

LA SUCCESSION D'ÉTAT EN AFRIQUE DU NORD

I. — LA SUCCESSION AUX TRAITÉS LORS DE LA DÉCOLONISATION DE L'AFRIQUE DU NORD

Comme les autres chapitres de la succession d'Etat, la succession aux traités dans l'hypothèse de la décolonisation doit tenir compte d'une situation originale qui ne présente que de lointains rapports avec les hypothèses classiques de fusion, cession ou annexion (1).

Il ne faut donc pas s'étonner que les quelques règles, que la pratique internationale avait réussi à dégager (2) ne s'appliquent pas nécessairement lorsque le colonisé parvient à l'indépendance. Cette remise en cause d'une pratique d'ailleurs instable n'est pas systématique ; elle ne résulte pas d'une réaction affective contre l'ancien colonisateur ; elle est en général raisonnée et s'explique par la prise en considération de facteurs qu'il est possible d'analyser.

Le cas de l'Afrique du Nord est particulièrement complexe ; en apparence les trois nouveaux Etats semblent avoir réglé leur décolonisation de façon très différente. Les deux Protectorats parce qu'ils étaient restés des Etats voyaient la solution de leurs problèmes facilitée puisque formellement leurs engagements restaient distincts de ceux de la France (3), à la limite le problème de la succession n'aurait même du se poser. L'Algérie au contraire avec son statut de département français se trouvait juridiquement intégrée à la France ; lors de l'indépendance la remise en cause paraît donc devoir être radicale.

En réalité si la différence de statut juridique entre les trois Etats ne manque pas d'intervenir, d'autres facteurs viennent rapprocher la situation des Etats maghrébins et permettent d'expliquer comment en définitive ils ont répondu souvent de façon analogue à ce problème de la succession aux engagements internationaux.

(1) Cf. M. FLORY : Décolonisation et succession d'Etats, *A.F.D.I.*, 1966, 577.

(2) Ch. ROUSSEAU : *Droit international public approfondi*, Dalloz, Paris, 1961, p. 178.

(3) Cf. M. FLORY : La notion de protectorat et son évolution en Afrique du Nord. *Revue Juridique et Politique de l'Union Française*, 1954, n° 4, 1955, n° 1.

I. — LES COMPOSANTES DU PROBLEME

Dans un important rapport à la commission du Droit International de l'O.N.U. (4) le professeur Milan Bartos passe en revue les solutions abstraitement possibles en matière de succession aux traités. Il en dégage quatre principales. La plus radicale, celle de la table rase, consiste comme son nom l'indique à admettre que le nouvel Etat n'hérite d'aucune obligation car l'ancien souverain n'a pas agi au nom de la population, mais en vertu de son pouvoir colonial ; trop systématique, cette théorie qui ne tient pas compte des droits avantageux que le nouvel Etat peut avoir acquis antérieurement, n'est pas appliquée en pratique. Une deuxième solution consiste à laisser au nouvel Etat un droit d'option sur la validité du traité, la nouvelle déclaration qu'il lui est possible de faire correspondant à une adhésion à un traité ouvert ce qui le place évidemment dans une situation privilégiée dans la mesure où son partenaire ne dispose pas du même droit : outre cet inconvénient on retrouve ici le délicat problème de la divisibilité du traité et celui des réserves. Plus favorable à l'idée de la continuité des traités, une troisième solution consiste à admettre la succession générale en reconnaissant au nouvel Etat le droit de dénoncer les traités qu'il ne désire pas conserver. Enfin une dernière formule utilisée pour la première fois par le Tanganyika consiste à se donner une délai de réflexion de deux ans pendant lesquels est reconnue la validité de toutes les obligations, mais à l'issue duquel est reconnu un droit d'option.

Ce catalogue des solutions possibles a le mérite de la clarté ; mais la réalité est assez différente dans la mesure où les nouveaux Etats n'optent généralement pas pour une seule de ces solutions ; ils choisissent en fonction de données concrètes celles qui conviennent le mieux au traité pour lequel la question se pose.

Plusieurs facteurs doivent être pris en considération. Les uns tiennent à la forme juridique de la colonisation, d'autres au processus de décolonisation qui conditionne lui-même la coopération, d'autres encore relèvent de la nature des traités.

1) *L'influence du statut juridique de la colonisation.*

La succession aux traités se pose en termes différents selon que le colonisateur a conservé ou détruit la structure étatique du colonisé.

Lorsque l'emprise coloniale ne s'est manifestée qu'indirectement sous la forme du Protectorat, les deux Etats en présence, protecteur et protégé, restent distincts et si le premier gère généralement les relations internationales du second, il le fait au nom de celui-ci. Logiquement il n'y a donc

(4) M. BARTOS : *Annuaire de la Commission de Droit International*, 1963, vol. II, p. 303, initialement distribué sous la cote A/CN 4/SC 2/WP 5.

pas véritablement de problème de succession pas plus que lorsque le Protecteur avait accepté d'assumer les obligations antérieures du protégé sans qu'il y ait de changement entre les Etats parties (5). Si la France a signé des traités liant le Maroc ou la Tunisie, elle l'a fait au nom de ces deux Etats ; ce sont donc bien ces Etats qui sont engagés et ils sont obligés d'honorer les engagements qu'ils ont souscrit par l'intermédiaire d'un mandataire dûment désigné par la convention de Protectorat qui est un traité international. Telle serait du moins l'interprétation qui devait triompher si l'ancien protégé ne contestait l'usage fait par la puissance coloniale du mandat contenu dans le traité et ne contestait finalement le traité de Protectorat lui-même considéré comme colonialiste.

Dans le cas de la colonisation directe la souveraineté n'existe pas et il faut la faire naître. Les traités internationaux signés par la France et qui s'appliquaient à l'Algérie ne pouvaient s'analyser en une gestion des intérêts algériens mais simplement en une manifestation de la politique coloniale de la France ; dans ces conditions la remise en cause par l'Algérie des traités antérieurs à l'indépendance est presque inévitable.

Pourtant il ne suffit pas de se fier à un critère formel et de se contenter de voir au nom de qui a été signé le traité pour trancher le problème de la succession. Il est faux de prétendre — on l'a vu — que le nouvel Etat héritait toujours des engagements souscrits en son nom par l'ancien protecteur ; mais il serait également faux de croire que la République algérienne n'a en rien succédé à des traités qui l'engageaient au temps où elle était placée sous la souveraineté française.

2) *L'influence de la coopération.*

La succession s'organise beaucoup plus facilement lorsque le contact entre l'ancien colonisateur et le nouvel Etat se maintient ; la rupture occasionnée par la « rébellion » algérienne puis par la création d'un Gouvernement provisoire algérien avec lequel la France ne pouvait officiellement entrer en contact a retardé et compliqué la succession.

Mais pour la succession à certains traités ce sont surtout les rapports de coopération qui s'établissent entre les partenaires qui vont exercer une influence sur le maintien de certains engagements internationaux. L'existence des liens étroits de coopération peut contribuer à maintenir en dépit de la proclamation de neutralisme une certaine orientation qui en passant par l'économique et le culturel peut aller jusqu'au politique. Ce qui est frappant dans le cas de l'Afrique noire francophone, existe à un moindre degré pour l'Afrique du Nord ; il n'est qu'à voir, par exemple, la prudence et la lenteur avec laquelle l'Algérie négocie avec la Communauté Economique européenne, attitude qui lui permet depuis plus de cinq ans de se

(5) Dans les traités de Protectorat signé avec la Tunisie et le Maroc, la France n'était expressément engagée à respecter les traités antérieurement signés par l'Empire chérifien. La Cour internationale de Justice n'a pas manqué de le rappeler dans l'Affaire relative aux droits des ressortissants des E.U. au Maroc. Cf. C.I.J. Recueil 1952, p. 188 et aussi A. de LAUBADÈRE, « Le statut du Maroc et l'arrêt de la C.I.J. du 27 août 1952 ». R.J.P.U.F., 1952.

trouver *de facto*, dans la même situation que si elle avait accepté de succéder aux engagements pris pour son compte par la France dans le cadre du Traité de Rome.

3) *La nature des traités.*

Si les facteurs précédemment examinés interviennent ils doivent nécessairement tenir compte du contenu des traités qui apparaît en la circonstance comme déterminante. Le traité — il faut le rappeler ici — n'est qu'un cadre à l'intérieur duquel peuvent prendre place des engagements d'une nature très différente. Le traité multilatéral qui est une manifestation de la législation internationale (les traités humanitaires par exemple) ne saurait être considéré de la même façon que l'accord commercial bilatéral ou la participation à un Pacte de défense politique ou militaire.

Chacun des trois Etats maghrébins se trouve par rapport aux composantes ainsi dégagées dans une situation particulière qui va aider à expliquer les ressemblances ou les différences de leurs attitudes à l'égard du problème de succession aux traités (6).

II. — LES SOLUTIONS

Le colonisateur s'efforce généralement dans les accords d'indépendance de prévoir une disposition assurant le maximum de stabilité aux engagements internationaux antérieurement conclus.

Ainsi la première des conventions franco-marocaine, la convention diplomatique du 26 mai 1956 stipulait dans son article 11 : « Le Maroc assume les obligations résultant des traités internationaux passés par la France au nom du Maroc ainsi que celles d'actes internationaux relatifs au Maroc et qui n'ont pas donné lieu à des observations de sa part ».

On ne trouve rien d'équivalent pour la Tunisie, sans doute en raison de la transition de l'autonomie interne. Cette autonomie interne n'a duré que quelques mois et au Maroc la Convention diplomatique a été dénoncée à l'occasion de l'explosion de la 1^{re} bombe atomique française à Reggane au Sahara.

Pour l'Algérie on ne trouve aucune disposition généralement concernant les traités dans les accords d'Evian. Mais on peut se référer en ce domaine à la loi du 31 décembre 1962 qui prévoit que « la législation en vigueur au 31 décembre 1962 est reconduite jusqu'à nouvel ordre, sauf dans ses dispositions contraires à la souveraineté nationale ». Mais il est aussitôt ajouté que « tous les textes et les dispositions portant atteinte à la souveraineté intérieure et

(6) Devant l'inexistence de critères précis permettant à propos d'un traité particulier de savoir s'il y a ou non succession, il faut se référer aux indications qui émanent des gouvernements intéressés. Une liste des traités pour lesquels il y a succession est donnée et tenue à jour par les Jurisclasseurs pour l'Algérie et le Maroc.

extérieure de l'Etat algérien ou d'inspiration colonialiste ou discriminatoire, tous les textes portant atteinte à l'exercice normal des libertés démocratiques sont considérés comme nuls et non avenue ». En conséquence tous les textes juridiques émanant de la France et conformes aux dispositions de la loi du 31 décembre 1962 restent en vigueur et constituent la deuxième source du droit public algérien. Il reste que le critère est bien difficile à établir et que pour chaque texte il faut se demander ce qui demeure et ce qui disparaît.

Ce n'est donc pas sur des textes généraux inexistant dans le cas de la Tunisie, dénoncés dans celui du Maroc, et beaucoup trop vague dans celui de l'Algérie qu'il est possible de définir et d'énoncer des solutions. En pratique il faut passer en revue les traités en les rangeant par grandes catégories matérielles.

1) *Les traités lois conclus dans l'intérêt de la Communauté internationale.*

Les traités de ce type qui comprennent notamment toutes les conventions qualifiées d'humanitaires n'ont pas été signés par le colonisateur dans son intérêt ; le nouvel Etat ne peut donc lui faire le reproche d'avoir été inspiré par le colonialisme car il aurait sans doute signé lui-même le traité s'il en avait eu la possibilité lors de son élaboration. Il y a donc généralement succession en bloc soit implicitement (non dénonciation), soit explicitement (nouvelle ratification et publication).

Ainsi pour les traités normatifs humanitaires on admet qu'il y a successions sans qu'il soit besoin d'une déclaration d'adhésion ; dans le cas par exemple du Protocole de Genève de 1925 sur les gaz asphyxiants dont la France est dépositaire, trois nouveaux Etats seulement ont déclaré avoir adhéré ; tous les autres, parmi lesquels les Etats maghrébins sont considérés comme ayant implicitement succédé (7). De même pour les quatre conventions de Genève du 12 août 1949, le Comité International de la Croix Rouge en sa qualité d'expert et le gouvernement suisse gardien des Conventions ont été d'accord pour considérer que tout Etat successeur y participait automatiquement sauf déclaration contraire de sa part ; mais ces deux organes ont précisé qu'une adhésion en bonne et due forme aurait l'avantage de lever tout doute sur la participation de l'Etat successeur ; dans ce cas cette notification fait courir le délai de 6 mois prévus pour l'entrée en vigueur de ces traités ; c'est cette procédure qui a été suivie par le Maroc et la Tunisie pour lesquels l'entrée en vigueur de ces conventions s'est trouvée confirmée aux dates du 26 janvier 1957 et du 4 novembre 1957 (8).

A l'égard de ces mêmes conventions de Genève l'Algérie a procédé d'une façon différente et spectaculaire qui s'explique par le désir d'en faire une manifestation de caractère nettement politique. C'est en effet le 6 avril 1960 soit deux ans avant l'indépendance que le Gouvernement provisoire de la République algérienne a adhéré aux Conventions de Genève de 1949 ratifiées par la France et étendues à l'Algérie en 1951 ; le gouvernement français

(7) A.F.D.I., 1964, p. 96, note 42.

(8) Cf. H. COURSIER : L'accession des nouveaux Etats aux conventions de Genève. A.F.D.I., 1961, p. 760.

refusait de reconnaître l'existence du G.P.R.A. qui bénéficiait cependant déjà d'une position internationale certaine dans la mesure où dès cette époque il avait fait l'objet de la reconnaissance d'un certain nombre d'Etats (9). L'adhésion à ces conventions multilatérales que la Suisse ne pouvait qu'enregistrer avait pour objet de confirmer la compétence internationale et donc le statut du G.P.R.A. et partant de l'Etat algérien lui-même. La signification juridique de cette adhésion a été dégagée par M. Bedjaoui en ces termes : « L'acte du G.P.R.A. signifie : 1) que le gouvernement algérien dénonce la ratification française de 1951 en ce qu'elle avait indûment engagé l'Algérie ; 2) qu'il apporte en tant qu'organe seul qualifié pour engager internationalement l'Algérie, l'adhésion de la République algérienne à ces conventions » (10). Le G.P.R.A. repousse donc l'idée d'une succession à la France en ce domaine. Conformément aux thèses qu'il a toujours développé, il considère que le colonisateur est un occupant de fait et qu'il ne détient aucune compétence internationale à l'égard de l'Etat algérien qui n'a jamais cessé d'exister ; seul le gouvernement de l'Etat algérien est donc compétent pour adhérer à de telles conventions. La signification politique de cette attitude est évidente ; le résultat ne diffère pas en pratique de celui de la succession, qu'il anticipe en quelque sorte.

En ce qui concerne les traités conclus sous les auspices de l'O.N.U. (11) et dont le Secrétariat est dépositaire une procédure simplifiée de succession est utilisée (12). Une lettre est adressée par le Secrétariat à tout nouvel Etat. La lettre est rédigée différemment selon qu'il existe un accord entre le nouvel Etat et son prédécesseur ou selon que l'on ignore si un tel accord existe.

Le Maroc se trouve dans la première hypothèse puisque par l'article 11 de la Convention diplomatique du 20 mai 1956 il déclare succéder aux traités qui n'ont pas donné lieu à des observations de sa part ; c'est donc lui qui prend l'initiative. Par des lettres du 29 mai, 30 août et 14 septembre 1956, il s'informe auprès du Secrétaire Général de la procédure usitée. Le Secrétaire Général a répondu le 25 octobre 1956 : ... « Il est d'usage au moment où un Etat assume la direction de ses affaires étrangères de lui demander de bien vouloir notifier formellement au Secrétaire Général dans une déclaration les conventions et accords internationaux passés en son nom et à l'égard desquels il se reconnaît lié... » En conséquence par une déclaration en date du 3 novembre 1956 reçues le 7 novembre et portant la signature du Ministre des Affaires étrangères, le Maroc a reconnu qu'il était lié par toutes les conventions dont il donne la liste.

La Tunisie est dans la seconde hypothèse. Le Secrétaire lui a donc envoyé le 7 décembre 1956 la lettre suivante : ... « Il y a lieu de remarquer qu'avant l'accession à l'indépendance certains de ces instruments ont été rendu applicables au territoire de votre pays... Conformément à la pratique les nouveaux Etats reconnaissant généralement qu'ils sont liés par ces traités

(9) Cf. M. FLARY : *Algérie et droit international*, A.F.D.I., 1959, p. 817, 1960, p. 973, 1961, p. 836, 1962, p. 905.

(10) M. BEDJAOUÏ : *La révolution algérienne et le droit*, Bruxelles, 1961, p. 187.

(11) Cf. la liste de ces traités dans l'*Annuaire de la Commission du D.I.*, 1962, II, p. 149.

(12) Cf. *Annuaire de la Commission de D.I.*, 1962, II, p. 131 et 142.

en adressant au Secrétaire Général une notification officielle... le Secrétaire Général vous serait reconnaissant de bien vouloir lui faire connaître la position de votre gouvernement à l'égard des traités afin qu'il puisse en informer tous les Etats intéressés »... Il n'a pas eu de réponse globale à cette lettre ; par diverses communications (24 oct. 1957 notamment) la Tunisie a reconnu qu'elle demeurait liée par certaines conventions (notamment convention de 1951 sur les réfugiés et conventions de l'O.I.T.).

✕ Pour l'Algérie le Secrétaire a procédé comme pour la Tunisie et a envoyé des lettres pour demander à son gouvernement s'il se reconnaissait lié par les traités dont l'application avait été étendue à leur territoire par la France. A notre connaissance il n'a pas été fournie de réponse globale à cette lettre ce qui s'explique peut être par la position de principe rappelée ci-dessus à propos des conventions de Genève.

2) Les traités territoriaux.

Dans les hypothèses classiques de succession d'Etat il est généralement admis que les traités d'ordre territorial sont maintenus (13). Cette pratique s'est dégagée à propos de traités de caractère réel, de servitudes internationales, de traités de communication et de liberté fluviale. Les problèmes qui se posent aux nouveaux Etats en matière territoriale sont d'une autre envergure et représentent pour eux de nouvelles étapes dans la poursuite de la décolonisation. L'Afrique du Nord a eu ainsi à régler des questions de servitudes internationales, de bases militaires et surtout des problèmes de délimitation de frontières.

a) Traités de caractère réel et servitudes internationales.

Pour tenir compte d'engagements antérieurs, la France avait reconnu dans le traité de Fès les droits particuliers de puissances tierces au Maroc. Elle a été amenée de même à respecter le caractère de ville internationale que Tanger avait acquis pour avoir été longtemps la seule cité chérifienne ouverte aux missions diplomatiques ; c'est ainsi qu'a été rétablie l'administration internationale de Tanger et qu'ont été reconnues les zones espagnoles au Nord et au Sud de la partie du territoire marocain contrôlée par la France. L'indépendance étant inconciliable avec ce découpage, le premier souci du Maroc a été de procéder à la réunification. A la suite de la déclaration d'indépendance, le Maroc ayant retrouvé sa liberté de négocier abroge le traité hispano-marocain du 7 avril 1956 : bien que ce dernier traité ne fasse pas allusion au fait que le traité de Madrid ait été signé par la France et non par le Maroc, il s'agit d'un cas de succession, le Maroc ne considère pas la présence espagnole comme une situation de fait illicite ; il admet l'existence du traité de Madrid signé par la France qui était responsable à l'époque de ses relations extérieures, mais considère que ce traité est dépassé et qu'il convient de l'abroger. A nouveau maître de ses relations extérieures

(13) Cf. Ch. ROUSSEAU : *Droit international public approfondi*, Dalloz 1961, p. 179 ; O'CONNELL : *The law of State succession*, 1956 ; SHEARER, R.G.D.I.P., 1964, p. 5.

c'est donc lui et non plus le mandataire qu'était la France qui négocie avec l'Espagne l'abrogation souhaitée. Le régime de Tanger résultait d'une Convention de Paris du 18 décembre 1923 qui peut s'analyser comme l'une des dernières manifestations du Concert européen. Le caractère multilatéral de cette convention et la présence parmi les signataires de nombreuses puissances compliquait grandement le problème ; il était difficile au Maroc de négocier avec chacune de ces grandes puissances. Finalement une conférence internationale où furent invités les signataires de la Convention de Paris se réunit en 1956 à Fédâla. A l'ouverture de la conférence le Ministre marocain des Affaires étrangères, M. Balafrej indiqua la position de son gouvernement, à savoir que le statut de Tanger était issu de Conventions auxquelles le Maroc n'avait jamais pris part et que l'indépendance du Maroc le rendait automatiquement caduc ; c'est ce que reconnut sans difficulté la déclaration finale de la conférence le 29 octobre 1956. L'analyse juridique du gouvernement marocain, telle qu'elle résulte de cette procédure montre que dans le cas de Tanger le Maroc n'a pas admis l'idée de succession ; au lieu de reconnaître qu'il succédait à la France comme pour le traité de Madrid, il a analysé la situation de Tanger comme une situation coloniale prenant fin nécessairement avec l'indépendance ; la Conférence de Fédâla s'est ralliée à cette analyse qui avait le mérite de la simplicité.

b) *Cession à bail.*

La présence de bases américaines au Maroc a posé un problème délicat. En effet ces bases avaient été installées sur le territoire chérifien sous couvert de l'armée française ; elles ne résultaient donc pas d'un accord passé avec le Maroc par l'intermédiaire de la France, mais d'un accord passé directement entre la France et les Etats-Unis (14). La question se pose de savoir si le mandat donné par le traité de Fès à la France lui permettait une telle opération. Le Sultan du Maroc avait d'ailleurs protesté officieusement dès 1950 et réitéra ses réserves à la veille de l'indépendance le 14 novembre 1955 par la lettre suivante : « L'accord avec les Américains à ce sujet fut conclu sans que l'on consultât les Marocains. Dès qu'un gouvernement librement choisi aura été installé, il prendra connaissance des termes de l'accord et arrêtera ses propres décisions à cet égard ».

La réponse française reconnaissait que l'accord entre la France et les Etats-Unis ne rentrait pas dans la catégorie de traités visées à l'article 11 de la convention diplomatique. De part et d'autres il était ainsi admis qu'il n'y avait pas de succession ; après l'indépendance l'armée américaine est donc restée au Maroc sous couvert de l'armée française jusqu'à ce que Washington négocie directement avec Rabat le calendrier d'évacuation et le statut provisoire des bases et des troupes américaines.

(14) M. FLORY : Les bases militaires à l'étranger, A.F.D.I., 1955, p. 27-29.

c) *Les frontières.*

La délimitation du territoire national constitue pour presque tous les nouveaux Etats une source de difficulté et de conflits parfois graves. Tel est du moins le cas des trois Etats d'Afrique du Nord.

Pourtant la sagesse, reconnue par la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine, consiste à admettre le *statu quo*, c'est-à-dire à considérer que le nouvel Etat succède à la puissance coloniale dans les accords de délimitation de frontières qu'elle a pu passer. C'est d'ailleurs en ce sens qu'a tranché le Cour internationale de justice dans l'affaire du Temple de Preach Vihear ; l'arrêt est fondé sur le fait que le Cambodge avait succédé aux droits reconnus à la France par les traités que celle-ci avait conclu avec la Thaïlande (15).

En pratique les nouveaux Etats ont souvent beaucoup de peine à admettre qu'une puissance étrangère ait délimité pour eux leur espace territorial. En Afrique du Nord le contentieux est général. La Tunisie conteste ses frontières avec la Libye depuis l'occupation de ce pays par l'Italie (16) ; elle les conteste aussi du côté de l'Algérie dans la zone de la « borne 233 » que l'on pense être riche en pétrole. Mais c'est surtout entre le Maroc et l'Algérie que le conflit a pris une forme aiguë qui a été jusqu'à une véritable guerre (17). C'est le Maroc, indépendant avant l'Algérie, qui a pris l'initiative de contester le tracé imposé par la France à la suite de négociations entre les autorités françaises situées de deux côtés de la frontière. De nombreuses déclarations des dirigeants d'Afrique du Nord font connaître qu'ils réservent leur liberté au regard des traités de frontières conclus par l'ancien colonisateurs. Le document le plus important est sans doute le communiqué publié le 6 juillet 1961 à Rabat par Hassan II et Ferhat Abbas à l'époque président du G.P.R.A. : « Les problèmes de délimitation territoriale entre le Maroc et l'Algérie les concernent seuls et ne peuvent être réglés qu'entre les deux Etats en dehors de toute prétention ou ingérence étrangère » (18), ce qui revient à recuser dès cette époque où l'Algérie n'était pas encore indépendante, toute intervention du gouvernement français et à se réserver le droit de remettre en cause les délimitations antérieures. Le Ministre des Affaires étrangères de l'actuel gouvernement algérien, M. Bouteflika a dévoilé dans un discours de janvier 1967 la position adoptée par l'Algérie devant la Commission de conciliation algéro-marocaine ; il fait remarquer que le G.P.R.A. ne pouvait engager l'Etat algérien et qu'en tant que gouvernement provisoire il ne pouvait prendre que des mesures conservatoires en ce qui concerne l'Algérie (19).

(15) *Recueil des Arrêts de la Cour Internationale de Justice*, 1962, p. 6.

(16) Cf. A. MARTEL : *Les confins saharo-tripolitains de la Tunisie 1881-1911*, Paris, P.U.F.

(17) Cf. notamment les chroniques diplomatiques de l'A.A.N., 1963 et 1964 avec les orientations bibliographiques données en annexe.

(18) Les conversations de juillet 1961 ont donné lieu à un Protocole d'accord conclu entre les deux gouvernements et publié unilatéralement par le gouvernement marocain le 2 septembre 1963. Ce document porte notamment : « ...Le gouvernement provisoire de la République algérienne reconnaît pour sa part que le problème territorial posé par la délimitation imposée arbitrairement par la France entre les deux pays, trouvera sa solution dans des négociations entre le gouvernement du Royaume du Maroc et le Gouvernement de l'Algérie indépendante... ». Cf. A.A.N., 1963, Documents, p. 1013.

(19) Cf. *Revue Algérienne*, 1967, n° 1, p. 107 et s.

Il paraît résulter de ces prises de position que les Etats maghrébins contestent sur le plan des principes les délimitations opérées par le colonisateur français ou italien. Dans la pratique l'Algérie a un territoire dont les limites lui donnent satisfaction ; elle se réfugie donc dans le *statu quo* en invoquant notamment la charte de l'O.U.A. ; tout se passe donc sur ce plan comme si elle acceptait de succéder à la France. La Tunisie a adopté une position de contestation dans la zone de la borne 233 à l'époque où la France exerçait encore la souveraineté en Algérie, elle s'est montrée beaucoup plus respectueuse du *statu quo* depuis l'indépendance. Le Maroc engagé dès son indépendance dans la voie des revendications territoriales a adopté une position de contestation à l'égard du Sahara espagnol et de ce qui était à l'époque le Sahara français ; maintenant ses prétentions du côté espagnol, il a cru devoir les maintenir aussi du côté de ce qui est devenu le Sahara algérien et la Mauritanie.

3) Les traités-contrats de nature commerciale et économique.

En ce domaine, la pratique reste traditionnellement incertaine. Les pays en voie de développement et l'Afrique du Nord n'échappent pas à cette constatation et sont partagés entre deux préoccupations contradictoires qui viennent renforcer le caractère incertain de leurs prises de position. Pour des considérations politiques les Etats maghrébins semblent favorables à la non succession dans le domaine des accords économiques et commerciaux, leur désir étant de modifier substantiellement leurs courants d'échanges pour éviter d'être sous la dépendance trop étroite de l'ancien colonisateur ; ces accords étant d'ailleurs le plus souvent des accords de courte durée et souvent même annuels, il n'y a pas à proprement parler de problème de succession. Mais ce désir de renouvellement des partenaires commerciaux est compensé par la difficulté d'une reconversion des courants économiques et les nécessités de la coopération avec la France, considérations qui tendent au contraire à assurer une certaine stabilité des engagements conclus dans ces domaines.

Ce sont les accords d'Evian qui contiennent les dispositions les plus complètes sur les engagements économiques de l'Algérie nouvelle. Dans la *déclaration de principe relative à la coopération économique et financière* il est notamment indiqué à l'article 14 que « 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... ». Cette disposition est complétée par la *déclaration de principe sur la coopération pour la mise en valeur des richesses du sous-sol du Sahara* ; le deuxième alinéa du préambule précise que « l'Algérie succède à la France dans ses droits, prérogatives et obligations de puissance publique concédant au Sahara pour l'application de la législation minière et pétrolière compte tenu des modalités prévues au titre III de la présente déclaration. Le premier paragraphe du titre I ajoute que « L'Algérie confirme l'intégralité des droits attachés aux titres miniers et de transports

accordés par la République française en application du code pétrolier saharien... ».

On peut parler ici de succession aux traités dans la mesure où les rapports entre l'Algérie et la France sur le plan économique étaient des rapports coloniaux internes. Le problème de la succession semble en revanche s'être posé par la suite en ce qui concerne les titres miniers concédés à des compagnies étrangères. En effet les principes contenus dans les accords d'Evian n'ont pas tardé à être remis en cause par l'Algérie dans la perspective de sa révolution économique et sociale; des négociations ont abouti à de nouveaux accords franco-algériens qui se substituent au code pétrolier garanti par Evian. Un problème juridique est alors posé que ne parait pas avoir été clairement tranché : dans quelle mesure les sociétés étrangères et leurs Etats peuvent-ils se prévaloir des dispositions d'Evian pour réclamer le respect du principe de succession qui s'y trouve inscrit. Il ne semble pas qu'une action intentée en ce sens ait chance de succès; elle soulève d'abord le problème de la véritable nature des accords d'Evian qui ne paraissent pas pouvoir être considérés comme des traités internationaux au sens précis du terme (20); par ailleurs elle se heurte au principe *res inter alios*, les accords d'Evian ne pouvant engager que l'Algérie et la France et restant donc étrangers à des Etats tiers.

Un problème de succession s'est posé plus nettement à l'Algérie en ce qui concerne les engagements pris par la France pour les départements algériens lors de la signature du traité de Rome instituant la C.E.E. (21). Avant l'indépendance l'Algérie entrait dans la zone d'application du traité de Rome en vertu de l'article 227, § 1. Le nouvel Etat algérien qui a substitué sa compétence sur le territoire algérien à celle de l'Etat français avait en principe la faculté de choisir entre deux positions : 1) la non reconnaissance des dispositions de l'article 227, ce qui comportait l'extinction des obligations conventionnelles ; 2) l'acceptation des obligations de l'Etat prédécesseur, ce qui d'ailleurs aurait posé à l'égard du traité de Rome d'autres problèmes en raison notamment de la qualité africaine et non européenne de l'Algérie ; pour conserver le bénéfice de l'article 227 il aurait donc fallu que l'Algérie indépendante reste en union douanière avec la France et qu'elle accepte le maintien des règles en vigueur y compris la représentation de l'Algérie au sein des institutions communautaires par l'intermédiaire des organes de la République française.

C'est évidemment la première solution qu'a choisi la République démocratique et populaire de l'Algérie conformément à l'article 5 de la déclaration de principes relative à la coopération économique et financière annexée aux accords d'Evian et qui déclare : « Dans le cadre du principe de l'indépendance commerciale et douanière de l'Algérie... ».

(20) Sur ce problème voir notamment J. LECA, l'organisation provisoire des pouvoirs publics de la République algérienne, *Revue Algérienne*, 1964, n° 1, p. 7; F. BORELLA, le droit public algérien, *Revue Algérienne*, 1966, n° 3, p. 554; J. TOUTSOZ, les accords franco-algériens d'Evian, *Revue de l'Action populaire*, mai 1962, p. 559.

(21) Cf. notamment G. VALAY : *Revue de l'Occident musulman et de la Méditerranée*, nos 2 et 3 et J. d'YVOIRE : *Le Maghreb et la C.E.E. Etudes Maghrébines*, 4, 1965

L'Algérie conserve cependant certains droits à bénéficier d'un régime préférentiel vis-à-vis de la Communauté conformément à l'esprit du traité. En effet on peut faire remarquer en premier lieu que si l'Algérie avait été indépendante en 1957, elle aurait bénéficié du Protocole relatif aux marchandises originaires et en provenance de certains pays. Par ailleurs la déclaration d'intention en vue de l'association des pays indépendants appartenant à la zone franc s'applique à l'Algérie et constitue au moins un engagement de procédure de la part de la Communauté. Enfin l'Algérie n'a jamais manifesté l'intention de rompre avec la Communauté et a fait savoir à la C.E.E. par une lettre du 24 décembre 1962 qu'elle envisageait « de rechercher par voie de pourparlers avec les organismes de la Communauté quelles seront, pour l'avenir, les relations possibles entre l'Algérie et la Communauté ».

En attendant l'Algérie qui a donc fait connaître sa volonté de ne pas succéder à la France sur la base de l'article 227 continue à bénéficier de régime de cet article ; ce maintien constitue de la part des Etats membres l'octroi unilatéral et provisoire d'un régime préférentiel contraire aux règles du G.A.T.T.

Dans ce domaine capital du commerce international il était particulièrement important que les nouveaux Etats acceptent le principe de la succession pour ce qui touche à la réglementation que le G.A.T.T. s'est efforcé de promouvoir en matière de commerce international. Les parties contractantes du G.A.T.T. ont incité les nouveaux Etats à accepter le principe de la succession en leur proposant deux mécanismes d'accession : 1) L'adhésion par voie de négociation (art. XXXIII) qui suppose un « droit d'entrée » ; 2) l'adhésion par voie de présentation (art. XXVI, § 5 c) qui résulte à la demande du nouvel Etat d'une déclaration effectuée par l'Etat prédécesseur précisant que l'ancien territoire douanier jouit d'une complète autonomie commerciale (22). En tant qu'Etats protégés, le Maroc et la Tunisie n'ont pas accédé au G.A.T.T. de leur propre grè, mais, par la France agissant pour leur compte. La Tunisie a confirmé sa participation au G.A.T.T. en choisissant la première formule proposée, c'est-à-dire l'adhésion par voie de négociation (art. XXXIII) et en négociant par conséquent son droit d'entrée. Le Maroc a annulé des obligations tarifaires souscrites en son nom par la France au temps du Protectorat. L'Algérie n'a pas pris encore de décision ; elle applique l'Accord général *de facto* en attendant d'avoir définitivement arrêté sa politique commerciale. L'Algérie ne sait donc pas encore si elle va entrer au G.A.T.T. et dans cette hypothèse de quelle façon elle va le faire. Elle ne paraît pas pressée de se décider puisqu'elle bénéficie — comme dans ses rapports avec la C.E.E. — d'une situation qui ne lui est pas défavorable. Elle continue donc d'accepter *de facto* les concessions tarifaires que la France avait négociées en son nom, mais à titre temporaire.

(22) Cf. FLORY Thiebaut, *Le G.A.T.T., droit international et commerce mondial*. Thèse, Paris, 1966, multigraphiée, p. 392 et s.

4) *Les traités politiques.*

Comme les pays arabes et plus largement le Tiers Monde auquel ils appartiennent, les Etats nord africains ont déclaré, dès qu'ils l'ont pu, leur volonté d'adopter une politique étrangère qui leur soit propre et donc différente de celle que pratiquait pour eux le protecteur ou le colonisateur. Cette politique est celle du non-alignement sur les deux blocs. Mais comme par l'intermédiaire de la France l'Afrique du Nord pendant la période coloniale était alignée sur l'Occident, les premières attitudes prises ont été celles d'un désengagement par rapport à l'Occident. Il n'y a donc pas eu succession pour les traités politiques et les traités de défense dans lesquels la France avait entraîné le Maghreb.

Il a déjà été indiqué que le gouvernement marocain avait refusé de prendre la suite des accords grâce auxquels des bases militaires américaines avaient pu s'installer sur le territoire chérifien sous couvert de l'armée française. L'Algérie a pris une attitude plus brutale en dénonçant avant même la proclamation de l'indépendance le traité de l'Atlantique nord (23). On retrouve dans ce geste, comme dans l'adhésion aux Conventions de Genève, la volonté du Gouvernement Provisoire d'affirmer ses compétences internationales et aussi la proclamation d'une nouvelle orientation diplomatique. Le G.P.R.A. y rappelle en premier lieu « que l'Algérie a été incluse dans le Pacte atlantique sans le consentement du Peuple algérien; il constate ensuite que les Puissances du traité de l'Atlantique Nord n'ont cessé d'apporter à la France, dans la guerre d'extermination et de reconquête coloniale qu'elle mène depuis six ans en Algérie, un appui d'ordre militaire, financier et diplomatique»; le G.P.R.A. considère enfin que la qualification de « zone atlantique couverte par l'O.T.A.N. » donnée abusivement au territoire algérien et l'installation des bases militaires en Algérie comme en Afrique du Nord risquent de compromettre la sécurité du Maghreb tout entier...

En conséquence le G.P.R.A. dénonce solennellement plus que l'inclusion forcée de l'Algérie dans le Pacte, le Pacte lui-même, à la fois comme instrument du colonialisme, actuellement dirigé contre le peuple algérien en particulier et comme facteur d'insécurité pour le Maghreb tout entier...

*
**

La fragilité des règles en matière de succession aux traités dans l'hypothèse de la décolonisation se trouve confirmée pour les pays du Maghreb. Même dans la mesure où le colonisateur essaye de régler le problème au moment de l'indépendance, le principe de succession qu'il s'est efforcé de faire prévaloir n'a pas grande signification. En effet comme le remarque M. Bartos « la plupart des nouveaux Etats ont, au moment de leur émancipation, conclu une série de traités avec l'ancien souverain territorial, de l'attitude duquel dépendait souvent le moment auquel l'éman-

(23) Cf. Memorandum du 19 septembre 1960 sur la dénonciation du traité de l'Atlantique nord par le G.P.R.A. Voir aussi M. ΒΕΡΔΑΟΥΙ, *op. cit.*, p. 202.

cession produirait ses effets. Ces traités représentaient en partie le rachat de la liberté vis-à-vis du maître d'hier, en partie des stipulations au profit d'un tiers, c'est-à-dire des dispositions sur les obligations du nouvel Etat à l'égard des partenaires contractuels du souverain territorial antérieur... ». L'éminent membre de la Commission de Droit International se demande alors si ces obligations contractuelles ont bien été librement contractées en dépit de toutes les apparences extérieures et donc si ces traités ont force obligatoire pour les Etats nouvellement créés. Il considère en somme la période qui précède et suit immédiatement l'indépendance comme une *période suspecte* et les traités signés à ce moment comme appartenant à une catégorie spéciale et pouvant être contestés en entier ou en partie si l'on arrive à démontrer qu'ils sont incompatibles avec le statut de l'Etat indépendant. Il est même suggéré que leur légitimité devrait pouvoir être appréciée par la Cour Internationale de Justice ou par un organe politique dans le cadre des Nations Unies. Une telle procédure n'a jamais été utilisée mais les choses se passent bien en pratique comme le prévoit M. Bartos. Sauf exception les traités signés pendant la *période suspecte* sont rapidement remis en cause et ce ne sont pas ces traités qui organisent la succession. Dans la mesure où elle existe elle ne résulte pas de ce type d'engagement mais d'une analyse réaliste faite de part et d'autre, qui tient compte d'intérêts et de solidarités nouvelles ainsi que des exigences de la coopération.

M. FLORY.