

### III. — LA SUCCESSION DES ÉTATS DE L'AFRIQUE DU NORD AUX BIENS PUBLICS FRANÇAIS

En 1956 l'accession du Maroc et de la Tunisie à l'indépendance marquait le point de départ du mouvement d'émancipation qui, après s'être étendu de 1958 à 1960 aux quatorze nouveaux Etats africains d'expression française, devait s'achever le 3 juillet 1962 lors de la proclamation de l'indépendance de l'Algérie (\*). Ainsi les problèmes de succession aux biens publics français se sont initialement posés dans les deux anciens protectorats et les solutions qui ont alors été retenues devaient par la suite prendre valeur d'exemples et inspirer la pratique française.

Dans les faits les principes fondamentaux retenus à l'occasion de la succession des protectorats marocain et tunisien aux biens français représentent des constantes qui seront encore en 1962 à la base de la succession de l'Algérie aux biens français. Cependant l'existence de ces principes n'implique pas qu'en 1960, dans les territoires africains, ou en 1962, dans les départements français d'Algérie, la succession se soit réalisée exactement dans les mêmes conditions qu'en 1956. Dans chaque Etat la succession s'est effectuée suivant des modalités particulières qui représentent autant de variables.

Précisément la succession des Etats de l'Afrique du Nord aux biens français a le mérite de souligner du commencement à la fin du mouvement d'émancipation la *permanence de principes fondamentaux* en même temps que la *diversité des modalités* auxquelles la succession a donné lieu, diversité qui singularise la succession des départements d'Algérie et celles des protectorats marocain et tunisien.

Deux principes essentiels servent de fondement à la pratique française qui 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. Le premier principe mis en évidence est celui du transfert des biens de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur. Sur ce point la succession des Etats d'Afrique du Nord confirme au xx<sup>e</sup> siècle que le principe du transfert représente bien « un principe de droit généralement admis ». Une telle confirmation est remarquable car le principe qui avait été établi par le droit international et appliqué jusqu'à la deuxième guerre mondiale pouvait paraître inadapté aux hypothèses nouvelles de succession

(\*) Cf. « La succession aux biens publics français dans les Etats nouveaux d'Afrique », A.F.D.I., 1965, 885 sv.

intervenant à la faveur d'un mouvement de décolonisation. Si le principe du transfert est ainsi consacré cela tient à ce que sa justification demeure la même, aujourd'hui comme hier : la propriété du domaine étant liée à *l'imperium* doit être transférée avec lui. Cependant alors que dans le passé le principe du transfert des biens tendait à renforcer l'indépendance de l'Etat successeur, ce même principe appliqué à la succession des Etats d'Afrique du Nord donne aujourd'hui l'occasion de souligner et d'organiser l'interdépendance de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur.

Il s'agit là d'une perspective particulièrement originale que la pratique française a érigé en principe.

En effet de 1956 à 1962 dans les protectorats aussi bien que dans les départements français d'Algérie le principe de coopération de l'Etat français avec les nouveaux Etats complète le principe du transfert et fait perdre au droit international de la succession d'Etats le caractère désuet qu'il pouvait présenter. Il est évident cependant que la coopération ne saurait être imposée et qu'elle requiert l'accord de l'Etat successeur, accord qui peut être restreint ou, au contraire, très large. Le principe du transfert étant acquis c'est la mesure dans laquelle les Etats d'Afrique du Nord ont accepté la coopération proposée qui explique la diversité des modalités du transfert des biens français.

Alors même que le Maroc et la Tunisie constituaient dans le passé deux protectorats les modalités des transferts ont été différentes dans ces deux Etats, le Maroc n'ayant pas manifesté la même volonté de coopération que la Tunisie. De la même manière, bien que l'Algérie ait accédé à l'indépendance dans des conditions particulières la volonté de coopérer très largement avec la France a conduit à effectuer le transfert des biens français dans des conditions différentes de celles prévues en Tunisie. Les Etats d'Afrique du Nord présentent ainsi trois degrés de coopération qui justifient les modalités différentes de la succession aux biens. Ces divers degrés résultent de ce que la coopération s'est établie en raison de l'ancienneté et de la nature des liens qui existaient entre ces Etats et la France. La coopération a été d'autant plus largement acceptée par l'Algérie que la présence française était plus ancienne et les liens établis plus étroits. Dans les protectorats l'ancienneté de la présence française, malgré des statuts antérieurs de même nature, devait conduire la Tunisie à accepter plus largement que le Maroc de coopérer avec la France.

Par conséquence le principe du transfert n'ayant pas été remis en cause c'est du principe de coopération posé par l'Etat prédécesseur que résulte l'originalité de la succession aux biens français des anciens départements français d'Algérie (I) et des anciens Etats protégés (II).

## I. — LA SUCCESSION DE L'ALGERIE AUX BIENS PUBLICS FRANÇAIS

L'indépendance de l'Algérie a mis fin à plus d'un siècle d'administration française. En raison de l'ancienneté de la « présence française » les biens publics français y étaient nombreux et importants. Depuis le milieu du siècle dernier d'ailleurs les textes avaient eu l'occasion de préciser l'étendue de certaines dépendances domaniales auxquelles, en 1962, l'Algérie doit succéder (1). La volonté de coopération l'emportant finalement la succession aux biens publics français de l'Etat algérien et de la République algérienne, démocratique et populaire, est intervenue en conséquence des « Accords d'Evian ». Cependant la succession n'a pas fait l'objet d'une convention domaniale de portée générale. Et, alors que les accords d'Evian avaient admis le principe du transfert des biens de l'Etat français, sa mise en œuvre a donné lieu à un certain nombre d'actes unilatéraux, reliés aux « événements » qui ont marqué les premiers mois de l'indépendance, puis, dans le cadre des déclarations de principes relatives à la coopération, à certaines dispositions conventionnelles. Ainsi le principe de la succession n'a pas été mis en doute (A) et ce sont seulement les modalités d'exécution qui présentent des éléments d'originalité (B) encore qu'il soit difficile de faire le point avec exactitude.

A. — Le principe de la succession aux biens de l'Etat français en Algérie a été énoncé par les diverses déclarations de principes qui forment avec l'accord de cessez-le-feu et le décret d'amnistie les « Accords d'Evian » signés le 18 mars 1962 (2). Le transfert prévu tient compte du régime des biens constituant le domaine de l'Etat français en Algérie.

1) Pour l'essentiel le régime des biens résultait de la loi du 16 juin 1851 intervenue à une époque où l'Algérie n'avait pas encore de personnalité civile. Le principe qui en découlait attribuait à l'Etat français tous les biens domaniaux soit comme dépendances du domaine public, soit comme dépendances du domaine privé. Ce dernier était particulièrement étendu puisqu'il comprenait les anciens biens des souverains (biens du beylik), les biens vacants et sans maître, les bois et forêts. La loi du 19 décembre 1900 dotant l'Algérie de la personnalité civile, sans toutefois remettre en cause la loi de 1851, permit la constitution d'un domaine en Algérie qui se développa en même temps que l'organisation des services publics algériens

(1) Lois du 16 juin 1851 pour l'Algérie (mod. L. 19 août 1933; D. 30 octobre 1935); ces lois de 1851 sont les premières lois françaises adoptant la distinction de la doctrine entre domaine public et domaine privé (de l'Etat). A la différence des colonies d'Afrique noire les immeubles affectés au fonctionnement des services publics font partie en Algérie du domaine public.

(2) Voir le texte de ces accords au *J.O.R.F.*, 1962, p. 3 018-3 033; Brochure du ministère d'Etat chargé des Affaires algériennes, « Les accords d'Evian », *Doc. Franç.*, Paris, 1962, 76 p.

(Lois du 20 septembre 1947 et du 5 février 1958 notamment) (3). Toutefois les services de la défense, de l'éducation nationale et de la justice relevaient de l'Etat ce qui explique certaines particularités des accord d'Evian quant au transfert des biens de l'Etat français.

2) Les déclarations de principes comportent un certain nombre de dispositions intéressant le transfert des biens de l'Etat. Parmi elles, l'une pose le principe, alors que les autres impliquent seulement la succession et le transfert des biens français.

a) C'est la déclaration de principes relative à la coopération économique et financière qui, dans le titre IV visant les garanties des droits acquis et des engagements antérieurs, pose à l'article 19 le principe du transfert :

« Le domaine immobilier de l'Etat en Algérie sera 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. »

« Les établissements publics de l'Etat ou sociétés appartenant à l'Etat, chargés de la gestion des services publics algériens, seront transférés à l'Algérie. Ce transfert portera sur les éléments patrimoniaux affectés en Algérie à la gestion de ces services publics ainsi qu'au passif y afférent. Des accords particuliers détermineront les conditions dans lesquelles seront réalisées ces opérations. »

La rédaction de cet article suggère plusieurs remarques qui touchent à l'étendue du transfert. En effet si l'article 19 envisage expressément le transfert du domaine de l'Etat, ce transfert n'est pas le transfert de tous les biens publics généralement admis par le droit international de la succession d'Etats. En ce qui concerne le domaine autre que celui affecté aux services publics algériens (article 19, § 2), le transfert ne vise que le domaine immobilier, non pas le domaine mobilier. En outre l'article 19 ne précise pas autrement s'il s'agit du domaine public seulement ou, à la fois, du domaine public et du domaine privé de l'Etat. A cet égard la pratique suivie permet de dire que le transfert a affecté le domaine mobilier et immobilier, le domaine privé et le domaine public de l'Etat en Algérie, c'est-à-dire, situé en Algérie. S'agissant du transfert « des établissements publics... (art. 19, § 2) le texte prévoit qu'il portera sur les biens mobiliers ou immobiliers, affectés à la gestion de ces services publics, c'est-à-dire, sur les biens considérés par le droit français, comme dépendances du domaine public à condition qu'ils soient situés en Algérie (4). Le transfert porte également sur le passif des seuls établissements publics... visés à l'alinéa 2 de l'article 19 comme il porte sur l'ensemble des éléments patrimoniaux, à quelque titre que ce soit.

(3) Cf. L. ROLLAND et P. LAMPÉ, *Droit d'Outre-Mer*, Dalloz, 1959, p. 75 sq. — F. LUCHAIRE, *Droit d'Autre-Mer*, Thémis, 1959, P.U.F., pages 213 sq. — *Jurisclasser Algérien*, 3 vol., Ed. Techniques, Paris. — *Rép. Dalloz*, Droit administratif aux mots : Domaine privé et public.

(4) Cf. sur ce point : O'CONNEL, *op. cit.*, pages 232-234 et la jurisprudence indiquée dans les notes. *Annuaire de la C.D.I.*, *loc. cit.*, 1963, vol. 2, §§ 326 à 374 et § 367 spécialement, Haïle Selassié, v. Cable and Wireless ltd, C.A. Londres, 6 décembre 1958; C.A. Dakar, arrêt du 10 novembre 1951, cité par J.C. GAUTRON, *A.F.D.I.*, 1962, page 386, *infra* note 50.

Cependant le transfert prévu du domaine immobilier de l'Etat en Algérie (article 19, § 1) est assorti d'une limitation éventuelle le différenciant ainsi du transfert admis par le droit international. En effet ne seront pas transférés, si les autorités algériennes y consentent, « les immeubles jugés nécessaires au fonctionnement normal des services français temporaires ou permanents ». Bien que ces immeubles constituent des dépendances domaniales leur transfert n'aura pas lieu ou aura lieu à une date indéterminée qui ne pourra être fixée qu'avec l'accord de l'Etat successeur. Enfin il convient de signaler que l'article 19 ne se prononce pas sur le caractère gratuit ou onéreux du transfert, sauf à considérer que dans le cas de l'article 19, § 2 les accords particuliers envisagés puissent préciser ce caractère du transfert. S'il en était ainsi il est évident que le caractère onéreux du transfert serait suspendu à l'accord des autorités algériennes.

Les incertitudes que laissent planer l'article 19 dépendent largement de la volonté de coopération manifestée par le nouvel Etat. La coopération franco-algérienne était d'ailleurs la condition suspensive de l'entrée en vigueur des déclarations jointes à l'accord de cessez-le-feu (5). De la sorte la coopération est à la base des dispositions qui dans les déclarations de principes intéressent directement et indirectement le transfert des biens.

b) Ces dispositions font partie des diverses déclarations de principes destinées à entrer en vigueur au cas où « l'autodétermination aboutirait à l'indépendance de l'Algérie coopérant avec la France ». Pour l'essentiel elles concernent la coopération militaire et la coopération culturelle.

En matière militaire la déclaration générale prévoyant le rapatriement des effectifs militaires dans une période de trente-six mois à compter de l'autodétermination impliquait que le transfert des « installations militaires pourrait se trouver reporté dans le temps et n'aurait pas lieu, par conséquent, dès la reconnaissance de l'indépendance (6). Au surplus la déclaration de principes relative aux questions militaires décidant que l'Algérie indépendante concéderait à bail à la France l'utilisation de la base de Mers-el-Kébir, de certains aérodromes, terrains, sites et installations militaires nécessaires supposait leur transfert préalable au nouvel Etat algérien, alors que la même déclaration impliquait également le maintien dans le domaine de l'Etat d'installations, équipements et matériels techniques (articles 11 et 12 de l'annexe jointe à cette déclaration) (7).

De la même manière la déclaration relative à la coopération culturelle disposait que la France conserverait en Algérie un certain nombre d'établissements d'enseignement et signifiait nécessairement que tous les établisse-

(5) Cf. chapitre II de la déclaration générale : « Si la solution d'indépendance et de coopération est adoptée, le contenu des présentes déclarations s'imposera à l'Etat algérien... ». Chapitre V : « Si la solution d'indépendance et de coopération est adoptée... ». Les règles énoncées par la présente déclaration générale et les déclarations (de principes) jointes, entreront en même temps en vigueur, in « Accords d'Evian », *loc. cit.*, pages 11, 15, 33, etc. Le 7 mars 1955 une commission mixte a été créée à la suite d'entretiens qui ont eu lieu à Paris pour étudier le contentieux immobilier franco-algérie.

(6) Cf. chapitre III de la Déclaration générale, *eod. loc.*, page 63.

(7) Cf. Spécialement, *eod. loc.*, pages 68 sq., les articles 1 à 7 de la déclaration et, prévoyant le maintien de biens français après l'indépendance, les articles 7, 11, 12, 14 de l'Annexe.

ments d'enseignement ne seraient pas de plein droit transférés à l'Algérie et que des accords devraient réaliser la répartition des immeubles (8).

Enfin il convient de souligner que le décret du 9 avril 1962, pris en application des dispositions de la déclaration générale et du décret du 19 mars 1962, a procédé à la répartition des services entre la France et l'Algérie. Depuis cette date l'Exécutif provisoire a exercé son autorité sur un nombre important de services administratifs et d'établissements publics, le décret maintenant cependant le domaine de l'Etat des services administratifs sous l'autorité du Haut-Commissaire de la République en Algérie. Cette réserve n'étant pas faite pour le domaine des établissements publics il est permis de penser que le décret a réalisé son transfert à l'Etat algérien, représenté par l'Exécutif provisoire désigné le 27 mars 1962 qui demeura en fonctions jusqu'au 25 septembre 1962 jour où a été proclamée la République algérienne démocratique et populaire (9). La continuité de l'Etat a estompé quelque peu la succession aux biens.

Sous la remarque qui vient d'être faite les dispositions des déclarations de principes devaient entrer en vigueur le 3 juillet 1962, le peuple algérien s'étant prononcé pour l'indépendance et la coopération. Les problèmes que soulève la succession aux biens publics n'allaient pas tarder à apparaître à l'occasion de l'exécution des dispositions relatives au transfert des biens publics.

B. — L'exécution des dispositions relatives au transfert des biens français à l'Algérie indépendante témoigne des difficultés auxquelles s'est heurtée la coopération envisagée à Evian. Le transfert des biens à défaut de conventions a donné lieu à des actes unilatéraux qui pour avoir été expéditifs n'en étaient pas moins inattendus (10).

1) Parmi les actes unilatéraux il convient de distinguer ceux qui ont été le fait des autorités françaises, ceux qui ont été l'œuvre des autorités algériennes et ceux accomplis par les autorités religieuses.

a) L'exécution de certaines des dispositions relatives au transfert exigeait que la France prît unilatéralement les mesures nécessaires. Ainsi, par exemple, en matière militaire les autorités ont remis aux autorités algériennes : l'aérodrome militaire de Maison-Blanche le 15 octobre 1962, la gendarmerie de Maison-Blanche le 1<sup>er</sup> décembre 1962, le terrain d'aviation de Cheragas le 16 janvier 1963, l'hôpital militaire Ducros à Blida le 15 novembre 1963, les garnisons de Skidda et Annaba le 1<sup>er</sup> décembre 1963 (11). En outre

(8) V. l'article de cette déclaration, *eod. loc.*, page 63.

(9) V. le texte des décrets du 19 mars 1962 portant organisation provisoire des pouvoirs publics en Algérie et du 9 avril 1962 portant répartition des attributions entre les services de l'Etat et les services de l'Algérie, *eod. loc.*, pages 26 sq. et 33 sq., les articles 2 et s. spécialement.

(10) Cf. M. C. ROUSSEAU, « Problèmes de succession d'Etats lors de l'accession de l'Algérie à l'indépendance », R.G.D.I.P., 1963, pages 126-127.

(11) Cf. Les Chronologies politiques et diplomatiques de l'Annuaire de l'Afrique du Nord, C.N.R.S., Paris, 1962 et 1963 (*infra*, A.A.N.). Les bases sahariennes mise pour cinq ans à la disposition de la France par les accords d'Evian (In Ekker, Reggane et Hammaguir) ont été évacuées le 1<sup>er</sup> juillet 1967, et seront probablement transformées en aérodromes civils, *Le Monde*, 8 mars 1967.

le gouvernement français prenait dès le 3 juillet 1962, les mesures nécessaires à l'organisation de la base interarmes de Mers-el-Kébir, décidait le 2 mai d'avancer aux derniers mois de 1964 le rapatriement des effectifs militaires transférant par anticipation les installations qu'ils utilisaient à défaut du matériel opérationnel qui fut quelque fois détruit. A la fin de 1963 la construction de l'aérodrome de Bou-Sfer étant achevée la France remettait l'aérodrome de Lartigue et l'établissement de l'Arbal aux autorités algériennes après s'être livrée le 18 mars de la même année, conformément aux article 4 et 6 de la déclaration relative aux questions militaires, à une « expérimentation décisive ».

En l'absence de calendrier préétabli pour la remise des biens, notamment pour les biens affectés aux services que la déclaration générale et les décrets des 19 mars et 9 avril 1962 avaient maintenu provisoirement sous l'autorité du Haut-Commissaire, le transfert s'est effectué lors de la passation des pouvoirs et n'a pas suscité de difficultés particulières à l'exception cependant du transfert de la cité administrative de Rocher-Noir. Cette cité construite sur des terrains acquis par la caisse d'équipement et de développement de l'Algérie, fut occupée le 18 octobre 1962 par l'armée française, l'autorité marquant ainsi sa volonté de ne pas transférer une dépendance du domaine de l'Etat à laquelle le gouvernement algérien attachait cependant une grande importance (12).

b) Par réaction le gouvernement algérien, qui n'avait pas manqué d'accélérer et de simplifier les opérations de transfert, décidait le 26 octobre 1962 de prendre possession de Radio-Alger, nommait des Algériens aux postes de direction et priaït le personnel français de se retirer. A son tour le gouvernement français protestait contre la « prise en charge » des immeubles et installations de radio et télévision qui opérait un transfert expéditif d'une importante dépendance du domaine public (13).

c) Dans le même temps, mais pour d'autres raisons, les autorités catholiques remettaient à l'Etat algérien le palais épiscopal d'Alger, ancien palais des deys, la cathédrale d'Alger, ancienne mosquée Hassan Bey, ainsi que, environ, cent cinquante autres édifices jusque-là affectés à l'exercice du culte catholique (14). Les raisons qui ont pu permettre aux autorités diocésaines de transférer directement des édifices du culte, dépendances du domaine public souvent, « en dehors de toute intervention et de toute consultation de l'Etat français » sont complexes (15). Sans doute de nombreux

(12) Cf. La protestation officielle du gouvernement algérien contre l'occupation de Rocher Noir par l'armée française le 22 octobre 1962. A.A.N., 1962, *loc. cit.*, chronologie diplomatique.

(13) Cf., *eod. loc.* et *Le Monde* des 28 et 30 octobre et 23 novembre 1962.

(14) Le 3 octobre 1962 remise du Palais épiscopal; le 1<sup>er</sup> novembre de la cathédrale d'Alger; le 21 novembre de la cathédrale de Constantine. A la suite de conversations entre M. Ben Bella et Monseigneur Duval les autorités diocésaines décidèrent de remettre aux autorités algériennes un certain nombre d'églises, inutilisées après le départ des Français, sous réserve qu'elles ne servent pas de mosquée, sauf les cathédrales d'Alger, de Constantine, les églises Notre-Dame des Victoires et Sainte-Croix à Alger qui étaient d'anciennes mosquées. Ainsi 170 églises ont été cédées selon les chiffres indiqués par *Révolution africaine* du 12 septembre 1964.

Cf. également l'article 10, 2<sup>e</sup> partie, chapitre II de la déclaration de principes, « accords d'Evian », *loc. cit.*, page 39.

(15) Cf. M. C. ROUSSEAU, *loc. cit. supra*, note 19.

édifices du culte, comme la nouvelle cathédrale d'Alger inaugurée en décembre 1962, ont été construits postérieurement à la loi du 9 décembre 1905, étendue à l'Algérie par le décret du 27 septembre 1907, et ne constituaient donc pas des dépendances du domaine public. Cependant il n'en demeure pas moins, l'Assemblée nationale constituante algérienne ayant provisoirement reconduit le 31 décembre 1962 la législation de 1907, que de nombreux édifices du culte mis à la disposition des associations diocésaines faisaient partie du domaine public de l'Etat bien que leur transfert, à la différence de ce qui se passera en Tunisie, n'ait officiellement donné lieu à aucune convention, à aucun concordat (16).

De cette série d'actes unilatéraux seuls les incidents relatifs à l'occupation de la cité administrative de Rocher-Noir et à la prise en charge de Radio-Alger ont fait l'objet de négociations parfois suivies d'accords particuliers de transfert.

2) Il existe entre la France et l'Algérie un « contentieux immobilier » dont le règlement depuis 1963 fait l'objet de négociations entre experts français et algériens (17). Ces négociations n'ont pas encore abouti à la conclusion d'une convention domaniale générale réglant les problèmes de succession et de transferts. En revanche un tiers des quelque cinquante accords passés entre la France et l'Algérie indépendante intéressent les problèmes domaniaux ou comportent des dispositions réglant des cas particuliers de la succession de l'Algérie aux biens de l'Etat français. Il faut ajouter à ces accords divers arrangements qui sans être intervenus en forme écrite ont cependant réalisé des transferts de biens.

a) L'échange de lettres du 22 août 1963 concernant le règlement domaniale dans le grand Alger est l'une des mesures d'exécution prévues par l'article 19, § 1 de la déclaration de principes relative à la coopération économique et financière (18). Cet échange de lettres dresse les listes des immeubles qui ne sont pas transférés et de ceux dont les services français obtiennent la location ou conservent l'usage. Les immeubles du grand Alger qui ne sont pas transférés à l'Etat algérien sont au nombre de vingt-quatre et représentent les immeubles nécessaires au fonctionnement permanent des services français qui demeurent « propriété » de l'Etat français, constituant avec l'accord des autorités algériennes une part de la déduction prévue. Il faut noter qu'au moins trois de ces immeubles constituaient des dépendances du domaine

(16) Le sort des édifices du culte catholique cédés à l'Algérie pose de difficiles problèmes. Cependant alors qu'il y avait un million de catholiques en Algérie en 1960 il en restait moins de 100 000 en 1964. De nombreuses églises sont donc inutilisées. Il est permis de penser que le gouvernement français n'a pas jugé opportun de transférer ceux de ces édifices qui constituaient des dépendances du domaine public à l'Algérie « qui tient sa force spirituelle de l'Islam » et qu'il a préféré laisser aux autorités du diocèse le soin de remettre aux autorités algériennes les édifices du culte désormais inutilisés par les fidèles.

Cf. Le décret du 29 septembre 1907, *J.O.R.F.*, pages 6 837 et sq., mod. par le décret du 14 mars 1962, *J.O.R.F.*, 1922, p. 2 727; la réponse du secrétaire d'Etat aux Affaires algériennes à une question écrite de M. Coste-Floret (*J.O.R.F.*, Débats A.N. du 13 février 1965, p. 248) confirme ce point de vue.

(17) Ces négociations ont commencé le 5 décembre 1963. Elles ont été interrompues et reprises plusieurs fois depuis. Cf. *A.A.N.*, 1963, chronique diplomatique.

(18) V. l'échange de lettres concernant le règlement domaniale dans le Grand Alger du 22 août 1963. *Doc. Franc. Rec. et Monographies*, n° 49, 1964, « Accords passés entre la France et l'Algérie de juillet 1962 au 31 décembre 1963 », pages 119 sq.

privé de l'Etat qui avant 1962 les donnait à bail. En revanche les immeubles nécessaires temporairement aux services français n'ont pas fait l'objet d'une déduction comme l'indiquait la lettre de l'article 19, § 1 puisque les « services civils français en ont encore provisoirement l'usage (19), mais l'usage seulement ou en disposent par une location emphytéotique consentie par le gouvernement algérien, devenu propriétaire à la suite du transfert ».

Il résulte de l'échange de lettres de 1963 que l'article 19, § 1 a été exécuté en ce qui concerne le grand Alger et que sous la déduction prévue *tout le domaine immobilier de l'Etat, public ou privé, a été transféré à la République algérienne.*

L'exécution du deuxième alinéa de l'article 19 a donné lieu également à certains accords particuliers ainsi qu'à des dispositions spéciales, de loin les plus nombreuses, dans les accords de coopération.

b) Ces accords particuliers et ces dispositions spéciales déterminant les conditions du transfert « des établissements publics de l'Etat... » s'inscrivent dans le cadre de la coopération franco-algérienne en matière culturelle, technique et économique, du moins pour l'essentiel.

L'article 2, § 2 de la déclaration de principes relative à la *coopération culturelle* eu égard à l'importance de la culture française en Algérie avait prévu que la France conserverait un certain nombre d'établissements d'enseignement, établissements publics pour les plus importants, nombre à fixer par accord particulier. Trois accords successifs ont été conclus sur ce point. Le 7 septembre 1962 un protocole passé entre l'Exécutif provisoire et la France opérait une première répartition provisoire « valable pour l'année scolaire 1962-1963 compte tenu de l'incertitude qui régnait quant au nombre des européens qui se fixeraient en Algérie ». Cinq établissements d'enseignement supérieur et 29 lycées, établissements publics, n'étaient pas transférés outre 206 écoles primaires et maternelles (20). Ce protocole fut révisé le 11 juin 1963 la France conservant définitivement 5 lycées, temporairement, jusqu'au 15 septembre 1965, 3 lycées (21). Comme presque tous les lycées, les établissements d'enseignement supérieur ont donc tous été transférés à l'Algérie (22) à l'exception de l'Institut géographique national

(19) Cf. La liste des immeubles et le calendrier fixé pour leur « libération » et leur mise à la disposition des autorités algériennes, *ibid.*, pages 119-120.

(20) V. Le protocole relatif à la répartition des établissements d'enseignement. *Doc. Franc., loc. cit., supra*, note 27, pages 44 sq., J.O.E.A. du 14 septembre 1962.

Cf. « La coopération culturelle et technique entre la France et l'Algérie » (juillet 1962-juin 1965), *Doc. Franc., N.E.D.*, 7 janvier 1966, n° 3 252.

(21) V. le protocole relatif à la répartition des Etablissements d'enseignement du 11 juin 1963, *Doc. Franc., loc. cit.*, pages 102 sq., J.O.R.A. du 30 septembre 1963; J.O.R.F., 1964, pages sq. et la convention du 8 avril 1966 sur la coopération technique et culturelle fixent pour 20 ans le statut des français résidant en Algérie au titre de la coopération.

(22) Parmi les établissements d'enseignement supérieur transférés les Instituts d'Etudes nucléaires et océanographiques, les centres anticancéreux et de recherche anthropologiques sont gérés par le Conseil de la Recherche scientifique, établissement public mixte, qui reçoit l'aide du gouvernement français (annexe III du protocole du 11 juin 1963). Cette gestion temporaire est destinée à « maintenir la coopération la plus étroite ». Conformément à la déclaration en matière culturelle les établissements d'enseignements conservés par la France sont rattachés à l'office universitaire et culturel pour l'Algérie créé par l'ordon-

français qui a fait l'objet le 18 février 1963 d'une convention particulière aux termes de laquelle l'Institut conserve l'usage des locaux... qu'il utilisait jusqu'à cette date (23). En réalité la convention concerne moins l'école spécialisée de l'Institut que ses activités techniques et s'inscrit donc essentiellement dans le cadre de la coopération technique franco-algérienne.

Dans la déclaration de principes relative à la *coopération technique* la France avait pris une série d'engagements destinés à poursuivre dans la coopération l'œuvre de ses ingénieurs, architectes et fonctionnaires. L'exécution de ces engagements, à partir du mois de juillet 1962, donnait lieu à des conventions qui, le cas échéant, devaient régulariser les situations de fait nées de l'action unilatérale de l'une des parties et, en tout cas, régler des transferts de biens particulièrement importants.

Le 24 septembre 1962 était signé le protocole relatif à la coopération technique dans le domaine des travaux publics et des transports (24). Ainsi les chemins de fer algériens, devenus en 1959 à la suite d'une mesure d'intégration administrative la S.N.C.F.A., ont été transférés à l'Etat algérien, substitué à dater du 1<sup>er</sup> juillet 1962, à l'Etat français dans les droits et obligations attachés au réseau. Toutefois le protocole écarte expressément de son champ d'application le chemin de fer du Méditerranée-Niger demeurant établissement public de l'Etat français jusqu'au partage à intervenir entre les divers Etats intéressés à sa liquidation éventuelle (25). Au surplus le protocole a régularisé une situation née au lendemain de l'indépendance, ce qu'aucun accord n'a encore fait pour le transfert d'Electricité et Gaz d'Algérie alors que le protocole du 17 décembre 1962 relatif à la situation des agents français d'E.G.A. donne à penser que le transfert a eu lieu dès le 3 juillet 1962 (26). De la même manière malgré les négociations ouvertes après la « prise en charge de Radio-Alger » aucun accord de transfert ne paraît avoir été conclu à ce jour (27) encore que le protocole de coopération

nance du 14 août 1962. *J.O.R.F.*, 1962, pages 8 075 et 8 949 sq. L'immeuble affecté par le protocole aux services culturels français a été remis à l'Algérie le 15 janvier 1964; cf. *supra*, note 27.

(23) V. La convention réglant les conditions d'intervention et de fonctionnement en Algérie de l'Institut géographique national, *Doc. Franc, loc. cit.*, pages 89 sq.

(24) V. le texte du protocole, *eod. loc.*, pages 46 sq. *J.O.R.A.*, 24 septembre 1962; *J.O.R.F.*, 1962, page 9 660.

(25) Le protocole du 24 septembre 1962 concerne également le projet d'acquisition des actions d'Air Algérie et le transfert de l'établissement public national algérien appelé à lui succéder (art. 25). En outre en exécution de l'article 29 a été « transférée à l'Algérie l'annexe d'Alger du Laboratoire central des Ponts et Chaussées qui « cesse d'être un service français ». (Convention du 18 février 1963; *ibid.*, page 90).

(26) L'exécutif provisoire a approuvé un projet de convention avec la France relatif au transfert à l'Algérie de E.G.A. le 25 août 1962 (cf. *A.A.N.* 1962, *chron. diplomatique*). Depuis lors aucun accord de transfert n'a été conclu contrairement à l'article 19 § 2 de la déclaration d'Evian.

V. Les protocoles relatifs à la situation des agents français des chemins de fer en Algérie du 24 septembre 1962 confirmant le transfert de la S.N.C.F.A. (*loc. cit.*, pages 49 sq.) et à la situation des agents français en fonction auprès d'E.G.A. du 17 décembre 1962 (*ibid.*, pages 58 sq.). Cf. *J.O.R.A.*, 24 septembre 1962 et 17 mai 1963; *J.O.R.F.*, 1962, page 9 661 et 1963, p. 907.

V. l'accord du 29 juillet 1965 sur les hydrocarbures et le développement industriel (L. 26-XI-1965 et D. 65-1133 du 17-XII-65, *J.O.R.F.*, 1965, pp. 10 451 et 11 793), ainsi que l'Accord du 28 juillet 1965 prévoyant la contribution de la France à l'Institut algérien du pétrole, accord complété par le D. 65-1134 du 17-XII-1965, *J.O.R.F.*, p. 11 824.

(27) Négociations ouvertes à Alger au niveau des experts, le 19 novembre 1962. Cf. *A.A.N.*, 1962, *loc. cit.* et *supra*, note 22.

technique dans le domaine de la radio et de la télévision du 23 janvier 1963 et le décret algérien du 1<sup>er</sup> août 1963 portant organisation de la R. T. Algérienne indiquent que le transfert a eu lieu même si les négociations n'ont pas abouti (28). Il est vrai que le transfert a pu être décidé à l'occasion des nombreux entretiens qui se sont déroulés depuis 1962 entre délégations française et algérienne même si le laconisme et la discrétion des communiqués officiels ne permettent pas de l'affirmer avec certitude. Ainsi, par exemple à la suite de conversations qui se sont déroulées du 12 au 18 février 1963, ont été signés des « accords et documents » concernant Air-Algérie (29). Ainsi encore à l'issue des entretiens de Paris du 12 au 26 juin 1963 les délégations « sont parvenues à des conclusions positives » intéressant spécialement « le transfert du patrimoine de la Caisse d'Équipement », effectué sans doute au bénéfice de la caisse algérienne de développement créée le 7 mai 1963 pour succéder à la précédente qui était un établissement public de l'État institué en 1959 pour la mise en œuvre du plan de Constantine (30). Si les modalités du transfert ne sont pas connues il importe cependant de souligner que la Caisse d'Équipement pour l'Algérie, modifiée dans son organisation en 1964, continue de participer au développement de l'Algérie au titre de l'aide liée et de la coopération économique (31).

Les principes énoncés dans la déclaration relative à la *coopération économique* et financière promettaient à l'Algérie une aide durable et privilégiée, prolongeant le plan de Constantine (32). Evidemment ces principes ont joué un rôle considérable dans le transfert des biens mobiliers et immobiliers de l'État français ou des établissements publics français. Certes il est impossible de dresser le bilan exact des biens qui ont été ainsi transférés à l'Algérie car, pour des raisons faciles à comprendre, toutes les conventions qui ont pu régler directement ces problèmes n'ont pas été publiées. Cependant quelques conventions laissent entrevoir en ce domaine l'importance des transferts.

(28) V. le texte du protocole, *Doc. Franc., loc. cit.*, pages 79 sq. J.O.R.A. du 17 mai 1963 et J.O.R.F., 1963, page 2267 et plus particulièrement l'article 2 : « Le gouvernement français apporte son concours à la R.T.A. ». — V. le texte du décret du 1<sup>er</sup> août 1963 au J.O.R.A. du 16 août 1963.

(29) Cf. *Supra*, notes 33 et 34 et *Doc. Franc., loc. cit.* page 83. Le 2 mars 1965 ont été signés à Alger deux accords relatifs au transfert de propriété de câbles sous-marins, cédés par le gouvernement français au gouvernement algérien; cf. *Le Monde*, 4 mars 1965 et R.G.D.I.P., 1965, page 762.

(30) Cf. sur ce point : les dispositions des conventions pour la poursuite de l'exécution des dépenses d'équipement public engagés au nom de la C.E.D.A.; *Doc. Franc., loc. cit.*, pages 75 et 92; le communiqué publié le 26 juin 1963; *ibid.*, page 107 et A.A.N., 1963, page 427.

La caisse d'équipement pour le développement de l'Algérie a été instituée par le décret du 17 mars 1959 (J.O.R.F., 1959, pages 3251 sq.) et s'est substituée au Fonds d'équipement de l'Algérie créé le 10 août 1957.

Cf. également la loi du 7 mai 1963 portant création et fixant les statuts de la caisse algérienne de développement (J.O.R.A., 10 mai 1963).

(31) Cf. le décret du 17 juillet 1964 modifiant l'organisation de la C.E.D.A. spécialement (article 2) la composition du comité directeur ainsi que la mission qui lui est impartie (J.O.R.F., 1964, page 6402).

(32) Cf. la déclaration de principes relative à la coopération économique et financière, Accords d'Évian, *loc. cit.*, pages 49 sq. V. également en matière économique l'échange de lettres du 5 juin 1963, relatif à l'utilisation des Diar-el-Askri, *Doc. Franç., ibid.*, pages 116-119 et la répartition effectuée provisoirement, leur « dévolution définitive devant faire l'objet d'un accord ultérieur ».

Le protocole du 28 août 1962 réglant à titre provisoire les modalités d'exécution des opérations financières algériennes et françaises implique que « les installations immobilières et mobilières utilisées par les services du Trésor français au 30 juin 1962 ont été transférées à l'Algérie dès le 1<sup>er</sup> juillet 1962 puisque ces installations demeurent à la disposition des services du Trésor français, provisoirement et au plus tard jusqu'au 31 décembre 1962 si une convention n'a pas réglé les problèmes pratiques (33). Cette convention est intervenue le 31 décembre 1962 et dispose : « Au 1<sup>er</sup> janvier 1963 les locaux occupés par les services du Trésor en Algérie sont définitivement transférés au gouvernement algérien... Les moyens des services y compris le matériel et le mobilier... sont définitivement transférés au gouvernement algérien » (34). Une fois encore, spécialement en matière mobilière, aucune distinction n'est faite entre domaine public et privé de l'Etat.

Dans le domaine de la coopération monétaire, seule a été publiée la Convention de transfert du privilège d'émission de la Banque d'Algérie (35). Cette convention dispose expressément que « la Banque (française) cédera en toute propriété à l'Etat algérien ou à la Banque centrale d'Algérie créée le 13 décembre 1962 les immeubles... ainsi que les mobiliers et matériels garnissant lesdits immeubles... ».

Ces deux conventions renvoient respectivement à une commission mixte et à deux arbitres le soin de trancher les difficultés que leur application pourrait soulever. Le fait méritait d'être signalé, car dans l'ensemble des conventions franco-algériennes il s'agit de deux exceptions qui font une allusion, assez lointaine il est vrai, aux difficultés éventuelles du transfert des biens de l'Etat. Encore ces difficultés ne concernent pas le montant d'une somme à payer par l'Algérie. Aucune disposition des conventions franco-algériennes ne fait, même implicitement, référence au caractère onéreux des cessions effectuées par la France. Le caractère gratuit des transferts, importants en nombre et en valeur, ne peut s'expliquer que par la volonté de la France d'accorder une aide privilégiée à un Etat qui, avant d'accéder à l'indépendance, constituait des départements français. Malgré les circonstances dans lesquelles l'Algérie a accédé à l'indépendance, la volonté de coopérer avec la France a suffi pour que les engagements, pris par la France à cette condition dans les accords d'Evian, entrent en vigueur.

Bien que la Tunisie et le Maroc aient accédé à une pleine indépendance dans des circonstances très différentes c'est cependant la même volonté de coopération qui permet d'expliquer les modalités de la succession des Etats protégés d'Afrique du Nord aux biens français.

(33) V. cette convention, *Doc. Franc., ibid.*, page 23 et spéc. articles 12 et 13; *J.O.R.A.*, 14 septembre 1962 et *J.O.R.F.*, 1962, pages 2 204 sq.

(34) Cf. La « convention relative aux relations entre le Trésor algérien et le Trésor Français ainsi qu'aux concours réciproques et à la coopération de la République algérienne... et de la République française pour l'organisation et le fonctionnement des services des trésors », articles 2, 3, 23 et 29 (*J.O.R.F.*, 1963, pages 2 268 sq.). En ce qui concerne la succession aux archives, noter l'article 25.

(35) V. le texte de cette convention du 31 décembre 1962 *Doc. Franc., ibid.*, pages 66 sq. (*J.O.R.F.*, 1963, pages 2 268 sq.) spéc. l'article 7.

## II. — LA SUCCESSION DE LA TUNISIE ET DU MAROC AUX BIENS PUBLICS FRANÇAIS

Les aspects particuliers que présente la succession de la Tunisie et du Maroc aux biens publics français résultent essentiellement de la nature des rapports qui existaient antérieurement entre ces deux Etats et la France. En effet, à la différence de l'Algérie, groupe de départements français, la Tunisie et le Maroc formaient avant d'accéder à une pleine indépendance deux Etats placés sous la protection de la France. Etats protégés, la Tunisie et le Maroc demeuraient *des Etats* au regard du droit international comme du droit français (36). Pour cette raison alors que le statut d'Etat protégé impliquait la présence française en Tunisie et au Maroc, ce même statut limitait l'action et les moyens nécessaires à cette action de l'Etat protecteur puisque l'Etat protégé conservait en principe sa souveraineté interne.

Cependant le contrôle exercé sur la législation et l'administration de l'Etat protégé ainsi que les engagements souscrits dans les traités ont conduit l'Etat protecteur à se doter des services et des moyens matériels destinés à lui permettre d'assurer la défense des protectorats et de réaliser les réformes nécessaires à l'organisation d'une administration moderne. A cet égard, il convient de relever que le régime de la domanialité en Tunisie et au Maroc a été élaboré postérieurement à la conclusion des traités de 1881 et de 1912, en reprenant la distinction du domaine public et du domaine privé établie par le droit français (37), distinction étrangère au droit musulman. Ainsi en 1956 il existait en Tunisie et au Maroc un domaine mobilier et immobilier constitué par l'Etat français auquel les deux Etats tunisien et marocain étaient appelés à succéder conformément au principe établi par le droit international.

Dans la pratique le principe du transfert des biens de l'Etat français n'a pas été remis en cause bien qu'il n'ait donné lieu à aucune « déclaration de principes ». Ce sont donc les modalités du transfert qui présentent le plus grand intérêt. Or en Tunisie et au Maroc, le transfert des biens de l'Etat français a été opéré, le plus souvent, à l'occasion des accords de coopération conclus depuis 1956. Certes à défaut d'accord de coopération le transfert aurait eu lieu mais suivant des modalités différentes qu'ont laissé entrevoir parfois les difficultés auxquelles a pu se heurter depuis 1956 la coopération de la France avec la Tunisie et le Maroc. Au surplus les accords de coopération rendent compte des conditions différentes dans lesquelles la Tunisie et le Maroc ont accédé à l'indépendance au mois de mars 1956, conditions qui résultaient de l'ancienneté de la présence française et d'une évolution différente sur la voie de l'autonomie interne dans les deux anciens Etats protégés.

(36) Cf. l'affaire des « Droits des ressortissant des Etats-Unis au Maroc ». C.I.J., 27 août 1952 et C. Cass., 20 nov. 1934 S., 1935-1-103 ; 2 mars 1937 S., 1938-1-361, note Rousseau et 7 déc. 1949 s., 1950-1-39.

(37) Cf. *supra*, note 1.

Par conséquent, si la volonté de coopération a été un facteur essentiel lors de la succession aux biens français ce sont les différences dans l'évolution du statut interne antérieur qui expliquent les différences dans le transfert des biens français à la Tunisie et au Maroc.

#### A) LA SUCCESSION DE LA TUNISIE AUX BIENS PUBLICS FRANÇAIS.

La succession de la Tunisie aux biens français présente certains traits particuliers qui résultent de l'accession progressive de la Régence à l'indépendance.

Le protectorat français sur la Régence de Tunis avait été établi par deux traités : le traité du Bardo conclu le 12 mai 1881 à Kassar-Saïd qui engageait la France à « prêter un constant appui à S.A. le Bey de Tunis, contre tout danger qui menacerait la personne ou la dynastie de Son Altesse ou qui compromettrait la tranquillité de ses Etats », complété par la convention de la Marsa conclue le 8 juin 1883, qui étendit le protectorat à l'organisation interne de la Régence (38). Ces traités, tout en maintenant la personnalité de l'Etat tunisien ont permis à la France par l'intermédiaire du Résident Général d'exercer les compétences internes cependant confiées à des services publics tunisiens. C'est ce système de protectorat qui, pendant près de vingt ans, a permis à la France de créer et de développer dans la Régence les structures indispensables à un Etat moderne.

De la sorte à côté des services publics tunisiens se sont développés les services destinés à permettre à la France d'accomplir sa mission exclusive de protection, de procéder aux réformes qu'elle jugeait utiles et de collaborer au fonctionnement des services tunisiens. Parallèlement les biens mobiliers et immobiliers tunisiens se sont développés en même temps que ceux nécessaires aux services français de la résidence. Alors que les biens tunisiens, se trouvaient soumis au régime établi par le décret beylical du 24 septembre 1885, distinguant les biens du domaine public expressément énumérés de ceux appartenant au domaine privé de la Régence (39), les biens français en Tunisie, en l'absence de réglementation spéciale, appartenaient soit au domaine public, soit au domaine privé selon la distinction établie par le droit public français. Ce qui revient à dire, étant donné l'existence d'un domaine tunisien, que les biens français en Tunisie appartenaient au domaine public ou au domaine privé français selon qu'ils étaient ou non affectés à un service public (40). La consistance de ce domaine était donc à la mesure des services français en Tunisie et c'est précisément la

(38) V. le texte de ces traités in C. A. COLLIARD, *Droit international et histoire diplomatique*, Paris, Domat Montchrestien, 1948, pages 22 et s. V. M. FLORY, « la notion de protectorat et son évolution en Afrique du Nord, R.J.P.U.F. », 1954, p. 449 sq.

(39) Cf. également des décrets beylicaux du 23 novembre 1915 et 18 juin 1919 concernant le domaine privé des biens qui n'appartiennent pas au domaine public.

(40) Faute de renseignements précis il n'est pas possible, ni d'ailleurs utile, d'envisager l'hypothèse dans laquelle les services de la résidence ont utilisé ou disposé de terres dites « collectives », ou de « biens habous », inaliénables, ces derniers tout au moins jusqu'à la dissolution et à l'interdiction des fondations habous décidée par le décret beylical du 18 juillet 1957.

succession de la Tunisie à la France qui devait permettre de mesurer son étendue.

Cependant si l'évolution de la Régence de Tunis du protectorat à l'autonomie interne puis de l'autonomie interne à l'indépendance pleine et entière a eu pour effet d'accroître la complexité d'une succession déjà difficile à apprécier avec exactitude, cette même évolution a le mérite de souligner que les difficultés relatives au transfert des biens français n'ont surgi temporairement que dans la mesure où la Tunisie entendait faire prévaloir son indépendance sur sa volonté de coopérer avec la France (41). Le principe du transfert des biens n'a pas été mis en cause; la succession est intervenue d'abord comme la conséquence normale de l'autonomie interne (a) puis de l'indépendance (b) à l'occasion des quelques soixante-dix accords conclus entre la France et la Tunisie depuis 1955.

a) Les traités de 1881 et de 1883 avaient eu pour conséquence de donner à la France la direction effective de l'Etat tunisien non seulement dans l'exercice des compétences internationales mais également dans l'exercice de la souveraineté interne. Envisagée dès la fin de la seconde guerre mondiale la reconnaissance de l'autonomie interne de la Tunisie devait faire l'objet des Conventions de Paris du 3 juin 1955. Ces sept conventions reconnaissent l'autonomie interne de la Tunisie désormais libérée du contrôle français sur la législation et l'administration tunisiennes (42).

A l'occasion de ces conventions le transfert des biens français n'a pas été directement envisagé. Implicite il apparaît quelquefois d'une manière incidente dans les protocoles annexés aux conventions mais en tout état de cause il est limité par l'objet même des conventions.

La convention générale énonce deux limites à l'autonomie de la Tunisie. L'autonomie qui est proclamée est *l'autonomie interne*, autonomie interne qui forme un tout avec la *coopération* établie entre la France et la Tunisie. Ces deux limites ne pouvaient pas manquer d'exercer leur influence sur le transfert à la Tunisie des biens des services français.

La convention générale *proclamant l'autonomie interne* dispose en effet expressément que seul l'article 1<sup>er</sup> de la convention de la Marsa est abrogé qui avait eu pour conséquence de priver la Régence de son autonomie interne. Il en résulte que le traité du 12 mai 1881 et les conventions conclues depuis lors demeurent en vigueur. Ainsi, les prérogatives et responsabilités de la France en matière de défense et de diplomatie sont maintenues, l'article 4 de cette convention prévoyant que l'état de choses actuel demeurera et que les affaires seront traitées comme elles l'étaient jusqu'à ce jour dans les domaines de la défense et des affaires étrangères. Dans ces domaines les biens constitués par l'Etat français et nécessaires au fonctionnement

(41) Il convient de rappeler que le 24 décembre 1965 le président Bourguiba lançait à l'université de Dakar l'idée d'un commonwealth francophone. Cf. sur ce point A.A.N., 1965.

(42) V. ces conventions in *Doc. Franc., N.E.D.*, n° 2 034 du 18 juin 1955. « Conventions entre la France et la Tunisie, *J.O.R.F.*, 1955, p. 8-24 sq.; *J.O.R.T.*, 1955, p. 1 396 sq.; *A.F.D.I.*, 1956, p. 731 sq. Cf. R. PINTO, « Les Conventions du 3 juin 1955 entre la France et la Tunisie », *A.F.D.I.*, 1955, p. 53 sq.

des services militaires et diplomatiques ne pouvaient donc donner lieu à aucun transfert consécutif à la reconnaissance de l'autonomie interne.

En revanche le transfert des biens des services français qui relèvent dorénavant de la souveraineté interne tunisienne découle implicitement des dispositions des conventions. Ce transfert est cependant limité car si la France reconnaît et proclame l'autonomie interne de la Tunisie, cette reconnaissance n'a lieu que sous réserve des restrictions ou limitations résultant notamment des dispositions des présentes conventions (article 4 de la convention générale). Précisément une limite importante au transfert des biens français à la Tunisie est prévue en termes de portée générale qui consacrent entre la France et la Tunisie une coopération dans tous les domaines.

C'est précisément cette coopération qui a eu pour effet de limiter la succession de la Tunisie aux biens français bien plus que ne pouvait le faire dans les conventions la seule reconnaissance de l'autonomie interne. Ainsi par exemple le protocole annexe N° 1 à la convention générale dispose, article 1<sup>er</sup> : « Le gouvernement tunisien prendra toutes dispositions propres à faciliter le fonctionnement de l'ensemble des services français en Tunisie et à éviter notamment toutes difficultés qui pourraient résulter de la mise en vigueur du nouveau régime. Il maintiendra en particulier à ces services *l'usage* des bâtiments administratifs, installations et locaux d'habitation du haut personnel actuellement utilisés par la Résidence Générale et les services dépendant d'elle, ainsi que leur mobilier et leurs dépendances. *Certains bâtiments ou locaux feront dès maintenant l'objet d'une cession en toute propriété à la France.* Une commission mixte et paritaire procédera à l'évaluation des bâtiments et installations, et soumettra aux deux gouvernements des propositions en ce qui concerne les règlements financiers résultant du présent article, qui pourront se faire par annuités ».

La lecture de cette disposition fait apparaître que la « mise en vigueur du nouveau régime » implique le transfert des bâtiments... dont la France ne conserve plus que l'usage. Cette disposition révèle aussi que le « nouveau régime de coopération et de collaboration conduit, à l'inverse, le gouvernement tunisien à opérer des cessions en toute propriété à la France. Usage et cession ne sont pas consentis à titre gratuit mais onéreux suivant les propositions d'une commission mixte et paritaire dont il convient de relever la création en tant qu'organe chargé de dresser l'inventaire des bâtiments et installations nécessaires à l'ensemble des services français en Tunisie (43).

Il convient également de relever que la coopération consacrée par les conventions de 1955 est à l'origine des dispositions qui affirment *a contrario* la succession de la Tunisie aux biens français mais de manière incidente par les exceptions qu'elles prévoient expressément.

Ces exceptions au transfert des biens ont été prévues spécialement par les dispositions des conventions sur la coopération administrative et technique et culturelle.

(43) Les évaluations et proportions de cette commission n'ont donné lieu, semble-t-il, à aucune publication officielle qui aurait pu permettre indirectement au moins, d'apprécier l'importance des transferts. Une disposition du même ordre figure aux Protocoles Annexes, n° 2 (1b) et n° 4 (annexe5, 6°, dernier alinéa).

La convention sur la *coopération administrative et technique* a pour objet, parmi d'autres (44), de définir les conditions de la coopération administrative et technique franco-tunisienne. Ces conditions ont été précisées dans des protocoles annexes où figurent des dispositions intéressant les modalités du transfert des biens français.

Le protocole relatif aux questions sanitaires et médicales qui ne manque pas d'évoquer notamment la succession de la Tunisie aux biens des services hospitaliers créés par la France, prévoit que (article 14) jusqu'à la construction d'hôpitaux français en Tunisie le statut actuel de l'hôpital Charles-Nicolle sera maintenu, la France fournissant un concours particulier en manière financière et technique à cet hôpital (45).

Le protocole relatif à l'aéronautique civile mentionne expressément « l'aménagement et l'exploitation des aérodromes d'intérêt général qui lui appartiennent », les services de l'aéronautique civile en Tunisie relevant du Secrétariat général à l'Aviation civile et commerciale et de l'autorité du Haut-Commissaire de France (46). Spécialement (article 6) « les dépenses de fonctionnement des services de l'aéronautique civile en Tunisie, les dépenses entraînées par la création, l'entretien, le fonctionnement et l'exploitation des aérodromes d'intérêt général de Tunis-el Aouina et de Sfax-el Maou et celles relatives aux aides à la navigation aérienne, sont prises en charge par l'Etat français.

De même le protocole d'application de la convention du 30 octobre 1953 relative à la Radiodiffusion et à la Télévision vise (article 3) la direction de la Radiodiffusion et de la Télévision française en Tunisie. Disposition conforme au caractère français des installations de Radiodiffusion et Télévision en Tunisie confirmé par la même convention (47). Les exceptions ainsi apportées au transfert des biens français par la coopération administrative et technique dans le cadre de l'autonomie interne reconnue à la Tunisie ont été encore accrues par les dispositions de la convention de coopération et d'assistance dans les domaines universitaire et culturel.

Par la *convention culturelle* le gouvernement tunisien reconnaît au gouvernement français (article 1<sup>er</sup>) « le droit d'assurer librement à tous les degrés, dans des établissements existants ou à créer, l'éducation de ceux qui désirent recevoir son enseignement ». En vue de permettre à la France l'exercice de ce droit l'article 13 de cette convention met à la disposition de la mission universitaire et culturelle française, *en toute propriété*, « un certain nombre d'établissements pour l'enseignement du premier degré et du second degré, pour l'enseignement technique et l'enseignement professionnel ». La liste des établissements appartenant en toute propriété à titre

(44) Cf. Article 1 de cette convention, *N.E.D., op. cit.*, p. 43.

(45) V. cette article, *ibid.*, p. 63, protocole annexe n° 2.

(46) V. articles 1, 3 et 6, *ibid.*, p. 65 du protocole annexe n° 3.

(47) V. l'article 3 du protocole annexe n° 4, *ibid.*, p. 68 et la convention du 30 octobre 1953 au *J.O.R.F.*, 1954, p. 632 dont l'article 12 disposait : « A l'expiration de la présente convention la radio-télévision française (en Tunisie) conservera la propriété de ses installations et de tous ses biens corporels et incorporels. Toutefois le gouvernement tunisien pourra, à condition de faire connaître son intention en dénonçant la présente convention, racheter les dites installations. Dans ce cas la valeur des installations sera déterminée à dire d'expert »; *J.O.R.T.*, 1954, p. 104.

définitif à la France, fait l'objet du protocole relatif aux locaux scolaires et comporte : pour l'enseignement primaire 641 locaux et logements, pour l'enseignement professionnel 57 centres et logements; pour l'enseignement du second degré, 9 lycées et collèges.

Pour résoudre les difficultés susceptibles de surgir, la convention a créé une commission mixte permanente de six membres (48).

Ainsi, dans une proportion qu'il est facile d'imaginer même si les protocoles annexés à la convention de coopération administrative et technique n'ont pas la précision de celui annexé à la convention culturelle, la coopération, comme cela se vérifiera plus tard dans les Etats d'Afrique Noire, en maintenant la présence française a limité dans une très large mesure la succession de la Tunisie aux biens français. Qui plus est les conventions de coopération prévoyaient expressément que postérieurement à leur entrée en vigueur la France pourrait créer : de nouveaux aérodromes civils d'intérêt général, ou de nouveaux établissements d'enseignement... Lors de l'accession de la Tunisie à l'indépendance, outre les biens des services de défense et de diplomatie, il y avait donc une masse de biens français auxquels la Tunisie allait succéder surtout si l'indépendance remettait en cause les conventions de coopération.

b) L'étape de l'autonomie interne de la Tunisie devait durer moins d'un an, l'indépendance de la Tunisie étant reconnue par le protocole franco-tunisien du 20 mars 1956. Ce protocole abrogeait expressément le traité du Bardo de 1881 et déclarait que les dispositions des conventions du 3 juin 1955 qui seraient en contradiction avec le nouveau statut de la Tunisie, Etat indépendant et souverain, seraient modifiées ou abrogées.

En fait la Tunisie devenant indépendante avant que ne soient conclus de nouveaux accords ou que ne soient complétés et modifiés ceux de 1955, la succession de la Tunisie aux biens français intervenue en 1955 demeurait acquise. A partir de 1956, cette succession ne pouvait donc qu'être étendue à la faveur de l'harmonie des rapports franco-tunisiens, harmonie rompue à plusieurs reprises. Finalement la volonté de coopération l'emportant, le protocole d'accord domaniale du 24 janvier 1959 a définitivement réglé la succession de la Tunisie à certains biens français.

Les transferts réalisés en 1955 ont été complétés à partir de 1956 par la succession de la Tunisie aux services français de sécurité et de défense et par la conclusion de nouveaux accords de coopération technique (49).

Le protocole du 20 mars 1956 rendant à la Tunisie l'exercice de ses responsabilités en matière de *sécurité et de défense* a eu pour effet d'appeler la Tunisie à succéder aux biens des services français.

Le 3 octobre 1956 au terme d'un échange de lettres intervenu entre les

(48) V. les articles 1, 4, 13, 16 de cette convention et le texte du protocole annexe, *ibid.*, p. 77 sq.

(49) Les problèmes relatifs à la succession de la Tunisie aux édifices du culte, très différents de ceux qui se sont posés en Algérie et le *Modus vivendi* du 9 juillet 1964 ont fait l'objet d'une étude publiée dans l'A.A.N., 1964, p. 63 sq. Cf. également R.G.D.I.P., 1964, p. 961 sq. et *Le monde* du 22 juillet 1964.

gouvernements français et tunisien était conclu un « Accord sur le transfert de la gendarmerie ». Cet accord a établi le calendrier du transfert des locaux construits par la France et affectés à la gendarmerie en tenant compte des nécessités de la coopération franco-tunisienne prévue en ce domaine. C'est ainsi que du 1<sup>er</sup> octobre au 31 décembre 1956, 71 casernes ont été transférées à la Tunisie, la France conservant les locaux et le matériel nécessaires à sa participation au service de sécurité notamment à Sousse, Mareth, Zarzis, Ben Bardanne, Bizerte, Ferryville, Gromballia, Tunis et Medjez-el-Bab.

En outre, à la suite d'un échange de lettres du 5 octobre 1956 était adopté le procès-verbal du 15 octobre concernant les services de surveillance du territoire et prévoyant spécialement que « la passation effective des locaux, matériels, armements et archives s'effectuera dans la même journée du 16 octobre et à la même heure à la diligence des chefs de brigade ou de poste... ou de tout autre agent de la D.S.N. qui aura été désigné à cet effet ».

Si à l'occasion de ces accords et procès-verbal le transfert des biens français, dont on peut concevoir l'importance, ne donnait lieu à aucune difficulté particulière, il devait en être tout autrement à l'occasion de la succession de la Tunisie aux installations et équipements militaires.

En effet, en exécution du protocole du 20 mars 1956 divers échanges de lettres entre les gouvernements français et tunisiens intervenus en 1967 devaient aboutir à régler le 17 juin 1958 les problèmes du retrait comme du stationnement des forces françaises en Tunisie. Après l'incident de Sakiet Sidi Youssef, le 8 février 1958, la Tunisie avait demandé l'évacuation totale immédiate des troupes françaises, un délai plus long étant cependant envisagé pour Bizerte (50). L'accord du 27 juin 1958 a donc fixé un calendrier provisoire en attendant que les négociations au sujet de la base stratégique de Bizerte aient abouti.

Le calendrier établi échelonnait du 1<sup>er</sup> juin au 1<sup>er</sup> octobre 1958 le retrait des troupes françaises stationnées en Tunisie : évacuation du port, des bases et installations militaires de Tunis et destruction des pistes d'atterrissage de Remada, de Gafsa, de Sfax, susceptibles d'être utilisées par le F.L.N., évacuation ensuite des bases et casernements de Gabès, Sfax, Mareth et El Aouina, remis aux autorités tunisiennes.

Cependant l'accord du 17 juin 1958 assurait le maintien des troupes françaises dans la zone de Bizerte, zone définie en 1955 à l'annexe V de la Convention générale. Après bien des heurts, (le conflit armé du mois de juillet 1961, le *modus vivendi* du 29 septembre 1961, l'échec des négociations de janvier 1962...) les troupes françaises devaient évacuer la base de Bizerte le 15 octobre 1963, ainsi que les installations et équipements militaires construits et réalisés par la France (51).

(50) Cf. sur ce point : A.F.D.I., 1958, p. 811 et sq.; 1961, p. 870; 1962, p. 833; R.G.D.I.P., 1962, p. 833 et 1964, p. 201 et sq.; A.A.N., 1963, p. 199 et sq.; C. DEBBASCH, « La politique de Bizerte »; V. SILVERA, *Revue de Défense Nationale*, n<sup>os</sup> avril 1962, 1963 et janvier 1964.

(51) En 1960 la France regroupant des installations militaires périphériques sur le centre de la base de Bizerte avait remis aux autorités tunisiennes un certain nombre de bâtiments et casernes situés à l'intérieur de la ville. Le 30 juin 1962 la France avait transféré à la Tunisie les installations de la zone sud de la base de Bizerte (Arsenal de Menzel-Bourguiba, et hôpital Sidi Abdallah).

Avant que n'éclate la crise de Bizerte altérant les relations franco-tunisiennes à partir de 1960 la coopération dont le principe avait été établi par le protocole du 20 mars 1956 avait conduit à la conclusion d'un certain nombre d'accords de coopération technique, dont les plus importants du point de vue du transfert des biens français à l'Etat tunisien concernent la radiodiffusion et l'aéronautique civile, services demeurés français dans le cadre de l'autonomie interne (52). Bien que la coopération franco-tunisienne ait eu à souffrir de la crise de Bizerte les transferts de biens français avaient déjà été réalisés pour ces services depuis 1956.

L'accord sur la Radiodiffusion signé à Tunis le 29 août 1956 à la suite de divers échanges de lettres a prévu qu'à partir du 31 mars 1957 le gouvernement tunisien assurerait lui-même : « la gestion, l'exploitation et l'équipement de la Radiotélévision tunisienne, la Radiotélévision française lui prêtant, s'il le désire, son concours technique ». A cette date, les accords antérieurs cessant d'avoir effet, « l'ensemble des terrains, bâtiments, locaux et installations appartenant à la Radiotélévision française en Tunisie fera l'objet d'une cession en toute propriété à l'Etat tunisien ». C'est par cet accord, qu'à l'étonnement de certains parlementaires français (53) a été opéré le transfert des biens de la Radiotélévision française en Tunisie, transfert qui dans le cadre d'une assistance technique, acceptée par la Tunisie, conservait aux agents français l'usage des appartements ou pavillons qu'ils occupaient au 31 janvier 1957 et permettait à la France de disposer des locaux nécessaires au fonctionnement d'une chaîne française en Tunisie.

De la même manière l'accord signé à Tunis le 24 juillet 1958 et relatif « au transfert des services de l'aéronautique civile en Tunisie » disposait : (article 3) « Dès la signature du présent accord l'Etat français cède en toute propriété à l'Etat tunisien les matériels et équipements »... (Annexe I) ; et (article 4)... « jusqu'au règlement d'ensemble des questions domaniales l'Etat français concède à l'Etat tunisien la jouissance des immeubles dont il est propriétaire... en renonçant à « percevoir des loyers et redevances qui seraient dus à raison de cette jouissance ».

Ce dernier accord ainsi que l'accord sur la Radiodiffusion suspendaient donc le règlement définitif des transferts à un accord à négocier sur les questions domaniales, accord qui fut en fait conclu au mois de janvier 1959.

Parmi les accords conclus entre la France et la Tunisie en matière économique et financière, le protocole d'accord domanial, signé à Tunis le 24 janvier 1959, présente un intérêt particulier en ce qu'il règle d'importants transferts de biens et en ce qu'il précise les modalités de ces transferts (54).

Les transferts prévus par les dispositions du protocole du 24 janvier 1959 reflètent la politique de coopération définie entre la France et la Tunisie.

(52) Cf. *supra*, note 47. Ces accords comme la plupart des accords franco-tunisiens, conclus depuis 1956 n'ont pas été publiés; appliqués sans ratification ni autorisation parlementaire bien qu'ils dérogent à des conventions antérieures approuvées et ratifiées ils violent les règles constitutionnelles françaises.

(53) Cf. : *J.O.R.F.*, Débats C.R. 1957, p. 7 et sq., question orale de M. Debré.

(54) Le protocole d'accord domanial du 24 janvier 1959 annoncé par la presse qui est ici analysé, n'a fait l'objet d'aucune publication officielle. Les renseignements donnés présentent donc nécessairement des lacunes quant au détail des transferts.

En effet, tous les biens français n'ont pas été transférés à la République tunisienne. Le trait le plus marquant de la succession de la Tunisie aux biens français résulte précisément de ce que le principe du transfert des biens généralement admis par le droit international a fait l'objet d'exceptions importantes. Le protocole d'accord domanial du 24 janvier 1959 est ainsi beaucoup plus remarquable par le maintien du caractère français de certains biens que par le transfert des biens français au nouvel Etat tunisien.

Les dispositions du protocole visent expressément la propriété de l'Etat français sur certains biens. Ces biens dont le caractère français est conventionnellement reconnu sont soit des biens qui étaient à la veille de l'indépendance tunisienne des biens français, soit des biens dont l'Etat tunisien cède la propriété à l'Etat français. Ainsi non seulement le maintien des biens français limite le principe du transfert mais surtout les cessions consenties par l'Etat tunisien et emportant transferts de biens de l'Etat successeur à l'ancien Etat protecteur ne manquent pas d'apparaître comme une anomalie inexplicable en dehors des perspectives tracées par la politique de coopération franco-tunisienne.

Les biens dont l'Etat tunisien reconnaît à l'Etat français la propriété et le droit d'en disposer librement ont fait l'objet d'une énumération très détaillée. Pour l'essentiel il s'agit de villas, de cités, d'ensembles immobiliers, de terrains nus, de cimetières (55).

Les biens, beaucoup moins nombreux, dont l'Etat tunisien cède à l'Etat français la propriété sont expressément désignés et comprennent outre l'immeuble de l'ambassade de France, la résidence de l'ambassadeur à la Marsa et le consulat général de France à Sfax, quatre immeubles dont le lycée Carnot à Tunis devenu propriété de la Tunisie en 1956, lors de son accession à l'indépendance, mais auquel l'Etat français attachait un intérêt particulier, la création de ce lycée étant antérieure au protectorat.

Ces dispositions du protocole d'accord domanial ont eu pour effet de donner au principe du transfert des biens un caractère résiduel, caractère encore accentué par les dispositions du protocole concernant les biens français transférés à la Tunisie.

Les biens français qui font l'objet d'un transfert sont remis soit à l'Etat tunisien, Etat successeur, soit à des particuliers.

Les biens cédés et remis à l'Etat tunisien sont essentiellement des biens à destination militaire dont l'Etat français était propriétaire ou dont il avait la jouissance en exécution de conventions antérieures. Les premiers, très importants, plus de deux cents, représentaient des champs de tir, des camps militaires, des casernes, des batteries, des mess, des stations radio, des stations météorologiques, une quinzaine d'aérodromes, des terrains et immeubles, des cimetières militaires français, les sépultures des soldats français devant être regroupées à Gammarth (56). Les locataires des immeubles transférés sont maintenus dans les lieux pendant un délai maximum de

(55) La plupart des terrains nus acquis par la France depuis 1956 ont été vendus à l'Etat tunisien et ont fait l'objet d'un règlement financier séparé et immédiat.

(56) La question des cimetières militaires étrangers (britanniques, allemands, italiens, américains) a fait l'objet d'un accord ultérieur.

cinq mois. Les seconds, dont l'Etat français n'avait que la jouissance repré- sentent aussi, dans une proportion à peine inférieure, des biens à destination militaire de même nature que les précédents.

Tous les biens cédés ou remis à l'Etat tunisien font l'objet d'une dési- gnation précise. Une telle désignation accentue le caractère résiduel du principe du transfert car par le fait même qu'elle soit donnée elle ne manque pas d'apparaître comme limitative alors que, au contraire, le silence de la convention sur ce point aurait conduit à penser que tous les biens non conservés à la France étaient, *ipso facto*, transférés à l'Etat tunisien. Cet élément d'originalité de la succession de la République tunisienne aux biens français n'est pas le seul d'ailleurs, puisque aux termes du protocole des particuliers sont appelés à participer à la succession d'Etats.

Les tunisiens concernés par l'accord domanial sont les anciens proprié- taires des terrains que l'Etat français avait acquis par expropriation mais qui n'avaient pas reçu leur destination. Bien que ces terrains soient peu nombreux et importants, la « rétrocession conventionnelle » à laquelle ils donnent lieu au bénéfice des anciens propriétaires, à titre onéreux pour l'Etat tunisien, consacre le particularisme du protocole domanial non seule- ment en ce qui concerne la nature des biens transférés mais encore en ce qui concerne les modalités du transfert .

Le caractère onéreux des transferts constitue l'élément essentiel de la succession réglée par le protocole du 24 janvier 1959. Toutefois il convient de souligner que ce caractère déjà étroitement limité était susceptible de demeurer plus théorique que réel.

L'accord domanial franco-tunisien dispose que les cessions effectuées par l'Etat français à l'Etat tunisien et par l'Etat tunisien à l'Etat français doivent donner lieu à évaluation. A cette fin une commission mixte d'experts est créée qui doit commencer ses travaux dès la signature de l'accord et les avoir terminés dans un délai de deux mois (57).

L'évaluation intéresse les *biens immobiliers* transférés et les *biens mobiliers* appartenant à l'Etat tunisien et se trouvant dans les immeubles cédés à l'Etat français. Parmi les biens immobiliers échappent aux travaux de la commission d'experts certains des biens dont l'Etat tunisien a reconnu la propriété de l'Etat français, ce dernier ayant accepté de les vendre immédiatement à des prix fixés par lui à l'Etat tunisien (58), ainsi que le lycée Carnot, le gouvernement français prenant à sa charge, à concurrence de 600 millions de francs, les frais de construction d'un établissement scolaire et s'engageant à fournir le matériel scolaire et scientifique nécessaire à l'équipement des classes.

Ainsi, ce ne sont pas tous les biens mobiliers, ni tous les biens immo- biliers qui doivent faire l'objet d'une évaluation. Qui plus est le caractère onéreux des transferts est atténué par deux limites importantes.

En premier lieu, et sous la réserve qui vient d'être faite, le transfert n'est effectué à titre onéreux qu'en ce qui concerne les biens expressément

(57) Les travaux de cette commission n'ont donné lieu à aucune publication.

(58) Essentiellement des terrains nus représentant une valeur d'environ 80 000,000 dinars.

visés par l'accord auxquels une disposition spéciale ajoute, conformément à l'échange de lettres du 29 août 1956 (59), les installations de la radiodiffusion. Il en résulte donc qu'en l'absence générale de disposition expresse dans les accords antérieurs les transferts des biens des services français n'ont pas été effectués à titre onéreux.

En second lieu, l'accord domanial prévoit que le règlement du solde qui résultera de l'apurement des comptes devra faire l'objet d'un accord ultérieur. Etant donné l'importance des biens français transférés à l'Etat tunisien, le règlement définitif consacrant le caractère onéreux des transferts demeure suspendu à l'accord de l'Etat tunisien. Cet accord dont la crise de Bizerte ne devait pas hâter la conclusion, fait aujourd'hui partie du contentieux franco-tunisien dont le règlement dépend de la volonté de coopération manifestée par les deux Etats. Ainsi le caractère onéreux des transferts représente plus un argument diplomatique qu'une obligation à la charge de l'Etat successeur.

Quoique effectuée dans des conditions différentes, la succession du Maroc aux biens français conduit aux mêmes conclusions.

#### B) LA SUCCESSION DU MAROC AUX BIENS PUBLICS FRANÇAIS.

A la différence de la Tunisie le Maroc est devenu indépendant sans connaître l'étape de l'autonomie interne, la déclaration commune du 2 mars 1956 constatant que le traité de Fez ne pouvait plus régir les rapports franco-marocains. Le passage du statut d'Etat protégé à celui d'Etat indépendant n'a pas manqué de donner un aspect particulier à la succession du nouvel Etat aux biens publics français.

Le protectorat français sur l'empire chérifien avait été établi par le traité de Fez du 30 mars 1912 dont les dispositions s'inspiraient de celles contenues dans les traités du Bardo et de la Marsa (60). En effet, par le traité de 1912 la France s'engageait à accomplir les réformes qui paraîtraient nécessaires pour établir l'ordre intérieur et le développement économique. Le sultan consentait à ces réformes pouvant porter sur l'administration, la justice, l'enseignement, les finances, l'économie générale, l'armée, à condition que sa personne, ainsi que son trône soient protégés. Le traité de protectorat donnait ainsi à la France la direction et le contrôle de la politique extérieure de l'administration et de l'armée tout en conservant à l'Etat protégé la qualité d'Etat souverain (61). Certes le résident général approuvait les actes édictés par le sultan et contrôlait l'administration mais, en principe, la législation et les services publics relevaient de l'Etat protégé. Cependant au Maroc, comme en Tunisie, pour permettre à l'Etat protecteur d'exercer ses fonctions exclusives de protection et de représentation, de promouvoir les réformes jugées utiles, les services de la résidence, services français, ont

(59) Cf. *supra*, note 48.

(60) Cf. L. ROLLAND et P. LAMPUÉ, *op. cit.*, page 90; F. LUCHAIRE, *op. cit.*, page 160; E. DURAND, *Traité de Droit Public Marocain*, Paris, L.D.D.J. 1955, page 53.

(61) Cf. *supra*, note 36.

été créés disposant des biens mobiliers et immobiliers nécessaires à leur action. De 1912 à 1956, à côté du domaine public marocain, défini par les *dahirs* du 1<sup>er</sup> juillet 1914 et du 10 octobre 1917, les biens affectés aux services français du protectorat se sont développés à l'occasion de l'adaptation progressive de l'empire chérifien aux structures d'un Etat moderne (62).

Toutefois en raison de la durée relativement brève du protectorat et en raison surtout de la politique d'association à laquelle il a dès 1912 donné lieu, les biens publics français au Maroc étaient moins importants à la veille de l'indépendance qu'ils ne l'étaient en Tunisie. Qui plus est, spécialement en ce qui concerne de nombreux *services autonomes*, créés le plus souvent à l'initiative de l'Etat protecteur, le silence des textes ne permettait pas d'affirmer leur caractère français et d'en déduire que les biens qui leur étaient affectés constituaient des biens publics français. A cause de cette incertitude, qui n'a pas soulevé de difficultés majeures pendant la durée du protectorat, l'accession du Maroc à l'indépendance aurait pu donner l'occasion de mesurer l'importance des biens jusque là affectés aux services français. Malheureusement loin de fournir une telle précision l'indépendance du Maroc s'est développée dans des circonstances telles, des incidents de Meknès à ceux de Reggane ou à ceux plus récents soulevés par l'affaire Ben Barka que, malgré la politique d'interdépendance initialement adoptée, la succession aux biens français n'a servi qu'à alimenter ce qu'il est désormais convenu d'appeler le contentieux financier franco-marocain.

L'existence d'un tel contentieux souligne les difficultés soulevées par la succession du Maroc aux biens publics français. Ces difficultés ne sont pas cependant dues à la remise en cause du principe du transfert des biens de l'Etat protecteur. Elles résultent essentiellement de ce que la reconnaissance de l'indépendance n'a donné lieu à ce jour à aucune convention domaniale et de ce que les conventions de coopération qui ont été conclues depuis 1956 ont subi les épreuves des relations franco-marocaines. Dès lors si le transfert des biens publics français au Maroc a été effectué en conséquence de la proclamation de l'indépendance (a), les modalités aux termes desquelles il est intervenu n'apparaissent que dans certaines conventions dont l'application a d'ailleurs connu bien des difficultés (b).

a) Confirmant la déclaration commune de la Celle -Saint-Cloud du 6 novembre 1955 et le protocole du 11 février 1956 c'est la déclaration du 2 mars 1956 qui a mis fin au protectorat français (63). Cette déclaration affirmant l'indépendance du Maroc prévoyait l'interdépendance de la France et du Maroc que devaient définir des accords de coopération à négocier dans des domaines d'intérêts communs, spécialement en matière de défense, le protocole annexé à la déclaration laissant le statut de l'armée française inchangé en attendant la conclusion d'un traité de défense. Ainsi la déclaration commune à la différence des conventions franco-tunisiennes de 1955,

(62) C. les *dahirs* du 1<sup>er</sup> juillet 1914 (B.O.R.M. 10 juillet 1914, page 529) et du 10 octobre 1917 (B.O.R.M. 29 octobre 1917, page 1151) in *Juris-Classeur Marocain*, Paris, Ed. Techniques. La législation marocaine relative au domaine public est postérieure au traité de Fez.

(63) Cf., A. DE LAUBADÈRE, « Le statut international du Maroc depuis 1955, A.F.D.I. 1956, p. 122 et s.; *Politique étrangère*, 1958, p. 231 et s.; R.G.D.I.P., 1958, p. 256 et s. et 264 et s.

précisant l'étendue de la coopération, n'avait qu'une conséquence immédiate : la proclamation de l'indépendance du Maroc. Désormais, sans préjuger de la coopération à venir et sous la réserve du maintien de l'armée française, le Maroc était appelé à succéder aux biens français. Aucune disposition du protocole du 11 février 1956 concernant le transfert des pouvoirs au gouvernement marocain ou de la déclaration commune du 2 mars 1956 ne visant le transfert des biens il faut en conclure, à défaut de dérogation spéciale écartant ou limitant expressément cette succession, que le transfert des biens français est intervenu, *ipso facto*, comme une conséquence normale de la reconnaissance de l'indépendance, conformément au principe bien établi du droit international. Comparée à celle de la Tunisie la succession du Maroc aux biens français ne manque pas d'originalité, ne serait-ce que parce qu'elle a été implicite et a porté sur l'ensemble des biens français à l'exception de ceux dont disposait l'armée française. Qui plus est le gouvernement français a acquiescé au principe d'une telle succession puisque, conformément à la législation française, il a édicté les actes nécessaires au transfert de biens publics immobiliers au Maroc (64). De son côté le gouvernement marocain, sans susciter de protestation de la part du gouvernement français, décidait d'effectuer certains transferts. Ainsi le dahir du 21 octobre 1961 a, par exemple, transféré aux Chambres de Commerce et d'Industrie créées par le dahir du 6 janvier 1958 et aux Chambres d'Agriculture, créées par le dahir du 27 avril 1957, les biens « des anciennes Chambres françaises de Commerce et d'Industrie », ainsi que ceux des « anciennes Chambres françaises mixtes d'Agriculture, Commerce et Industrie ». Cependant, le principe de la succession étant admis, les modalités des transferts restaient à préciser. A cet égard il est important de souligner qu'à défaut de dispositions conventionnelles établies lors de l'accession du Maroc à l'indépendance ces modalités ne pouvaient plus être fixées que du commun accord des deux Etats intéressés à l'occasion notamment de la négociation des traités de coopération. Précisément, dans la mesure où l'Etat marocain a accepté de conclure en certains domaines des accords de coopération, dans cette mesure seulement les modalités de certains transferts ont pu être précisées.

b) Depuis 1956 la coopération franco-marocaine a conduit à la conclusion d'un petit nombre de conventions limitées dans leur objet, parfois très vite dénoncées ou tardivement ratifiées en raison des incidents qui ont marqué les relations entre les deux Etats. Dans un climat, plus favorable aux manifestations d'indépendance qu'au désir de coopérer, les dispositions relatives aux transferts sont inexistantes dans les accords de coopération qui auraient pu établir des limites ou des charges à la succession du Maroc aux biens de l'Etat français. En revanche les mêmes dispositions constituent l'essentiel de quelques accords particuliers dont la conclusion était de nature à renforcer l'indépendance du Maroc ou à élargir le domaine de la succession.

Le premier des accords destinés à promouvoir l'interdépendance prévue

(64) A cet égard, dans le silence des conventions, la lecture du *Journal officiel de la République française* fournit quelques indications. Ainsi ont été publiés divers décrets portant cession d'immeubles domaniaux à l'Etat marocain. Voir, par exemple, les décrets du 10 février 1961, *J.O.R.F.*, p. 1754; du 10 mai 1963, *J.O.R.F.*, p. 4-404; du 1<sup>er</sup> août 1963, *J.O.R.F.*, p. 7291... etc.

par la déclaration commune du 2 mars 1956 fut l'accord diplomatique du 28 mai 1956 (65). Mais cet accord qui organisait des consultations périodiques des ministres des Affaires étrangères et qui devait être dénoncé par le Maroc à la suite de l'explosion atomique de Reggane le 13 février 1960 ne comportait aucune disposition concernant les biens des services diplomatiques du protectorat, services français cependant en exécution du traité de Fez au même titre que les services de défense et de sécurité.

A l'inverse les autres services publics, services de l'Etat protégé disposaient de biens appartenant à l'Etat marocain alors même qu'ils avaient pu être acquis avec des prêts consentis par la France. Pour cette raison les conventions de coopération administrative et technique, de coopération judiciaire, de coopération culturelle conclues en 1957 ne soulevaient aucun problème de succession en matière domaniale (66). Si le gouvernement marocain a mis temporairement un certain nombre de biens à la disposition du gouvernement ou des fonctionnaires français il n'y a pas eu comme en Tunisie de cessions effectuées au bénéfice de l'Etat français ni de reconnaissance de propriété (67).

Les seules dispositions intéressant les modalités du transfert de certains biens français apparaissent seulement dans l'accord relatif à l'évacuation des bases françaises au Maroc ainsi que dans deux accords particuliers.

La déclaration commune du 2 mars 1956 en prévision de la conclusion d'un traité de défense franco-marocain avait maintenu provisoirement le statut de l'armée française au Maroc. Ce traité, subissant les heurts et la suspension de la coopération, n'étant pas prêt d'être conclu la présence de l'armée française ne manquait pas d'apparaître comme une atteinte à l'indépendance du Maroc alors même que dès le mois de juin 1957 le dispositif militaire français avait été réduit. Le 6 mars 1958 le roi du Maroc avait déclaré que le principe du retrait des troupes françaises devait servir de base à tout accord militaire à conclure avant d'exiger le 19 mai 1958 le retrait des troupes dans les plus brefs délais. A la suite de ces déclarations intervenait finalement l'accord du 1<sup>er</sup> septembre 1960 organisant l'évacuation progressive des troupes françaises des quelques cinquante bases et écoles militaires qu'elles occupaient (68). Alors que ces bases et écoles militaires

(65) V. cet accord in *R.G.D.I.P.*, 1956, p. 481; l'article II de cet accord réserve l'exécution des obligations mises à la charge du Maroc par les traités antérieurs à son indépendance.

(66) V. la Convention du 6 février 1957 sur la coopération administrative et technique, *Doc. Franc. N.E.D.*, N° 2266 du 27 février 1957; *J.O.R.F.* 1960, p. 1100 et *B.O.R.M.* 21 juin 1957, p. 721. Cette convention a été complétée par l'accord du 7 juillet 1962.

V. la convention judiciaire paraphée à Rabat le 11 juin 1957 et signée à Paris le 5 octobre 1957, *Doc. Franc. N.E.D.*, N° 2359, *J.O.R.F.*, 1960, p. 421. Cette convention a été vier 1966.

V. la convention culturelle paraphée à Rabat le 30 mai 1957 et signée à Paris le 5 octobre 1957. *Doc. Fran. N.E.D.* n° 2310; *B.O.R.M.*, 16 octobre 1959, p. 1745, dahir de ratification du 6 octobre 1959.

modifiée par l'accord du 20 mai 1965 (*J.O.R.F.*, 1966, p. 22) entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1966. (67) V. par exemple, le protocole annexé à la convention culturelle établissant la liste des locaux scolaires mis à la disposition du gouvernement français pour une période de trois ans. *N.E.D.*, Loc. cit.

(68) V. cet accord : *R.G.D.I.P.*, 1960, p. 800 et s.; *A.F.D.I.*, 1962, p. 833. Le dahir du 8 décembre 1960 (*B.O.R.M.*, 9 déc. 1960, p. 2048) abrogeait toutes les dispositions législatives ou réglementaires prises en faveur de l'armée française.

étaient installées sur des terrains achetés par l'Etat français, qui en était donc propriétaire, les dispositions de l'accord ne prévoient le transfert à titre onéreux que des matériels et installations techniques nécessaires à leur fonctionnement. Encore faut-il ajouter que les cessions prévues doivent faire l'objet d'accords ultérieurs dont la conclusion n'a pas encore été annoncée (69). Cet accord du 1<sup>er</sup> septembre 1960 fait ressortir que la détermination des modalités d'une succession dont le principe avait été admis dépend désormais de l'accord des autorités marocaines. Autant dire que cet accord n'a été donné par le Maroc qu'à l'occasion de rares conventions particulièrement intéressantes pour lui.

Ainsi les dispositions de l'accord franco-marocain du 10 mars 1961 relatif au transfert de l'aviation civile ont établi le caractère onéreux des transferts effectués (70). Les matériels et les biens mobiliers sont cédés en toute propriété au gouvernement marocain après inventaire descriptif et estimatif (art. 4). Les biens immobiliers sont mis à la disposition du gouvernement marocain après avoir donné lieu à une estimation contradictoire, la dévolution définitive de ces biens devant être réalisée dans le cadre du règlement général du problème domanial. Il résulte des termes mêmes de cet accord que le caractère onéreux du transfert effectué en toute propriété ou par « mise à la disposition », cette formule ne devant pas faire illusion, dépend du règlement général du problème domanial, règlement général qui ne saurait être conclu sous l'accord du gouvernement marocain.

Il en est de même de l'accord du 16 juin 1962 relatif au transfert de l'annexe à Rabat, de l'Institut géographique national français (71). Cet accord signé à Rabat comporte notamment deux annexes intéressant le transfert des biens. Les dispositions relatives aux biens mobiliers, annexe II, prévoient expressément que « l'ensemble du matériel et des stocks de l'annexe de l'Institut (ameublement et matériel de bureau et d'atelier, matériel de campement, matériel technique, matériel automobile, matières premières et photographies aériennes, cartes...) sera cédé à titre gratuit et en toute propriété au gouvernement marocain... Un inventaire descriptif et estimatif de ce matériel et de ces stocks sera entrepris contradictoirement dès la signature de l'accord, la cession prenant effet le 1<sup>er</sup> janvier 1963 ». En contrepartie de cette cession à titre gratuit le gouvernement marocain s'engage, dans la limite de ses disponibilités, à mettre à la disposition des brigades temporaires de l'Institut en mission au Maroc les matériels d'appoint technique, de campement et automobiles nécessaires à l'accomplissement de leur mission. Seules les cartes édictées à Paris par l'Institut échappent à ce transfert à titre gratuit (72).

Au contraire les biens immobiliers à Rabat de l'Institut géographique national ont fait l'objet de transferts à titre onéreux (Annexe III). « Dans un

(69) En ce qui concerne l'évacuation des bases américaines (accord franco-américain du 22 décembre 1950).

(70) V. cet accord : J.O.R.F., 1961, p. 11670 et s.

(71) V. cet accord et le dahir de ratification du 11 juin 1963 au B.O.R.M., 21 juin 1963, p. 1023.

(72) Laissées en dépôt à Rabat elles y seront vendues par le nouveau service géographique marocain qui versera à l'Institut les sommes correspondantes sous déduction d'une ristourne de 40 %.

esprit de coopération et en vue de permettre au gouvernement marocain d'assurer la continuité du service géographique au Maroc... », le gouvernement français a accepté de céder en toute propriété à l'Etat marocain l'immeuble principal moyennant « une indemnité de 410 000 dirhams, représentant 50 % de la valeur dudit immeuble »...

Par ailleurs deux villas, un appartement de fonctions et un garage affectés à l'annexe de l'Institut à Rabat ont été mis à la disposition du gouvernement marocain après une « estimation contradictoire pour valoir ce que de droit dans le cadre du règlement général du problème domanial ».

S'agissant des biens immobiliers le transfert à titre onéreux a été réalisé effectivement pour un seul immeuble à concurrence de 50 % de sa valeur et pour les quatre autres il dépend de la conclusion d'une convention domaniale qui appartient encore au contentieux franco-marocain (73). Une telle convention postulant l'accord des autorités marocaines il va sans dire que le caractère onéreux des transferts demeure très largement théorique.

\*  
\*\*

La succession du Maroc aux biens français, au-delà des termes des rares conventions qui ont été conclues, ne manque pas d'apparaître comme une succession à titre gratuit et rejoint ainsi la succession effectuée en Tunisie. Ce caractère gratuit des transferts qui résultait pour le Maroc et la Tunisie directement du silence observé sur ce point ou indirectement du renvoi à des règlements domaniaux à conclure a été consacré à l'occasion de la succession de l'Algérie aux biens français, comme il l'avait été après les expériences de 1956 au bénéfice des Etats nouveaux d'Afrique Noire. Ainsi la succession du Maroc et de la Tunisie aux biens français a d'abord révélé en 1956, dès lors que le transfert des biens est la conséquence immédiate de l'indépendance, que le caractère onéreux de la succession aux biens est illusoire soit parce que l'Etat nouveau ne dispose pas des moyens financiers nécessaires, soit surtout parce qu'il est de nature à ouvrir un contentieux peu favorable à la coopération. L'établissement d'une telle coopération, fondée sur l'indépendance de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur, ne va pas sans soulever de difficultés, l'Etat successeur étant porté à considérer qu'elle est de nature à perpétuer des limites à sa souveraineté.

A cet égard, la France a tenu compte des expériences réalisées en 1956. Afin d'éviter les marchandages et les difficultés susceptibles de surgir, dans la mesure où le principe en est accepté par l'Etat successeur, la coopération doit être définie en même temps que s'effectue le transfert des biens. Lors de l'accession à l'indépendance des Etats d'Afrique d'expression française et de l'Algérie les mêmes conventions ont proclamé l'indépendance des Etats nouveaux et établi les bases de la coopération. Dans ces conventions les transferts de biens ont été définitivement réglés et n'ont pas ensuite donné lieu à contentieux. Il est remarquable de constater que c'est dans le nouvel

(73) Ce contentieux ne paraît pas prêt d'être réglé. Le 23 février 1966 le Président de la République française constatait que la crise des rapports entre le Maroc et la France revêtait « une gravité sans précédent ».

Etat d'Afrique du Nord où les biens français étaient les moins nombreux et les moins importants que les transferts ont soulevé des difficultés qui ne sont pas encore résolues tandis que la coopération demeure très limitée et sans cesse remise en question. En outre, l'absence de conventions de coopération n'a pas permis de préciser à la suite du transfert de compétences les obligations du nouvel Etat à l'égard des engagements souscrits en son nom antérieurement à l'indépendance.

Il s'agit là d'une lacune regrettable et dangereuse dans la mesure où elle peut permettre à l'Etat successeur de considérer qu'il n'est lié que par les obligations qu'il a lui-même acceptées. Sur ce point encore l'expérience faite au Maroc et dans une mesure moindre en Tunisie a permis à la France d'éviter en Algérie comme dans les Etats d'Afrique Noire les incidents qui vouent à l'échec toute politique de coopération.

G. FOUILLOUX.