des biens de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur, pour être volontiers admis, n'en soulevait pas moins de délicats problèmes d'application, résolus en ordre dispersé par l'administration coloniale et les juridictions de l'Etat successeur qui elles-mêmes hésitaient sur l'étendue et les modalités de la succession. La France sut habilement, à Madagascar, tirer parti de l'originalité du régime de la propriété dans l'ancien droit malgache et de la confusion du patrimoine privé et du patrimoine public du souverain, coextensive à une conception patrimoniale de l'Etat. S'étant approprié l'ensemble des biens que possédait l'ancien souverain malgache, appartenant au domaine privé comme au domaine public, la France prétendit se substituer également au souverain malgache dans l'exercice du droit éminent sur la terre de Madagascar (elle n'appartenait qu'au roi, ses sujets n'en avaient que la jouissance). Les prétentions de l'administration coloniale se heurtèrent néanmoins à la résistance des tribunaux judiciaires, et de la Cour d'appel de Tananarive en particulier qui restreignit considérablement la portée du droit éminent du souverain, en considération de la coutume malgache elle-même.⁶¹ L'administration coloniale dut se contenter, en sus des domaines privé et public, des terres vacantes et sans maître. La jurisprudence relative à la succession de la France aux droits fonciers des souverains africains évolua autrement. Dans un premier temps, les tribunaux firent une application indifférenciée du « principe constant de droit international » que l'Etat hérite de tous

60. Voy. D. Bardonnnet, *La succession d'Etats à Madagascar...*, *op. cit.*, pp. 85-129 et D.P. O'Connell, *State succession...*, *op. cit.*, vol. II, pp. 31-34. L'annexion de l'Algérie, en 1830, ne souleva d'ailleurs pas de semblables difficultés (voy. D.P. O'Connell, *State Succession...*, *op. cit.*, vol. II, p. 28).

61. Voy. D. Bardonnnet, *La succession d'Etats à Madagascar...*, *op. cit.*, pp. 145-146.

les droits de souveraineté et de domanialité qui appartenait au souverain du pays annexé. La solution était avantageuse quand on sait que dans l'ancien royaume du Damel du Cayor la propriété individuelle n'existait pas et que toute propriété et toute souveraineté revenaient au Damel. Dans un second temps, cette doctrine de la succession à la domanialité universelle fut abandonnée au motif que les droits détenus par les anciens souverains étaient illégitimes et la succession à ces droits incompatible avec le droit international et la mission civilisatrice de l'Etat successeur.⁶²

A la fin du XIX^{ème} siècle, la doctrine pratiquement unanime soutenait que l'Etat successeur devait supporter les dettes de l'Etat annexé en application du principe *res transit cum onere suo* et en corrélation avec le principe du respect des droits acquis. La doctrine se dissimulait les caprices de la pratique. Une fois encore, la pratique variait d'un Etat colonial à l'autre⁶³ et d'une annexion à l'autre. La pratique coloniale française venait plutôt en illustration de la doctrine de la succession aux dettes. Lors de l'annexion de Tahiti, en 1880, le commissaire de la République déclara ainsi : « Nous nous engageons [...] à faire acquitter par le gouvernement de la République française les dettes laissées à sa mort par feu la Reine Pomarée IV, mère du Roi, conformément à l'état qui en a été dressé ». ⁶⁴ Pourtant, en 1896, la France répudia tout bonnement la dette malgache intérieure en s'abritant derrière la qualification incertaine de la créance (était-elle une dette de guerre ou résultait-elle peut-être d'une contribution exceptionnelle à l'effort de guerre ?). S'étant heurtée au rejet, par le Ministre des colonies, d'une demande de remboursement (16 avril 1901), la princesse Ravero saisit le Conseil d'Etat d'une requête en annulation de la décision de rejet. Le Commissaire du gouvernement Romieu estima que la créance avait le caractère d'un prêt et que la requête était recevable ; le Conseil d'Etat appliqua froidement la théorie des actes de gouvernement :

« considérant que la question soulevée... se rattache à l'exercice des droits de souveraineté résultant pour la France de la prise de possession de l'île de Madagascar et de ses dépendances et que ce n'est pas au Conseil d'Etat qu'il appartient d'apprécier si, par suite de cette prise de

62. Cour d'Appel de l'Afrique occidentale française, *Etat français c. Jao Juventio d'Almeida*, 10 mars 1933, *Recueil Dareste*, 1933, jurisprudence, pp. 82 ss.

63. Après l'annexion de la Birmanie, le gouvernement britannique refusa de reconnaître qu'il avait l'obligation de garantir la dette de l'Etat annexé.

64. « *When Great Britain and France acquired overseas territories they did not repudiate their debts. What they did was to continue these debts as charges upon the local revenues, and they were careful to prescribe on several occasions that those revenues alone would be affected* » (D.P. O'Connell, *Recent Problems of State Succession...*, op. cit., p. 150).

possession, l'Etat français est tenu des dettes de l'Etat malgache ». ⁶⁵

En revanche, la France décida, en 1897, d'assumer directement, à l'égard de ses nationaux, le service de la dette contractée par Madagascar auprès du Comptoir national d'escompte. ⁶⁶

c. Les effets de l'annexion sur les droits antérieurement acquis par les particuliers

Le sort des concessions accordées par l'Etat prédécesseur illustre à la fois les limites du principe du respect des droits acquis et ses enjeux. Dans un contexte colonial, ils sont essentiellement internationaux. L'Etat successeur a davantage à redouter des réclamations de ses pairs, dans l'exercice de la protection diplomatique, voire de mesures de représailles, que des actions en justice de ses nouveaux sujets. Si bien que les droits patrimoniaux des étrangers sont les mieux (les seuls ?) protégés.

La pratique du gouvernement français à l'égard des concessions accordées avant 1896 par la Monarchie merina s'inscrit en faux contre le principe généralement reçu à l'époque du maintien des concessions, à moins d'une indemnisation. En effet, de tous les contrats de concession passés par le gouvernement malgache, un seul survécut à la mutation territoriale grâce à l'intercession insistante du gouvernement britannique qui arracha à la France une décision *ex gratia* (affaire de la concession Harrison Smith). La France sut exploiter à son avantage les clauses de déchéance qui avaient été insérées dans les contrats de concession et, dans un certain nombre de cas, l'absence de tout commencement d'exploitation. Elle esquiva le reproche de manquer au principe du respect des droits acquis en suggérant que les concessions malgaches échappaient en tout état de cause à son champ d'application. ⁶⁷ Sans doute la France ne voulait-elle pas affaiblir un principe qui pouvait, en d'autres régions, profiter à ses ressortissants. ⁶⁸ Sa pratique n'en fut pas moins

65. C.E., *Dame Ravero*, 5 août 1904, *Rec. Lebon*, p. 662.

66. Voy. D. Bardonnnet, *La succession d'Etats à Madagascar...*, *op. cit.*, pp. 282-303.

67. G. Gidel, *Les effets de l'annexion sur les concessions*, *op. cit.*, pp. 247-248.

68. La pratique française à l'égard des concessions malgaches peut être comparée aux protestations émises par la France lorsque le gouvernement allemand prétendit que les lignes de chemin de fer de l'Est devenaient propriété de l'Etat allemand, sans indemnité pour la Compagnie des chemins de fer de l'Est (voy. C. Rousseau, *Cours de droit international public*, « Les transformations territoriales des Etats et leurs conséquences juridiques », *op. cit.*, pp. 201-202) ou lorsque la Grèce, qui avait annexé des territoires ottomans après la première guerre des Balkans prétendit que la concession accordée par le gouvernement ottoman à

invoquée comme un précédent attestant la remise en cause du principe du respect des concessions, au moins dans les hypothèses d'annexion par conquête et *debellatio*.

A une époque où le régime de la succession d'Etats tendait à assurer la continuité des obligations de l'Etat la plus grande possible, la France, puissance colonisatrice, opta pour la plus grande rupture possible en jouant soit de l'absence ou du déni d'organisation étatique antérieure, soit de la disparition complète de l'Etat prédécesseur entraînant dans le néant son droit et ses obligations et permettant à l'Etat successeur de prétendre qu'il ne tirait sa souveraineté sur un nouveau territoire que de lui-même. L'effectivité et l'exclusivité du contrôle du territoire nouveau pouvaient transformer les prétentions françaises en droits ou prérogatives dont la contestation, mesurée à l'importance des intérêts nationaux en jeu, ne pouvait guère émaner que de puissances tierces, d'une essentiellement, le Royaume-Uni.

II. LA PRATIQUE DE LA FRANCE EN TANT QU'ETAT PRÉDÉCESSEUR

Si l'on met à part le cas de l'Alsace-Lorraine entre 1871 et 1919, la pratique de la France en tant qu'Etat prédécesseur s'est développée, pour la période retenue, exclusivement dans le contexte de la décolonisation. L'accession à l'indépendance d'Haïti fut un épisode unique, sans doute déterminant pour l'histoire de l'Amérique latine, mais pratiquement sans écho au XXème siècle, lors de la grande vague de décolonisation.⁶⁹ Lorsque vint le temps de l'accession à l'indépendance des autres territoires colonisés, la France s'efforça d'obtenir de ses successeurs les meilleures garanties de continuité des obligations qu'elle avait prises et de modeler un ou plutôt des régimes de succession à sa convenance. L'argument de la conservation par l'Etat prédécesseur de son identité, de sa capacité internationales et de la continuité des obligations, brandi comme le revers de la discontinuité des obligations en cas de disparition d'Etat,

Messieurs Collas et Michel ne lui était pas opposable (C.P.J.I., *Affaire franco-hellénique des phares*, arrêt du 17 mars 1934, C.P.J.I. série A/B n° 62 et arrêt du 8 octobre 1937, C.P.J.I. série A/B n° 71 ; S.A., *Affaire des Phares*, sentence du 24 juillet 1956, R.S.A., vol. XII, p. 155).

69. La France mit quelque vingt-deux années à reconnaître une indépendance qui était entrée dans les faits (dès 1803-1804). Deux considérations principalement la retinrent de s'incliner devant le fait accompli : la crainte de créer un précédent qui légitimerait toutes les proclamations d'indépendance, la volonté des propriétaires fonciers chassés de leurs terres d'obtenir réparation. La reconnaissance de l'indépendance fut subordonnée au versement d'une très substantielle indemnité dont le gouvernement d'Haïti réclame aujourd'hui le remboursement. Voy. W.S. Robertson, *France and Latin-American Independence*, John Hopkins Press, Baltimore, 1939, pp. 442-482.

devrait pourtant cette fois-ci céder devant la pleine souveraineté des Etats nouvellement indépendants.

La France, Etat prédécesseur, se retrouvait en effet dans la posture défavorable de l'Etat qui ne peut plus recourir qu'aux modes de règlement des différends internationaux pour faire valoir ses droits et ceux de ses ressortissants méconnus par l'Etat successeur détenant, lui, une compétence plénière et souveraine sur son territoire.

La définition des modalités d'accession à l'indépendance des colonies françaises (A) préfigure les tentatives répétées de la France de peser par avance sur le régime successoral, avant que s'épanouisse l'indépendance de ses successeurs (B).

A. La définition des modalités d'accession à l'indépendance des territoires coloniaux

1. L'exploitation du statut formel des territoires voués à l'indépendance

Nonobstant la substitution d'un régime colonial au régime du protectorat sur l'Empire d'Annam dont les juridictions françaises tiraient toutes les conséquences (*supra*), la controverse juridique était restée nourrie quant à la condition juridique de l'Empire d'Annam. Une partie de la doctrine soutint sans faillir qu'à défaut d'acte d'annexion, l'Empire d'Annam était demeuré sous le régime du protectorat. Cette représentation, sans doute dépourvue de vraisemblance, s'avéra précieuse lorsque après 1945 la France eut à faire à la volonté d'accession à l'indépendance du Viet-Nam sous la houlette de Hô-Chi-Minh : pour de complexes raisons constitutionnelles, mais aussi pour mieux pouvoir dénier toute légitimité au gouvernement d'Hô-Chi-Minh, la France jugea commode de soutenir que l'Etat du Viet-Nam qui allait s'associer à elle au sein de l'Union française par les Accords du 8 mars 1949 était identique à l'Empire d'Annam avec lequel elle avait conclu un traité de protectorat à la fin du XIX^{ème} siècle. Cette fiction n'était qu'un expédient à effets limités dans le temps : « les problèmes franco-vietnamiens autres que territoriaux ont été [...] réglés dans une optique de succession d'Etats et non pas dans celle de liquidation d'un régime de protectorat ». ⁷⁰ Quoique Madagascar recouvrât elle aussi une indépendance perdue en 1896 (et reconnue comme telle), la France ne recourut guère que rhétoriquement à la fiction de l'identité entre la Monarchie merina et la République de Madagascar. ⁷¹

70. Nguyen-Huu-Tru, *Quelques problèmes de succession...*, *op. cit.*, p. 91.

71. Le jour de l'accession à l'indépendance de Madagascar, le président

2. *L'accession graduelle des territoires coloniaux à l'indépendance*

L'Algérie – qui n'était d'ailleurs pas considérée comme une colonie mais comme partie intégrante du territoire français – passa sans transition du statut de départements français au statut d'Etat souverain le 3 juillet 1962 après une sanglante guerre de libération nationale.⁷² L'accession se fit graduellement dans les autres cas, mais pas toujours pacifiquement : le Viet-Nam accéda progressivement à l'indépendance au fur et à mesure que les positions militaires de la France se dégradèrent. Que le processus fût conflictuel ou non, la France s'efforça toujours à maîtriser le temps ou à le paraître au moins et, pour ce, à retarder le moment de l'indépendance. Elle fit aussi en sorte d'éviter que soient prononcés les mots pénibles de sécession ou de séparation. S'il était difficile de l'éviter à propos de l'Algérie, du moins pour les autres territoires les cadres institutionnels successivement mis en place à partir de 1946, l'Union française (1946), la Communauté « constitutionnelle » (1958) puis la Communauté « conventionnelle » (1960) devaient-ils lisser le processus d'émancipation et maintenir les liens les plus étroits avec les Etats qui souhaiteraient accéder à une indépendance pleine et entière.⁷³ Chacune de ces formules tendit à anticiper non pas seulement le futur statut international des Etats « associés », mais encore à prédéterminer les obligations internationales qu'ils assumeraient en naissant.

L'Union française fut instituée par la Constitution du 27 octobre 1946 pour comprendre, d'une part la République française (France métropolitaine, D.O.M. et T.O.M.), d'autre part les territoires et Etats associés dont la situation résultait pour chacun d'eux de l'acte qui définissait ses rapports avec la France (titre VIII de la Constitution), et donc attribuait les compétences relatives à la conduite des relations extérieures. L'évolution des rapports entre le Viet-Nam et la France est un concentré des difficultés juridiques que pouvait soulever ce statut d'Etat associé au sein de l'Union française. Les dispositions des Accords du 8 mars 1949 et accords franco-cambodgien⁷⁴ et

Tsirana évoqua « une renaissance qui est une rénovation » et le Général de Gaulle « la Grande-Ile, ancien et nouvel Etat indépendant ».

72. Si transition il y eut, elle se réduisit à une période de quelques mois entre le cessez-le-feu et le referendum d'autodétermination au cours de laquelle, le titre de souveraineté continuant de revenir à la France, un « exécutif provisoire » administra le territoire (voy. M. Flory, « La fin de la souveraineté française en Algérie », *A.F.D.I.*, 1962, pp. 912-915).

73. Sur cette évolution, voy. : D.P. O'Connell, *State Succession...*, *op. cit.*, pp. 58-77.

74. Traité du 8 novembre 1949.

franco-laotien⁷⁵ combinés avec la Constitution française donnaient à la France un rôle de direction dans la conduite des relations extérieures.⁷⁶ Il n'était permis à ces Etats de négocier des accords internationaux et de ne les conclure que sous réserve de l'approbation préalable du Haut Conseil de l'Union française, la France ne pouvant plus négocier d'accords internationaux en leur nom qu'avec leur consentement exprès.⁷⁷ Le 13 avril 1950, le Comité juridique de l'Union française rendit un avis dans lequel il déclarait que les traités conclus par la France relativement aux Etats d'Indochine resteraient en vigueur à l'égard de chacun de ces Etats après leur accession à l'indépendance, sous réserve de l'exercice du droit de dénonciation et de l'application de la *clause rebus sic stantibus* « dans les conditions habituelles dont le droit des gens entoure son exercice ».⁷⁸ En anticipant ainsi l'indépendance, le Comité juridique signifiait *a contrario* que les Etats associés au sein de l'Union française n'y avaient pas accédé. Le Viet-Nam revendiqua hautement son pouvoir de négocier et conclure des accords internationaux, en interprétant *a minima* les termes des Accords du 8 mars 1949, pour mieux affirmer et faire reconnaître sa personnalité juridique internationale.⁷⁹ En 1954, lorsque la France renonça à poursuivre les hostilités dans toute l'Indochine, le Viet-Nam réclama et obtint que fussent signés deux accords internationaux avec la France. Par le premier, la France reconnaissait l'indépendance du Viet-Nam, par le second, le nouvel Etat concluait un traité d'association avec la France (accords du 4 juin 1954). Nguyen-Quôc-Dinh, qui avait négocié au nom du Viet-Nam résuma avec éloquence la signification de cette séquence:

« Désormais, l'appartenance à l'Union française cesse d'être la condition de l'indépendance..., le Viet-Nam, entré dans l'Union française en vertu d'engagements antérieurs, en est sorti avec l'acquisition de sa pleine capacité juridique. La preuve de ce retrait est établie puisqu'il est nécessaire de conclure un deuxième traité pour édifier une association entre les deux pays ».⁸⁰

75. Echange de lettres des 25 novembre 1947 – 14 janvier 1948.

76. « La politique extérieure de l'Union française dans le cadre de laquelle le Viet-Nam exerce ses droits par les délégués au Haut Conseil et par sa diplomatie ci-dessous définie, sera examinée et coordonnée sous la direction et la responsabilité du Gouvernement de la République française en Haut Conseil de l'Union » (titre II, al. 1 des Accords du 8 mars 1949).

77. Avis n° 82 du Comité juridique de l'Union française concernant l'application des traités internationaux aux différents éléments de l'Union française (19 avril 1950).

78. Cité et analysé par I.A. Shearer, « La succession d'Etats et les traités non localisés », *op. cit.*, pp. 21 ss.

79. Sur l'application de ces Accords, voy. Nguyen-Huu-Tru, *Quelques problèmes de succession...*, *op. cit.*, pp. 102-114.

80. Cité par Nguyen-Huu-Tru, *eod. loc.*, pp. 121-122. Ces deux accords ne

Prévenu de la signification que revêtait pour la France le terme « association », le Viet-Nam était bien décidé à se prémunir contre une nouvelle confiscation de son indépendance.

Après que la loi cadre du 23 juin 1956 eut accordé l'autonomie interne aux possessions françaises, la Constitution du 4 octobre 1958 institua, à la place de l'Union française, une Communauté à laquelle étaient consacrés son titre XII et son article premier : « La République et les peuples des territoires d'outre-mer qui, par un acte de libre détermination, adoptent la présente Constitution, instituent une Communauté. La Communauté est fondée sur l'égalité et la solidarité des peuples qui la composent ». L'indépendance n'était pas compatible avec l'appartenance à la Communauté. Un vote négatif lors du scrutin d'approbation de la Constitution devait être tenu pour un acte de « sécession ». Seule la Guinée s'y risqua. Un Etat membre de la Communauté accédant ultérieurement à l'indépendance cessait de ce fait d'appartenir à la Communauté (art. 86 C). Pour l'en dissuader, l'article 78 de la Constitution prévoyait que des accords particuliers pouvaient créer d'autres compétences communes que celles qu'il énumérait et pouvaient « régler tout transfert de compétence de la Communauté à l'un de ses membres », ce qui pouvait recouvrir la politique étrangère. De cette manière, les Etats membres pouvaient acquérir tous les attributs de la souveraineté, sans être encore souverains !

Cette Communauté si délicate à qualifier (était-elle une forme d'union personnelle comme le suggère D.P. O'Connell ? avait-elle une « vocation confédérale » ?) ne dura guère. Dès la fin de l'année 1959, le Mali exprima son souhait d'accéder à l'indépendance – qui impliquait qu'il quittât la Communauté.⁸¹ Or l'issue de l'indispensable referendum local n'était pas certaine. Aussi envisagea-t-on de recourir plutôt à la procédure de l'article 78 avant de découvrir qu'elle n'ouvrait que sur une impasse : comment transférer toutes les compétences de la Communauté à un Etat sans mettre à mal l'idée même de Communauté qui suppose des institutions communes ? Alors que Madagascar formulait la même revendication, la procédure de révision de la Constitution fut engagée. Elle aboutit à la loi constitutionnelle du 4 juin 1960 (art. 85

furent jamais ratifiés de part et d'autre.

81. L'accord de transfert de compétences fut signé avec la Fédération du Mali le 4 avril 1960 ; cette Fédération fut dissoute dès le 20 août 1960 : une succession survenait, dans la succession ! Or le Sénégal qui s'en retirait voulait demeurer dans la Communauté. A l'occasion d'un échange de lettres, la France reconnut le Sénégal et le Sénégal reconnut qu'il succédait à la Fédération du Mali pour les accords qu'elle avait conclus avec la France : il conservait ainsi son statut dans la Communauté. Voy. J.-C. Gautron, « Sur quelques aspects de la succession d'Etats au Sénégal », *A.F.D.I.*, 1962, p. 838.

C). Le nouvel article 86 permettait à un Etat membre de la Communauté de devenir indépendant par voie d'accords, sans cesser de ce fait d'appartenir à la Communauté et à un Etat non membre d'adhérer à la Communauté par voie d'accords, sans cesser d'être indépendant. Les Etats d'Afrique équatoriale et occidentale française utilisèrent tous cette opportunité d'accéder à l'indépendance, mais six d'entre eux seulement voulurent adhérer à la Communauté en leur qualité d'Etats souverains (Sénégal, Madagascar, Gabon, Tchad, Centrafrique, Congo). Les autres (Côte d'Ivoire, Dahomey, Haute-Volta, Niger et Mauritanie) ne le voulurent point. Toutefois, comme ils avaient eux aussi accédé à l'indépendance par voie d'accords de transfert de compétences (article 78 C), la France considéra qu'ils n'avaient pas cessé d'appartenir à la Communauté.

Les institutions de la Communauté cessèrent très rapidement de fonctionner comme il avait été prévu. Cette institution innommée était en réalité démantelée, « démembrée ». Toutefois, dans la mesure où la Communauté n'avait pas absorbé la personnalité juridique internationale de la France, ni la France celle de la Communauté,⁸² la disparition de la Communauté ne fut jamais considérée comme un démembrement d'Etat (qui aurait fait de la France un Etat successeur elle aussi), ni la France comme atteinte dans son identité par la perte d'importants territoires. La France persévérait dans son être juridique, inaltérée. Excepté pour la Guinée, l'odieux mot de « sécession » fut tu. Les Etats membres de la Communauté avaient accédé à la « souveraineté internationale » ;⁸³ la France s'était arrangée pour que cela fût dans des conditions qui supposaient son acquiescement et qui emportaient, dès le premier jour, renonciation à une part substantielle de leur liberté originare (*infra*).

3. L'acceptation de l'indépendance par la France

A considérer les instruments et les termes de reconnaissance de l'indépendance de ses anciens territoires coloniaux (au sens le plus large), la France semble n'avoir été convaincue ni qu'il n'y avait point de « transfert du titre territorial » en cas de naissance d'un

82. Dans un arrêt du 5 mars 1971, *Ministre de l'Intérieur c. Sieur Bonaldi*, le Conseil d'Etat précisa que les compétences qui, aux termes de l'article 78 de la Constitution, échappaient au T.O.M. et concernaient la politique étrangère, de défense, la monnaie, la politique économique et financière commune appartenaient aux organes de la Communauté et non à ceux de la République française et que dès lors ce T.O.M. n'était pas sous la souveraineté française au sens juridique du terme (voy. *A.F.D.I.*, 1972, p. 940).

83. Cette expression était préférée à l'indépendance (voy. la Déclaration du Général de Gaulle devant l'Assemblée fédérale du Mali réunie à Dakar, le 13 décembre 1959, *Le Monde*, 15 décembre 1959).

nouvel Etat,⁸⁴ ni que l'indépendance d'un Etat était une simple question de fait, ni que la souveraineté ne pouvait résulter d'un transfert de compétences d'un Etat souverain à un Etat qui ne l'était pas encore.⁸⁵

L'Algérie, une fois de plus, fit exception : l'indépendance fut reconnue en des termes qui, tout en exaltant le principe de l'autodétermination (le Général de Gaulle insista sur la volonté des deux peuples, algérien et français), fleurait *in fine* légèrement « l'octroi » : « en conséquence, les rapports entre la France et l'Algérie étant désormais fondés sur les conditions définies dans les déclarations gouvernementales du 19 mars 1962, le Président de la République française déclare que la France reconnaît l'indépendance de l'Algérie ». ⁸⁶ Cette déclaration fut publiée dans l'heure qui suivit la divulgation des résultats officiels provisoires du referendum du 1er juillet 1962 en Algérie, le 3 juillet 1962 à 10 heures 30. La souveraineté française prit fin à cet instant, l'indépendance algérienne prit effet dans l'instant, les « accords d'Evian » de même, par la grâce d'une subtile formule de synthèse qui évinçait le G.P.R.A. puisque la France s'était reconnu la mission, à l'exclusion de toute autre autorité parce qu'elle-même exerçait la souveraineté sur ce territoire, de

84. Ce que J. Combacau explique ainsi : dans l'hypothèse où l'ancien titulaire (ici la France) se maintient comme Etat mais où un sujet nouveau se constitue sur l'espace enlevé au premier (les Etats nouvellement indépendants),

« [...] la mutation du titre s'opère alors que l'un des Etats en cause n'existe déjà plus ou n'existe pas encore, ce qui rend impossible tout 'transfert' au sens propre entre deux sujets de droit [...]. [I]l n'y a pas de transferts de territoire mais des mutations par disparition du titre de l'Etat prédécesseur et constitution simultanée de celui de l'Etat successeur [...] »

(in J. Combacau et S. Sur, *Droit international public*, Montchrestien, 2001, p. 429).

85. Ce que G. Gidel formulait ainsi en... 1904 :

« Car notre théorie que les acquisitions de territoires n'ont jamais lieu par 'cession' des droits de souveraineté de l'Etat sur une chose devenue 'res nullius' de par la volonté du cédant, théorie déduite de la différence radicale qui sépare la souveraineté de la propriété, s'oppose bien évidemment à ce que nous admettions le transfert de souveraineté que présuppose cette règle »

(*Les effets de l'annexion...*, *op. cit.*, pp. 65-66).

86. La reconnaissance était précédée des phrases suivantes :

« Par le referendum du 8 janvier 1961, le peuple français a reconnu aux populations algériennes le droit de choisir leur destin politique par rapport à la République française. Par le referendum 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 1961 choisiraient de constituer l'Algérie en Etat indépendant coopérant avec 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 ».

conduire l'Algérie à l'autodétermination.⁸⁷ L'acceptation et la reconnaissance par la France de l'indépendance des autres territoires résultèrent d'actes conventionnels dont les formules et la nature étaient passablement ambigus. Ainsi du Traité d'indépendance du Viet-Nam (4 juin 1954) : la France « reconnaît le Viet-Nam comme un Etat pleinement indépendant et souverain, investi de toutes les compétences reconnues par le droit international » (art. 1er) ; la France « s'engage à transférer au Gouvernement viet-namien les compétences et les services publics encore assurés par elle sur le territoire du Viet-Nam » (art. 3). La seconde formule était sans doute utile diplomatiquement, pas juridiquement : si le Viet-Nam était investi de toutes les compétences reconnues à l'Etat par le droit international, aucun acte de transfert n'était nécessaire pour qu'elles soient plénières et exclusives. Le traité resta lettre morte et, après avoir insisté pour qu'il fût ratifié, le Viet-Nam y renonça, jugeant sans doute, à raison d'ailleurs, que l'indépendance du pays était réalisée dans les faits et que la sanction de l'Etat prédécesseur n'était pas nécessaire pour que cette indépendance de fait fût reconnue en droit pour une souveraineté.

Quelques années plus tard, dans le cadre fraîchement rénové de la Communauté (*supra*), la France, s'appuyant sur la Constitution du 4 octobre 1958, persista à faire de la conclusion d'un accord de transfert des compétences le préalable à l'accession à l'indépendance.⁸⁸ Ainsi fut conclu, le 2 avril 1960 un accord de transfert de compétences entre les représentants de Madagascar et les représentants de la France ; il stipulait en son article 1er : « La République malgache accède, *en plein accord* et amitié avec la République française à la souveraineté internationale et à l'indépendance *par* le transfert des compétences de la

87. Voy. les réponses ministérielles aux questions des parlementaires in *A.F.D.I.*, 1962, pp. 987-988.

88. Exemple : Accord particulier entre la France et le Dahomey portant transfert des compétences de la communauté, fait à Paris le 11 juillet 1960 : « La République du Dahomey accède, en plein accord et amitié avec la République française, à la souveraineté internationale et à l'indépendance par le transfert des compétences de la Communauté » (art. 1er) ; « Toutes les compétences instituées par l'article 78 de la Constitution du 4 octobre 1958 sont, pour ce qui la concerne, transférées à la République du Dahomey, dès l'accomplissement par les parties contractantes de la procédure prévue à l'article 87 de ladite Constitution ». De même, *mutatis mutandis*, les accords conclus le 12 juillet 1960 entre la France et la République centrafricaine, le 12 juillet 1960 avec le Tchad, le 12 juillet 1960 avec le Congo, le 15 juillet 1960 avec le Gabon, le 11 juillet 1960 avec la Côte d'Ivoire, accord du 4 avril 1960 avec la Fédération du Mali, le 19 octobre 1960 avec la Mauritanie, le 11 juillet 1960 avec le Niger, 11 juillet 1960 avec la Haute-Volta (voy. UN Legislative Series, *Materials on Succession of States...*, *op. cit.* - des extraits des accords sont reproduits, en français).

Communauté ». ⁸⁹ L'indépendance de Madagascar était censée ne prendre effet qu'une fois accomplies, de part et d'autre, les formalités constitutionnelles nécessaires à l'entrée en vigueur de l'accord. L'indépendance fut proclamée dans une déclaration commune franco-malgache le 26 juin 1960 :

« Le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République malgache constatent l'accomplissement, de part et d'autre, des formalités constitutionnelles requises pour l'entrée en vigueur des accords signés par eux le 2 avril 1960. En conséquence et à compter de la date de la présente déclaration, la République malgache accède à l'indépendance et assume les droits et les prérogatives qui y sont attachés, en même temps que les responsabilités qui en découlent. La République française reconnaît la République malgache en tant qu'Etat indépendant et souverain ». ⁹⁰

Un tel accord ne peut être *a priori* un accord international puisqu'il a précisément pour objet de conférer à l'Etat membre de la Communauté qui accède à l'indépendance les attributs de la souveraineté. ⁹¹ Au mieux, cet accord pourrait entrer dans la catégorie des accords internationaux parce que l'indépendance de Madagascar en se réalisant à travers lui en ferait un accord international. Mais il semble que, pour le Gouvernement français, un acte additionnel ait été nécessaire pour la mise en vigueur de l'accord et la prise d'effet de l'indépendance de Madagascar : ⁹² la proclamation conjointe de l'indépendance (*supra*).

Les modalités et le contexte de l'accession du Territoire des Afars et des Issas (de Djibouti) à l'indépendance furent bien différents, ce territoire étant un territoire d'outre-mer et la France ayant alors abandonné toute ambition coloniale. Mais une fois de plus, la France

89. Voy. G. Conac et G. Feuer, « Les accords franco-malgaches », *A.F.D.I.*, 1960, pp. 859-880 – italiques ajoutés.

90. Voy. D. Bardonnnet, *La succession d'Etats à Madagascar...*, *op. cit.*, p. 332. L'indépendance passant par un transfert de compétences sur le fondement de l'article 78 de la Constitution au moyen d'un « accord particulier » approuvé par le Président de la République et l'assemblée législative intéressée (article 87 C), les formalités constitutionnelles visées sont celles définies par la Constitution du 4 octobre 1958 au titre XII et non les formalités constitutionnelles requises de part et d'autre pour la conclusion d'accords internationaux.

91. Ces accords n'opèrent pas la rétrocession des compétences aux Etats membres de la Communauté puisque, à l'exception de la France bien sûr, ils sont réputés ne les avoir jamais ni détenues ni exercées sinon en commun.

92. Alors même que l'article 3 de l'accord du 2 avril 1960 stipulait : « chacune des parties contractantes notifiera à l'autre l'accomplissement des procédures requises par sa constitution pour la mise en vigueur du présent accord. Celui-ci prendra effet à la date de la dernière de ces notifications ».

refusa de se considérer liée par le droit de/à la décolonisation et affecta de ne consulter les populations d'outre-mer sur leur avenir qu'en vertu de dispositions constitutionnelles. Ces dispositions exigeaient un concours de volonté : celle de la population intéressée, celle du Parlement français autorisant la cession ou sécession.⁹³ Lors du referendum organisé le 8 mai 1977 dans le Territoire des Afars et des Issas, la population s'exprima majoritairement en faveur de l'indépendance ; la loi du 20 juin 1977 disposa en son article 1er : « Le territoire français des Afars et des Issas cesse de faire partie du territoire de la République française et accède à l'indépendance à compter du 27 juin 1977 ». Le nouvel Etat de la République de Djibouti naquit officiellement le 27 juin 1977, en présence du ministre français de la coopération et du secrétaire d'Etat aux D.O.M.-T.O.M.⁹⁴

D'une manière ou d'une autre, l'acceptation et la reconnaissance par la France de l'indépendance des Etats membres de la Communauté et des territoires d'outre-mer les constituaient en Etats. Tel est le sens de la « doctrine Capitant ». Celle-ci interprète l'article 53 de la Constitution comme s'appliquant aussi aux sécessions (de territoires d'outre-mer). Mais alors comment le traité exigé par l'article 53 pourrait-il être conclu par un Etat qui n'existe pas encore ? Deux parades ont été imaginées. Celle de R. Capitant, tout d'abord :

« comme cet Etat ne peut naître qu'avec la possession de son territoire – élément essentiel de son existence – le traité, par la force des choses, prend une forme spéciale : celle de l'acte international que constitue de la part de la France sa reconnaissance comme Etat. C'est cette reconnaissance qui, en droit, opérera transfert du territoire de la France à l'Etat nouveau ».

Le mérite de la seconde revient à G. Berlia qui estimait que « la Constitution serait respectée si, à l'issue du referendum favorable à l'indépendance, les autorités locales démocratiquement désignées [de

93. Conseil constitutionnel, décision n° 75-59 DC du 30 décembre 1975 : « considérant que les dispositions de cet article [53 C] doivent être interprétées comme étant applicables, non seulement dans l'hypothèse où la France céderait à un Etat étranger ou bien acquerrait de celui-ci un territoire, mais aussi dans l'hypothèse où un territoire cesserait d'appartenir à la République pour constituer un Etat indépendant ou y être rattaché ».

Sur les raffinements apportés ultérieurement à cette jurisprudence, voy. : F. Lemaire, « La question de la libre détermination statutaire des populations d'outre-mer devant le Conseil constitutionnel (la décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000) », *R.D.P.*, 2000, pp. 907-931.

94. Voy. M. Flory, « L'indépendance de Djibouti », *A.F.D.I.*, 1977, p. 301.

la Côte française des Somalis] étaient considérées par la France comme le gouvernement provisoire du nouvel Etat et apte à signer un traité de cession ». ⁹⁵ Si ces constructions pouvaient apporter une solution à la question, plus douloureuse que difficile, de la constitutionnalité des sécessions, elles heurtaient, toutes subtiles qu'elles soient, et les principes du droit à la décolonisation, et la théorie et la pratique de la reconnaissance d'Etat, et la pratique de la France tellement méfiante à l'égard des « gouvernements provisoires ». ⁹⁶ Mais sans doute pour de pures raisons internes la France devait-elle adhérer à cette théorie de la « reconnaissance constitutive ».

La « sécession » de la Guinée en 1958 et la proclamation unilatérale d'indépendance des Comores le 6 juillet 1975 contraignirent la France à adapter quelque peu cette représentation. La France conditionna la reconnaissance *de jure* de la Guinée à la conclusion d'un certain nombre d'accords. ⁹⁷ Le 9 juillet 1975, la France prit acte de la déclaration unilatérale d'indépendance des Comores (à l'exception de Mayotte) et se déclara « disposée à entamer avec les nouvelles autorités les pourparlers concernant les transferts de responsabilités ». Les temps avaient changé, la Communauté n'était déjà plus qu'un souvenir : la France ne tergiversa pas longtemps avant de reconnaître une indépendance dont le souhait avait été émis lors du referendum du 22 décembre 1975, alors même que, Mayotte s'étant distinguée par la volonté de sa population de demeurer française, elle avait envisagé un nouveau referendum, cette fois-ci île par île. ⁹⁸ Aux deux reproches qui lui

95. Cité par J.-C. Maestre in « L'indivisibilité de la République... », *op. cit.*, p. 451.

96. Les accords d'Evian furent soigneusement qualifiés « déclarations » et ne purent acquérir valeur d'accord international qu'à la date de l'indépendance de l'Algérie, puisque la France refusait de reconnaître le gouvernement provisoire autoproclamé. L'indépendance de l'Algérie résulta du concours de volonté des populations intéressées et du peuple français substitué au Parlement exprimée à l'occasion d'un referendum et d'un scrutin d'autodétermination. Le gouvernement français affirma, avec constance que le peuple algérien avait ratifié les accords d'Evian lors du scrutin d'autodétermination (voy. les déclarations des ministres des Affaires algériennes et des Affaires étrangères, in *A.F.D.I.*, pp. 990-992).

97. Le Général de Gaulle eut des formules qui faisaient passer la reconnaissance pour un acte constitutif : le 16 octobre 1958, il confirma que la reconnaissance devait être précédée de l'examen des accords d'association, de la consultation des organes de la Communauté et de la preuve fournie par le nouvel Etat de sa capacité d'exercer ses compétences étatiques. Cette attitude fut largement condamnée et maints Etats, y compris les grandes puissances, reconnurent la Guinée sans attendre (G. Fischer, « L'indépendance de la Guinée et les accords franco-guinéens », *A.F.D.I.*, 1958, p. 711).

98. Voy. « Pratique française du droit international », *A.F.D.I.*, 1975, pp. 1066-1070.

étaient adressés – dans l'ordre international, d'avoir divisé un ancien territoire colonial, dans l'ordre interne, d'avoir reconnu l'indépendance des Comores alors qu'elle avait été proclamée unilatéralement – la France répondit en invoquant un seul principe : l'autodétermination des peuples.⁹⁹

Dans un certain nombre de cas, la conclusion d'un traité entre la France et son successeur a constitué le premier acte de souveraineté de celui-ci ; dans la plupart des autres cas, l'indépendance des territoires n'a été reconnue que sous réserve du concours de volonté du Parlement français et de la population intéressée. Dans presque tous les cas, la France a conclu avec ses successeurs, simultanément ou peu après, des traités réglant la succession et accolant à l'indépendance reconnue l'objectif d'une interdépendance mutuellement profitable, comme si la France ne pouvait envisager d'indépendance inconditionnelle. Dès la fin des années 1930, sa doctrine était arrêtée : « il faut bien comprendre que le traité, c'est la forme nécessaire de l'évolution vers l'indépendance. Une tutelle, en effet, ne se liquide pas sans que se trouvent posées des questions complexes sur les relations futures entre le pupille émancipé et le tuteur : ce sont ces questions qui doivent être réglées par traité ». ¹⁰⁰ La continuité que la France a recherchée à travers la conclusion de ces accords, la conservation de liens spéciaux entre elle et ses successeurs, sont, moins noblement que le mythe de l'interdépendance ne le laisse paraître, le prix de l'indépendance ou, au moins, le prix de la reconnaissance de l'indépendance.

B. La volonté constante de prédéfinir conventionnellement le régime successoral

Le mythe de l'indépendance dans l'interdépendance

En même temps que l'accord de transfert de compétences – reconnaissance de l'indépendance ou peu après, la France conclut avec ses anciens territoires coloniaux des accords dits de coopération qui réglaient les effets de la succession sur les rapports conventionnels avec les tiers et/ou sur le passage des biens et dettes et/ou sur les rapports de l'Etat successeur et des sujets de droit interne. La valeur et la signification de ces accords, dont la France fit un usage systématique, ont été âprement discutées.

99. Voy. « Pratique française du droit international », *A.F.D.I.*, 1976, pp. 964-967.

100. P. Vienot, cité par G. Fischer in « La décolonisation et le rôle des traités et des constitutions », *A.F.D.I.*, 1962, p. 830.

La valeur des accords de coopération

Quant à leur valeur, un certain nombre d'Etats, appuyés par une partie de la doctrine, soutinrent que ces traités étaient frappés de nullité parce qu'inégaux, conclus pour certains avant même l'accession à l'indépendance (pour entrer en vigueur postérieurement), mais toujours dans des conditions d'inégalité, l'Etat prédécesseur paraissant de surcroît – c'est le cas de la France – subordonner l'accession à l'indépendance (ou la reconnaissance de celle-ci) à ces accords par lesquels des Etats dont la volonté nationale peinait encore à se former ne pouvaient faire autrement que se lier.¹⁰¹ Certes, ces accords comportaient des contreparties et la promesse d'une assistance technique et financière. Mais cette coopération était elle aussi le symptôme d'une diplomatie asymétrique.

Quant à leur signification, elle peut être diversement appréciée. Pour M. Bedjaoui,

« [...] le recours quasi permanent à la procédure des accords de dévolution dans le domaine de la décolonisation ne possède [...] qu'une signification : par delà la possibilité qu'il offre de modeler selon un tour particulier les rapports futurs entre la métropole et la colonie, il prouve l'inexistence d'une succession de plein droit et en vertu du droit international ».¹⁰²

La France qui persistait à douter de l'existence en droit international général d'un régime de succession d'Etats n'était peut-être pas tellement éloignée de cette position. Appelé à interpréter le protocole judiciaire franco-algérien en 1963, le ministre des Affaires étrangères considéra que la théorie de la succession d'Etats n'était d'aucun secours, qu'elle constituait même une « collection de pratiques disparates plutôt qu'un corps de règles cohérent ». Le commissaire du gouvernement Fournier renchérit:

« Il est de fait qu'en ce domaine les certitudes sont rares et que les exemples que l'on peut tirer de certains précédents internationaux, souvent fort anciens, sont difficilement applicables aux problèmes, à bien des égards nouveaux, que pose au XXème siècle l'accession à l'indépendance d'un grand nombre de pays jusqu'alors colonisés. Ni la succession des Etats-Unis d'Amérique à la fin du XVIIIème siècle, ni l'émancipation des colonies espagnoles d'Amérique latine au

101. Voy. G. Fischer, « La décolonisation et le rôle des traités et des constitutions », *op. cit.*, p. 835.

102. « Problèmes récents de succession d'Etats dans les Etats nouveaux », *R.C.A.D.I.*, 1970-II, t. 130, p. 485.

début du XIX^{ème} siècle, ni l'apparition plus récente d'Etats européens nouveaux issus du démantèlement de l'Autriche-Hongrie ne peuvent ici être d'un grand secours, quant à la détermination des règles applicables, tant sont différentes les circonstances de temps et de lieu ». ¹⁰³

Pour autant, la France n'admettait pas, pour d'évidentes raisons d'intérêt mais sans doute aussi pour des raisons de principe juridique, que les Etats successeurs fissent purement et simplement table rase de leurs obligations. ¹⁰⁴

La rhétorique de l'interdépendance étouffa les références à l'idée de continuité associée à la succession d'Etats en d'autres circonstances (*supra*) en ce sens que la continuité (ou la continuation) des obligations conventionnelles à l'égard des tiers fut moins recherchée que celle des rapports entre la France et ses successeurs, voire de l'organisation juridique interne. En pratique, les garanties conventionnelles dont la France avaient voulu l'entourer s'avérèrent précaires.

1. Les effets de la succession sur les rapports conventionnels avec les Etats tiers

Les accords de dévolution, définis comme des conventions conclues entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur qui précisent

103. C.E., *Union régionale d'Algérie de la C.F.T.C.*, 5 mars 1965, conclusions Fournier, *J.D.I.*, 1967, pp. 387 ss.

104. Cette position moyenne s'exprima ultérieurement dans les commentaires et observations apportés par la France au projet de convention sur la succession d'Etats en matière de traités émanant de la C.D.I. :

« Deux attitudes moyennes sont en revanche possibles : a) ou bien partir du principe qu'il y a succession, et prévoir des exceptions b) ou bien partir du principe qu'il n'y a pas succession automatique, également en prévoyant des exceptions. C'est cette seconde voie que paraît avoir choisie la commission [...] en ce qui concerne les Etats nouvellement indépendants [...]. Le Gouvernement français n'a pas d'objection à cette approche du problème aux fins de l'élaboration du projet d'articles. Cependant, « [...] la commission semble estimer que l'adoption du principe de la 'table rase' constituerait une codification du droit international existant, cette doctrine étant tirée de la pratique des Etats et confirmée par le principe d'autodétermination. Le Gouvernement français rappelle que les opinions et la pratique à ce sujet sont loin d'être cohérents ».

« Par ailleurs, il semble difficile de fonder le principe de la 'table rase' en ce qui concerne la succession aux traités sur le principe de l'autodétermination. Le lien entre ce dernier principe et le fait que tout Etat nouveau devrait apparaître dans la vie internationale libre de tout engagement conventionnel n'est pas évident »

(A/10198, 11 septembre 1995).

notamment quels sont les engagements internationaux portant sur le territoire et la population concernés qui resteront applicables après une succession d'Etats,¹⁰⁵ sont une invention de la diplomatie britannique qui remonte aux années 1930. Cette technique présente, pour l'Etat prédécesseur, l'intérêt de déterminer quels accords internationaux, conclus par lui avec des Etats tiers demeureront applicables dans les relations entre l'Etat nouveau et les Etats tiers mais aussi entre l'Etat nouveau et lui-même (que l'on songe aux accords techniques ou aux accords commerciaux dont l'application continue ou continuée sert les intérêts des ressortissants et sociétés de l'Etat prédécesseur qui résident ou opèrent sur le territoire de l'Etat successeur). En revanche, ses effets sont précaires puisque les accords de dévolution ne sont pas opposables aux Etats tiers sans leur consentement et que l'Etat successeur peut s'en libérer, conformément au droit des traités.

Le dédain de la France pour cette technique¹⁰⁶ pourrait s'expliquer par ces raisons, alors que la conception française de la succession d'Etats comme transfert de compétences aurait dû logiquement appeler la conclusion systématique de tels accords, en application du principe *nemo plus juris transferre potest quam ipse habet*. Exception faite des traités conclus avec les Etats sous protectorat,¹⁰⁷ le Traité franco-laotien d'amitié et d'association du 22 octobre 1953 est le seul qui stipulât, en son article 1er:

« La République française reconnaît et déclare que le Royaume du Laos est un Etat pleinement indépendant et souverain. En conséquence, il est substitué à la République française dans les droits et obligations résultant de tous traités internationaux ou conventions particulières contractés par celle-ci au nom du Royaume du Laos ou de l'Indochine française antérieurement à la présente convention ».¹⁰⁸

105. J. Salmon (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, op. cit., p. 13.

106. Voy. D.P. O'Connell, *State succession...*, vol. II, pp. 134-136.

107. « Le Maroc assume les obligations résultant des traités internationaux passés par la France au nom du Maroc ainsi que celle des actes internationaux relatifs au Maroc qui n'ont pas donné lieu à des observations de sa part » (Convention franco-marocaine du 20 mai 1956, unilatéralement dénoncée par le Maroc le 14 février 1960, sans que soit pour autant remise en cause la succession aux traités internationaux prévue par cet article 11). Voy. M. Flory, « La succession aux traités lors de la décolonisation de l'Afrique du Nord », in M. Flory, B. Etienne et al., *La succession d'Etat en Afrique du Nord*, C.N.R.S., 1968, pp. 11-24.

108. Le Laos était un faux protectorat et une vraie colonie. Une clause analogue fut incluse dans le traité conclu par la France avec le Viet-Nam le 4 juin 1954, dont on sait cependant qu'il ne fut pas ratifié.

Les traités franco-indiens relatifs à la cession de la ville libre de Chandernagor (2 février 1951) et des autres Etablissements français de l'Inde (28 mai 1956) – « Le Gouvernement de la République de l'Inde succédera aux droits et obligations résultant des actes faits par la France pour des objets d'intérêt public concernant l'administration du territoire... » ; « Le Gouvernement de l'Inde succédera aux droits et obligations résultant de tous actes faits par l'administration française dans ces Etablissements et engageant ces territoires » – s'inscrivent dans le contexte tout différent du transfert d'une partie du territoire à un Etat préexistant et peuvent s'analyser soit comme un simple rappel du principe de succession aux traités territoriaux, soit (notamment pour le second) comme une dérogation au principe suivant lequel le territoire transféré est soustrait à l'application des traités de l'Etat prédécesseur.¹⁰⁹

A l'occasion des mutations territoriales par avènement d'un nouvel Etat (Laos excepté), la continuité des relations conventionnelles ne fut redevable qu'à la volonté unilatérale des Etats successeurs de la France de continuer les traités qu'elle avait conclus et qui leur étaient applicables (à l'exception de la Haute-Volta et de l'Algérie qui adoptèrent la théorie de la «table rase»¹¹⁰). La prédilection marquée de la France pour la coopération ou le maintien de liens d'interdépendance fut satisfaite par la continuation des liens d'association des territoires africains et malgaches à la Communauté économique européenne.¹¹¹ Il n'est pas certain que la continuation de ces liens ait résulté d'une succession au Traité de Rome ou alors dans ses stipulations afférentes au régime d'association seulement. Quoique les Etats nouvellement indépendants eussent eu la possibilité de dénoncer le Traité de Rome et sa convention d'application relative à l'association, ce qu'ils ne firent pas, ou de demander immédiatement la conclusion d'accords sur la base de

109. Article 15 de la Convention de Vienne de 1978.

110. Au moins théoriquement, les Etats successeurs qui avaient exprimé l'intention de succéder aux traités conclus par la France et qui étaient applicables à leur territoire avant l'indépendance (sans être pour autant des traités localisés) pouvaient retrouver une certaine marge de manœuvre en excipant de ce que le traité n'avait été ni promulgué ni publié localement et n'avait jamais été applicable au territoire. L'extraordinaire chaos régnant dans le droit d'origine conventionnel applicable et/ou appliqué aux colonies françaises le leur eût permis, même s'il n'est pas certain que les cocontractants de la France eussent accepté de se voir opposer des vices de procédure n'affectant que l'applicabilité interne du traité.

111. Aux termes de l'article 131 du Traité de Rome, les Etats signataires étaient convenus « d'associer à la Communauté les pays et territoires non européens entretenant avec la Belgique, la France, l'Italie et les Pays-Bas des relations particulières ».

l'article 238, ce qui ne se fit pas davantage, la prorogation du régime résulta bien de manifestations de volonté concordantes de la C.E.E. et des nouveaux Etats et n'eut rien d'automatique. Le régime d'association ne devait s'appliquer que jusqu'en 1963. Il fut décidé de le maintenir en vigueur à titre provisoire, nonobstant le changement fondamental de circonstances que constituait l'accession à l'indépendance des anciens territoires associés. Les Etats africains et malgaches demandèrent le maintien en vigueur du Traité et de la Convention à titre provisoire ; leur statut d'Etat associé fut confirmé, moyennant quelques aménagements, par une décision du Conseil de la communauté prise à l'unanimité – donc avec la voix et grâce à l'intercession de l'Etat prédécesseur (ce qui distingue cette procédure de la succession aux traités multilatéraux dont le Secrétaire général des Nations Unies est le dépositaire).¹¹² Une nouvelle Convention d'association fut signée à Yaoundé, le 20 juillet 1963.¹¹³

La France joua à l'occasion les intercesseurs et pesa parfois sur son successeur pour qu'il reprenne les engagements qu'elle avait conclus avec des tiers, mais elle se montra, pour tout dire, surtout préoccupée de la sauvegarde de ses propres intérêts et de ceux de ses ressortissants.

« On reste frappé [...] par le nombre et l'importance des dispositions conventionnelles relatives aux questions économiques et financières et aux droits des Français. [...] L'universalisme français s'efforce, au moyen du traité, de créer, dans le nouvel Etat des conditions plus ou moins calquées sur le modèle français, jugées indispensables pour que les Français s'y maintiennent ou s'y établissent ».¹¹⁴

112. *A.C.D.I.*, 1963, vol. II, p. 294.

113. La « rénovation » des rapports conventionnels ne balaya pas toutes les incertitudes et le sentiment ne se dissipa pas complètement que les Etats africains et malgaches avaient succédé au Traité de Rome : « Dans le cas des Etats africains et de l'Etat malgache, il s'agit de la confirmation et de l'aménagement d'une association antérieure. On a voulu ainsi tenir compte dans la convention – cette fois négociée en pleine indépendance sur la base de l'égalité des parties en présence et non plus imposée unilatéralement comme l'association 'ancien régime' – de l'expérience passée et du contenu de cette première association » (Rapporteur de la commission des affaires étrangères à l'Assemblée nationale le 5 décembre 1963). *Pro* : D. Bardonnnet, *La succession d'Etats à Madagascar...*, *op. cit.*, pp. 521-527 ; J.-C. Gautron, « Sur quelques aspects de la succession d'Etats au Sénégal », *op. cit.*, p. 849. *Contra* : F. Luchaire, « Le maintien et le renouvellement de l'association des Etats d'Afrique et de Madagascar au Marché commun », *Recueil Penant*, n° 686, avril-mai 1961.

114. G. Fischer, *La décolonisation et le rôle des traités et des constitutions*, *op. cit.*, p. 831. Voy. également M. Flory, « Décolonisation et succession d'Etats », *A.F.D.I.*, 1966, pp. 577 ss.

2. Les effets de la succession sur les biens et dettes publics de la France

La France ne paraît pas avoir jamais contesté le passage de plein droit de ses biens sis sur le territoire décolonisé à son successeur, passage qui est tenu pour « le droit commun de la succession d'Etat à Etat » (C.P.J.I., affaire de l'*Université Peter Pazmany*, arrêt du 15 décembre 1933, C.P.J.I. série A/B n° 61, p. 237).¹¹⁵ Des complications se firent néanmoins jour : le « transfert » devrait-il comprendre les seules dépendances du domaine public ou être général, le « transfert » devrait-il être opéré à titre gratuit ou à titre onéreux ? Ces complications « de principe » étaient redoublées de complications pratiques liées à la multitude des catégories de domaines qui avaient pu être créées pour un même territoire.¹¹⁶

Le principe du « transfert » gratuit¹¹⁷ des biens publics fut transcrit dans des formules variées, selon le degré de coopération envisagé avec l'ancien territoire colonial. Les traités de cession des territoires indiens de la France prévoyaient le passage de tous les biens de l'Etat et des collectivités publiques à l'Inde, sous réserve le cas échéant d'une liste de biens annexés extrêmement réduite.¹¹⁸

Dans l'ensemble, le règlement de la succession aux biens publics de la France reposa, dès lors qu'une coopération était envisagée avec l'Etat successeur, sur deux principes : celui du transfert des biens (principe à valeur coutumière) et celui de la conservation par la France de biens importants à proportion de la coopération envisagée.¹¹⁹ Sur la base de ces principes communs, toutes les variations furent expérimentées. Variation quant aux modalités : dans

115. Voy. l'article 2 du traité franco-américain du 30 avril 1803 concernant la cession de la Louisiane : « Dans la cession faite par l'article précédent, sont compris les îles adjacentes dépendantes de la Louisiane, les emplacements et places publiques, les terrains vacants, tous les bâtiments publics, fortifications, casernes et autres édifices qui ne sont la propriété d'aucun individu. Les archives, papiers et documents directement relatifs au domaine et à la souveraineté de la Louisiane et dépendances seront laissés en possession des commissaires des Etats-Unis ».

116. Pour le Sénégal, l'on en dénombreait quatre : le domaine public de l'Etat français, le domaine privé de l'Etat français, le domaine privé du groupe de territoires, le domaine privé du territoire du Sénégal...

117. Voy. G. Fouilloux, « La succession aux biens publics français dans les Etats nouveaux d'Afrique », *op. cit.*, p. 904.

118. *Idem* pour le Viet-Nam.

119. Voy. G. Fouilloux, « La succession aux biens publics français dans les Etats nouveaux d'Afrique », *op. cit.*, p. 901 et « La succession des Etats de l'Afrique du Nord aux biens publics français », in M. Flory, B. Etienne *et al.*, *La succession d'Etat en Afrique du Nord*, *op. cit.*, p. 51 : la pratique française « sans rompre avec le droit international situe cependant les problèmes de la succession d'Etats dans la perspective nouvelle du développement des Etats du tiers monde » ; D.P. O'Connell, *State succession...*, *op. cit.*, vol. 1, pp. 210-212.

quelques cas, à défaut de toute stipulation conventionnelle, la succession fut générale et gratuite (Guinée) ;¹²⁰ dans d'autres cas, le principe fut clairement énoncé pour être limité par la confirmation du titre de propriété de la France sur les immeubles nécessaires au fonctionnement de ses services sur le territoire de l'Etat successeur au moyen d'accords spéciaux ; parfois, le principe fut énoncé et limité dans le même mouvement : l'article 19 de la Déclaration de principe relative à la coopération économique et monétaire entre la France et l'Algérie (19 mars 1962) portait ainsi que « le domaine immobilier de l'Etat en Algérie [serait] transféré à l'Etat algérien, sous déduction, avec l'accord des autorités algériennes, des immeubles jugés nécessaires au fonctionnement normal des services français temporaires ou permanents » ; d'autres fois enfin, le domaine public fut transféré en application du principe coutumier, tandis que le domaine privé fit l'objet d'une convention. Variation quant au critère de « partage », de « répartition » des biens publics entre la France et les Etats successeurs ensuite. Le critère retenu en accord avec la Fédération du Mali fut l'origine des fonds ayant servi à l'acquisition ou à la construction ; tous les immeubles (du domaine privé) acquis ou construits au moyen de fonds provenant du Budget général de l'Etat français demeurerait propriété de la République française.¹²¹ Au contraire, la France et Madagascar convinrent de « substituer au règlement domanial fondé sur la nature des dépendances un règlement forfaitaire fondé sur l'équité et satisfaisant leurs besoins respectifs » ; l'accord domanial franco-malgache en inspira quelques autres.¹²² Les Etats successeurs se montrèrent plus ou moins conciliants, certains acceptant que la France conserve la propriété des immeubles nécessaires au fonctionnement de ses services (le cas échéant exclusivement de ses services civils), d'autres ne concédant que « l'affectation en jouissance » des biens qu'impliquait le fonctionnement des services français (le cas échéant pour les seules forces militaires françaises).

Le partage des biens reposait sur des expectatives de coopération. Il n'est donc pas étonnant que les opérations de transfert aient été plus ou moins laborieuses selon que le désir de coopération l'emportait pour le successeur sur le désir d'émancipation ou l'inverse.

Les accords de coopération conclus par la France et ses successeurs en Afrique noire, les accords conclus avec le Cambodge,

120. Ce qui ne signifie pas qu'elle fut immédiate : elle s'opéra graduellement au fur et à mesure de la fermeture des services français.

121. Voy. J.-C. Gautron, « Sur quelques aspects de la succession d'Etats au Sénégal », *op. cit.*, p. 843.

122. Voy. D. Bardonnat, *La succession d'Etats à Madagascar...*, *op. cit.*, pp. 579-584.

le Laos et le Viet-Nam mais aussi les accords d'Evian, se distinguèrent par leurs clauses de succession aux dettes publiques. Etaient concernées, en premier lieu, les dettes financières. La France a souhaité, avec constance, que les dettes d'intérêt local, c'est-à-dire à la fois celles qui avaient été contractées par une collectivité locale et celles qui avaient été contractées par l'autorité centrale dans l'intérêt exclusif du territoire considéré, passent à ses successeurs.¹²³ La Déclaration de principes concernant les relations économiques et financières entre la France et l'Algérie (19 mars 1962) stipula en son article 18 que l'Algérie « assume les obligations et bénéfiques des droits contractés en son nom ou en celui des établissements publics algériens par les autorités françaises ». Cet article fut interprété comme n'intéressant que la dette localisée dont l'identification pouvait s'avérer difficile compte tenu du statut constitutionnel de l'Algérie française et de sa faible autonomie budgétaire.¹²⁴ Les accords de coopération conclus entre la France et les Etats d'Afrique occidentale firent parfois apparaître la succession aux dettes financières localisées comme un fait en prévoyant seulement des consultations sur les problèmes posés par la prise en charge des dettes.¹²⁵ Il est pourtant rien moins que certain que la succession aux dettes localisées s'imposât à eux en vertu d'une obligation coutumière.¹²⁶ L'identification de la dette supportée par les Etats

123. Voy. D.P. O'Connell, *State succession...*, *op. cit.*, vol. I, pp. 444-446.

124. Voy. la réponse du ministre des rapatriés à une question de M. Sallenave : « La question posée par l'honorable parlementaire est celle du paiement des primes à la construction accordées en Algérie. Ces primes étaient octroyées par décisions préfectorales, au titre des bonifications d'intérêt, les dépenses corrélatives étaient supportées par le budget de l'Algérie et non par le budget métropolitain. Aux termes des Accords d'Evian, c'est donc au budget de la république démocratique algérienne qu'il appartient d'assurer le paiement des bonifications d'intérêts précédemment accordées »

(*J.O.*, A.N., 24 août 1963, p. 4739, *A.F.D.I.*, 1963, p. 1021).

125. Voy. K. Zemanek, « State succession after Decolonization », *R.C.A.D.I.*, 1965-II, t. 116, pp. 253 ss.

126. Que l'on considère qu'il n'existait point de règle coutumière en ce sens (selon le Juge Hackworth, il n'y a qu'une certitude : « *no universal rule of international law on the subject can be said to exist* » ; selon K. Zemanek, « *it is not always possible to ascertain whether the parties, in concluding such an agreement, acted ex abundante cautela, confirming, implementing or supplementing an existing customary rule of international law, or whether they believed they were acting in a legal void* », in « State Succession after Decolonization », *op. cit.*, p. 255) ou que l'on considère que la règle est précisément que seules les dettes localisées peuvent passer à l'Etat successeur, mais seulement avec son accord. *Contra* :

« *A successor State is under no legal obligation to take over a part of the national debt of its predecessor so long as the latter's sovereignty survives and the debt relationship is unaffected. Where, however, the absorbed*

africains fut facilitée car ils avaient acquis, de longue date ou dans la décennie précédant l'indépendance une autonomie juridique et budgétaire certaine. En tout état de cause, aucun des Etats successeurs ne répudia formellement la dette qu'il avait accepté de supporter. Toutefois, l'Algérie accumula tant de retard dans le remboursement de sa dette que le Gouvernement français dut se substituer à elle et en assumer la garantie.

Etaient concernées, en second lieu, les dettes administratives nées des activités de l'Etat prédécesseur sur l'ancien territoire dépendant et constituées de traitements, de pensions, d'indemnités de natures diverses. Si la France se montra très attachée à ce que la dette administrative localisée passât à l'Etat successeur, et elle seule,¹²⁷ elle accepta de prendre à sa charge les pensions militaires des nationaux de certains de ses successeurs (Côte d'Ivoire, Dahomey, Niger, Haute-Volta, Mauritanie) dont la revalorisation continue de nourrir un abondant contentieux, interne et international. Or, avant même que l'indépendance des Etats d'Afrique fût effective, la loi de finances pour 1960 avait prévu le remplacement, à compter du 1er janvier 1961, des pensions, rentes ou allocations viagères imputées sur le budget de l'Etat ou d'établissements publics dont étaient titulaires les nationaux de pays ou territoires ayant appartenu à l'Union française ou à la Communauté ou ayant été placés sous protectorat de la France par des indemnités annuelles en francs calculées sur la base des tarifs en vigueur à la date de la transformation, non réversibles et révisables par décret. Au vertueux motif de ne pas créer de distorsion dans les économies de ses anciennes colonies par le versement de pensions d'un montant correspondant à l'échelle des prix et des revenus en France, la France entendait réaliser quelques économies budgétaires. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme incita un ancien auxiliaire de gendarmerie sénégalais à demander aux ministres de l'Economie et des finances et de la Défense la

territory is fiscally autonomous, the situation is different. In this case the contracting authority is a local agent of the central government, or perhaps a provincial government, and the security for the debt rests entirely on the revenues of the territory. [...] Where such territory is ceded to a successor State, or annexed by it, or where it becomes independent, the situation is analogous to that of total succession »

(D.P. O'Connell, *State Succession...*, *op. cit.*, vol. I, p. 416).

127. Pour une application particulière, par les tribunaux administratifs : il n'avait pas été prévu que la France prenne en charge la dette des Etats d'A.E.F. lors de leur accession à l'indépendance ; en conséquence, la réparation des conséquences dommageables d'une vaccination antivariolique, effectuée en 1954 à Bangui sous l'autorité et la surveillance de l'autorité locale, peut engager la responsabilité de la République centrafricaine, mais non celle de l'Etat français (C.A.A., Paris, *Mme Dubost*, 30 juin 1992, *A.F.D.I.*, 1993, p. 972). Voy. également l'affaire de la Sakoa relatée par D. Bardonnnet in *La succession d'Etats à Madagascar...*, *op. cit.*, pp. 665-667.

revalorisation de sa pension jusqu'alors « cristallisée » puis à attaquer la décision implicite de rejet du second. Il alléguait qu'elle méconnaissait l'article 14 de la Convention de Rome, ses droits à pension constituant un bien au sens du premier Protocole et le refus de revalorisation s'apparentant, selon lui, à une discrimination en raison de la nationalité dans la jouissance des droits garantis par la Convention. Le Conseil d'Etat jugea que ces dispositions étaient incompatibles avec les stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en

« considérant que s'il ressort[ait] des travaux préparatoires des dispositions précitées [...] qu'elles avaient notamment pour objectif de tirer les conséquences de l'indépendance des pays mentionnés à cet article et de l'évolution désormais distincte de leurs économies et de celle de la France, qui privait de justification la revalorisation de ces pensions en fonction de l'évolution des traitements servis aux fonctionnaires français, la différence de traitement qu'elles cré[aient], en raison de leur seule nationalité, entre les titulaires de pensions, ne peut être regardée comme reposant sur un critère en rapport avec cet objectif ».¹²⁸

Enfin, et traditionnellement, la France est tenue de supporter seules les dettes contractées dans sa lutte contre les mouvements d'indépendance à l'origine du nouvel Etat. Aussi les dommages infligés à des domaines agricoles situés en Algérie par les opérations françaises en vue du maintien de l'ordre et de la lutte contre les mouvements insurrectionnels, se traduisent-ils en une créance sur le seul Etat français.¹²⁹ Qu'il y ait en là une obligation internationale pour la France, les juridictions administratives n'en doutèrent pas non plus.¹³⁰

128. C.E., Ass., *Ministre de la Défense c. M. Diop, Ministre de l'Economie et des finances c. M. Diop*, 30 novembre 2001, *A.J.D.A.*, 20 décembre 2001, pp. 1039 ss.

129. Cass. civ., 1ère chambre, *Agent judiciaire du Trésor public c. Salah*, 12 décembre 1977, *Bull.*, 1977, I, p. 373. En revanche, les dommages causés aux biens par les mouvements insurrectionnels sont pris en charge par l'Algérie (voy. « Jurisprudence française concernant le droit international », *A.F.D.I.*, 1985, pp. 930-931.

130.

« Tout d'abord, l'accession à l'indépendance de ce pays [l'Algérie] a été précédée d'un conflit prolongé au cours duquel un certain nombre de mesures ont été prises par le Gouvernement français en vue, précisément, d'empêcher cette accession à l'indépendance. [...] Il est [...] normal de considérer que le contentieux de ces mesures, prises en vue de faire échec aux mouvements insurrectionnels, n'intéresse pas l'Etat algérien au sens du protocole. On ne fait ici que rejoindre une distinction faite depuis longtemps par les théoriciens du droit international qui, s'ils admettent que

3. *Les effets de la succession sur les droits acquis par les particuliers*

La France s'efforça dès avant l'indépendance de ses territoires coloniaux d'œuvrer en faveur de la plus grande continuité possible, et des ordres juridiques, et des droits des personnes privées, en fait de ses nationaux. La politique de la France, à partir de la loi cadre de 1956 qui préparait de fait l'indépendance, avait consisté à doter les territoires coloniaux, les Etats associés au sein de la Communauté, d'une organisation institutionnelle et d'un droit qu'elle espérait qu'ils conserveraient.

La continuité des ordres juridiques ne pouvait toutefois être que matérielle, et non formelle, et devait se concilier avec la souveraineté du nouvel Etat. En 1965, dans l'affaire *Union régionale d'Algérie de la C.F.T.C.*,¹³¹ le Conseil d'Etat jugea, en se conformant à l'interprétation ministérielle d'un accord franco-algérien, que

« [...] tous les actes qui, quels qu'en soient les auteurs, avaient été pris par les autorités françaises dans l'exercice des compétences aujourd'hui dévolues aux autorités algériennes, [devaient] être regardés comme s'étant, à la date de l'indépendance, insérés dans l'ordre juridique du nouvel Etat ; qu'en matière d'excès de pouvoir, les recours qui [étaient] dirigés contre de tels actes intéress[aient] l'Etat algérien et ne relèv[aient] plus, dès lors, des tribunaux de l'Etat français ».

Le commissaire du gouvernement Fournier, après avoir souligné que la France pouvait se targuer d'avoir légué aux Etats placés autrefois sous sa souveraineté « un ordre juridique moderne et cohérent qui, dans l'ensemble, [avait] pu, sans solution de continuité, servir de base au fonctionnement de leurs nouvelles institutions », avait rappelé que le Gouvernement algérien pouvait « à son gré abroger, compléter pour l'avenir, ou même modifier rétroactivement les règles dont il a hérité ».

Le principe du respect des droits acquis était combattu par les nouveaux Etats qui le jugeaient incompatible avec le principe de la souveraineté permanente sur leurs ressources et inapplicable compte tenu de la modestie de celles-ci. L'incertitude quant à l'attitude qu'adopteraient ses anciennes colonies a sans doute incité la France

l'Etat successeur doit prendre une part du passif de son prédécesseur, en excluent toujours les dettes dites de guerre ou de régime, c'est-à-dire celles qui ont été contractées en vue d'empêcher l'annexion ou de s'opposer à l'émancipation »

(Conclusions du commissaire du gouvernement Fournier, précitées note n° 103).

131. Voy. note n° 103.

à insérer dans les accords conclus au moment de l'indépendance ou juste après diverses clauses destinées à protéger les droits acquis par ses nationaux sous l'empire de sa législation, les concessions, la liberté d'établissement et la liberté de circulation entre la France et le nouvel Etat. La volonté de maintenir une étroite coopération avec ces Etats lui fournissait par ailleurs une raison positive de croire en la vertu de tels arrangements conventionnels. Ainsi, la convention d'établissement franco-malgache du 27 juin 1960 stipulait : « chacune des Parties contractantes s'engage à respecter les droits acquis sur son territoire par les personnes physiques ou morales ressortissant de l'autre partie » ; les Français établis à Madagascar à la date d'entrée en vigueur de la convention pouvaient « continuer à exercer librement leur profession dans les mêmes conditions que les nationaux de l'Etat de résidence ».¹³² L'accord multilatéral sur les droits fondamentaux des Etats de la Communauté, signé le 22 juin 1960 par la France, la Fédération du Mali et Madagascar stipulait quant à lui : « aucun national d'un Etat de la Communauté ne peut être frappé d'une mesure arbitraire ou discriminatoire de nature à compromettre ses biens ou ses intérêts, notamment lorsque ceux-ci consistent en une participation directe ou indirecte à l'actif d'une société ou autre personne morale. Ses biens ne peuvent être l'objet d'expropriation pour cause d'utilité publique ou de nationalisation que sous condition du paiement d'une juste et préalable indemnité préalablement versée ou garantie ». L'accord domanial entre la France et Madagascar enfin stipulait : « la République malgache déclare confirmer les concessions accordées antérieurement à la date à laquelle prend effet le présent accord sans préjudice des dispositions internes actuellement applicables ». Les accords d'Evian comportaient des clauses non moins prometteuses : « 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 ses droits sans indemnité équitable, préalablement fixée » (article 12 de la Déclaration de principes relative à la coopération économique et financière) ; « l'Algérie confirme l'intégralité des droits attachés aux titres miniers ou de transports accordés par la République française pour la recherche, l'exploitation ou le transport des hydrocarbures liquides ou gazeux et des autres substances minérales des treize départements algériens du Nord » (article 14) ; « l'Algérie garantit aux sociétés françaises installées sur son territoire, ainsi qu'aux sociétés dont le capital est en majorité détenu par des personnes physiques ou morales

132. Des clauses du même type se retrouvent dans les accords conclus au cours de l'année 1960 avec la Fédération du Mali, le Tchad, la République centrafricaine, le Congo, le Gabon . . . (voy. D.P. O'Connell, *State succession...*, *op. cit.*, p. 296).

françaises, l'exercice normal de leurs activités dans des conditions excluant toute discrimination à leur préjudice » (article 17).

La conclusion de cet ensemble d'accords évinçait largement toute question relative à la substance du droit de la succession d'Etats auquel il n'était fait appel qu'à titre de moyen d'interprétation de ces accords.¹³³ Les différends qui pourraient naître entre la France et ses successeurs auraient trait à l'interprétation et l'application de ces accords. Il s'en forma bientôt, tant avec un Etat plutôt disposé à appliquer ces accords comme Madagascar qu'avec la très contestataire Algérie. A partir de 1962, Madagascar se dota d'une nouvelle législation sur le droit de propriété imposant une obligation générale de mise en valeur des terres sous peine de transfert de la propriété foncière à l'Etat. L'ambassadeur de France à Tananarive émit plusieurs protestations. Aucune d'elles ne faisait allusion au principe général du respect des droits acquis dans le contexte d'une succession d'Etats. Elles s'appuyaient en revanche sur le principe de la primauté des traités « librement souscrits » par Madagascar en 1960 sur le droit interne et sur la conformité de ces accords aux principes généraux relatifs à l'indemnisation des propriétaires de biens nationalisés ou expropriés pour cause d'utilité publique.¹³⁴ En pratique, la législation malgache fut rarement appliquée. L'Algérie se montra autrement vindicative. D'une part, ses dirigeants prétendirent très tôt que la garantie des droits acquis leur avait été imposée comme la condition *sine qua non* de l'indépendance. D'autre part, n'ayant pas été jusqu'à prétendre que les accords étaient nuls, ils firent en sorte qu'ils ne pussent s'appliquer en Algérie : les accords ne firent l'objet d'aucune mesure de réception ni de publication dans l'ordre juridique interne.¹³⁵ Enfin, dans les quelques cas où l'impossibilité d'invoquer les accords d'Evian devant les juridictions algériennes avait pu être palliée et où les juridictions algériennes avaient fait droit aux demandes des Français privés de leur propriété, les décisions de justice ne furent jamais exécutées, le

133. Comme en témoigne l'interprétation des Accords d'Evian délivrée par le ministre des Affaires étrangères à la demande du Conseil d'Etat :

« Les Accords d'Evian ne font, en matière d'intérêts privés, que confirmer une des règles s'inscrivant dans les principes généraux du droit valables en matière de succession d'Etats, règle dite du respect international des droits acquis et selon laquelle les droits privés doivent être respectés en cas de changement de souveraineté »

(voy. « Chronique de jurisprudence française », *A.F.D.I.*, 1970, p. 903).

134. Sur les échanges d'arguments entre la France et Madagascar, voy. D. Bardonnnet, *La succession d'Etats à Madagascar...*, *op. cit.*, pp. 632-644.

135. J.-C. Santucci, « Les garanties des biens privés et la succession aux engagements antérieurs souscrits envers les personnes privées », in M. Flory, B. Etienne *et al.*, *La succession d'Etats en Afrique du Nord*, *op. cit.*, resp. p. 84 et p. 85.

concours de la force publique ayant été refusé aux requérants. Or, dès 1963, l'Algérie adopta une série de mesures législatives privant les Français qui s'étaient réfugiés en métropole de la jouissance de leurs biens laissés vacants en leur offrant d'être réintégrés dans leurs droits à condition d'en poursuivre l'exploitation sur place. Soit, en renonçant à la liberté de circulation des personnes et des capitaux entre la France et l'Algérie garantie par les accords d'Évian. Ultérieurement, les exploitations agricoles, les sociétés et entreprises de fabrication, vente, importation et exportation de tabac et allumettes, de récupération et de vente de ferraille et de vieux métaux, les cinémas, les compagnies d'assurance... furent nationalisés sans indemnisation réelle, tout du moins pour les étrangers, cette différence de traitement constituant une discrimination illicite. L'effet en France des mesures de nationalisation ou de dépossession, prononcées par l'État successeur, lorsqu'elles n'étaient pas assorties d'une indemnisation équitable et préalablement fixée, a divisé les juridictions de l'ordre judiciaire. La Cour de cassation opta pour une application stricte du principe selon lequel toute nationalisation décidée par un gouvernement étranger sans indemnisation équitable, préalablement fixée et effective est contraire à la conception de l'ordre public français en la matière. Cette jurisprudence rigoureuse n'eut pas que des effets heureux pour les personnes physiques et sociétés victimes de telles mesures. D'une part, il est vrai, la Cour de cassation dénie tout effet juridique à une dépossession d'immeuble non accompagnée, à la charge des autorités algériennes, d'une indemnisation et, en conséquence, elle refuse de censurer la décision des juges du fond condamnant la société occupant l'immeuble à une indemnité d'occupation et validant une saisie-arrêt entre les mains des débiteurs de la société.¹³⁶ D'autre part, elle juge, brisant la résistance de certaines cours d'appel, que de telles mesures ne peuvent avoir pour effet d'éteindre, en France, les dettes contractées par une personne morale ou physique, au titre des biens dont elle a été dépossédée en Algérie.¹³⁷

La réaction de la France n'alla guère au-delà des protestations officielles et de prélèvements opérés sur l'aide à l'Algérie pour aider les propriétaires fonciers et les entreprises industrielles et commerciales. Ce contentieux ne fut jamais au cœur des relations entre la France et l'Algérie.¹³⁸ Ne pouvant obtenir réparation devant

136. Cass. civ., *Société Sonatrach c. Consorts Lund et autres*, 14 mars 1984 (voy. *A.F.D.I.*, 1985, p. 931 ; *R.G.D.I.P.*, 1985, p. 188).

137. Cas. Civ., 1ère chambre, *Cie française de crédit et de Banque c. Falcone*, 16 février 1970 (voy. not. *A.F.D.I.*, 1970, pp. 1010-1013 ; *A.F.D.I.*, 1972, pp. 909 ss. ; *A.F.D.I.*, 1985, p. 931).

138. «L'abrogation de la législation sur les biens vacants [1980] est à notre sens moins le résultat de longues négociations entre la France et l'Algérie que la simple

les tribunaux algériens, ni espérer que la France mette en œuvre la protection diplomatique en leur faveur, les ressortissants français victimes de ces « spoliations » agirent devant les juridictions françaises contre l'Etat français. En dépit de l'adoption par le législateur de plusieurs lois d'indemnisation transitoire des rapatriés français, dans l'attente d'une indemnisation par l'Etat successeur, ce contentieux perdure. Appelé à statuer sur la demande d'annulation, présentée par plusieurs dizaines de requérants, du refus opposé par le secrétaire d'Etat chargé des rapatriés à une demande d'indemnisation complémentaire au titre de la perte d'un bien situé en Algérie à la suite de l'indépendance de ce pays, le Conseil d'Etat jugea que le préjudice subi par les requérants ne trouvait pas son origine directe dans un fait de l'Etat français mais dans un fait de l'Etat algérien et que la responsabilité de l'Etat français ne pouvait donc être engagée pour rupture de l'égalité devant les charges publiques. Les requérants alléguaient cependant une faute propre à l'Etat français. En effet, peu après le cessez-le-feu, une brochure avait été amplement diffusée parmi les Européens d'Algérie à l'initiative des autorités françaises. Elle expliquait que les accords d'Evian, comportant les garanties que l'on sait, constitueraient le fondement juridique des rapports entre la France et l'Algérie et que la France aiderait, en coopération avec l'Algérie ou unilatéralement, les Européens d'Algérie à rester ou partir dans les meilleures conditions. Le Conseil d'Etat ne trouva ni dans les accords d'Evian, ni dans cette brochure de clauses ou de promesses garantissant aux Français résidant en Algérie qu'au cas où ils seraient spoliés de leurs biens par l'Etat algérien, l'Etat français les indemniserait.¹³⁹ Dame Teytaud et les autres requérants ont décidé de saisir la Cour européenne des droits de l'homme. Le droit de la succession d'Etats semble bien oublié : est dorénavant en question l'obligation, pour l'Etat de la nationalité, soit d'exercer sa protection

conséquence du passage du temps » (M. Frangi, note sous C.E., *Dame Teytaud et autres*, 17 février 1999, *J.D.I.*, 2000, p. 1008). La France se montra plus ferme avec le Viet-Nam et répondit à la violation alléguée des accords du 21 juillet 1954 qui garantissaient la propriété des ressortissants et sociétés français en agitant la menace de l'exception d'inexécution (voy. D.P. O'Connell, *State Succession...*, *op. cit.*, vol. I, p. 291).

139. Arrêt *Dame Teytaud* précité, reproduit et commenté au *J.D.I.*, 2000, pp. 1001 ss. Cet arrêt s'inscrit dans la continuité de la jurisprudence *Moraly et Société Moraly* du Conseil d'Etat du 31 janvier 1969 (*Rec. Lebon*, p. 50). Dans un arrêt du 28 juin 1967, *Société des transports en commun de la région de Hanoï*, le Conseil d'Etat admit que la France avait fait certaines promesses à cette société concessionnaire, pour juger aussitôt qu'il les avait honorées et exclut que la responsabilité de l'Etat français pût être engagée au motif que le gouvernement n'avait pas apporté à la société concessionnaire tout le soutien « escompté » lors de la négociation d'un protocole d'accord qui lui était défavorable avec la ville de Hanoï en mai 1955, soit après l'indépendance. C'était une application, classique, de la théorie des actes de gouvernement.

diplomatique, soit d'indemniser lui-même ses nationaux atteints, par les actes d'un Etat étranger contraires au droit international, dans leur droit de propriété.

Les accords de coopération ont été, pour certains, renégociés,¹⁴⁰ pour d'autres sont restés inappliqués, pour un même résultat en définitive : le droit des relations entre la France, Etat prédécesseur, et ses successeurs est régi par un ensemble de règles, coutumières ou conventionnelles, qui se fondent dans le droit des relations économiques internationales, dans la condition et le traitement des étrangers en droit international public . . . La succession, si elle a jamais été ouverte, est close.

140. Ainsi, des accords de coopération franco-malgaches, en 1973, ou des accords franco-algériens sur les hydrocarbures.