

Évian. 19 mars 1962. : Des accords sans aucune validité juridique

Pouvait-on au moins espérer que les accords conclus avant l'indépendance comporteraient des engagements qui protégeraient les intérêts français durant une période de transition ? En France, les prétendus accords d'Évian ont été salués par une explosion de soulagement comparable, toute proportion gardée, à celle qui accueillit Daladier au retour de Munich: ils annonçaient le retour des jeunes du contingent !

Mais quelle était leur portée véritable ?

A l'usage des électeurs du référendum de 1962, la Documentation française a édité une plaquette intitulée "*Les accords d'Évian*" qu'on peut aisément se procurer encore aujourd'hui. S'il dispose d'une incontestable force de communication ce titre est parfaitement erroné ! Dès la seconde page, on ne parle plus d'accords mais "*des termes fixés par les Déclarations d'Évian*". Jamais, dans le texte lui-même, le mot accord n'est utilisé ! Entre "des accords" et "des déclarations", il y a pourtant plus qu'une nuance !

Le 20 mars 1962, le général de Gaulle, Président de la République, par un message au Parlement, présente ce document. Lui même se garde bien d'user du terme *accords*. Il le désigne comme reproduisant "*la conclusion des négociations d'Évian avec les représentants du FLN*".

Si on est doté d'un solide sens de l'humour, relire aujourd'hui ce document officiel peut constituer un exercice tout à fait réjouissant. On y apprend que les "*droits de propriété* (des Européens en Algérie) *seront respectés. Aucune mesure de dépossession ne sera prise à leur encontre sans l'octroi d'une indemnité équitable préalablement fixée*" (...) "*Ils auront une juste et authentique participation aux affaires publiques*" et "*une équitable participation... dans les diverses branches de la fonction publique*" (algérienne).

"*La mise en valeur des richesses du sous-sol*" (saharien) sera assurée par un organisme technique "*ayant un caractère paritaire*" (mi-algérien, mi-français). "*Les textes officiels* (lois et décrets, algériens) *seront publiés ou notifiés dans la langue française en même temps qu'ils le seront dans la langue nationale*". Etc., etc...

Si, bien qu'ils aient été violés dès la première heure, aucun gouvernement français n'a jamais tenté un quelconque recours devant la cour internationale de Justice de La Haye, c'est que l'existence des "accords" d'Évian en tant que contrat ayant une valeur juridique internationale est des plus douteuse. Et ceci pour une série de raisons dont une seule serait suffisante pour assurer leur nullité:

1 - Les "accords" se présentent sous la forme d'un texte diffusé unilatéralement par la Documentation française et publié au J.O., texte dépourvu des signatures, tant des trois négociateurs français (Louis Joxe, Robert Buron et Jean de Broglie) que de celles des quatre négociateurs désignés par le FLN (Belkacem Krim, Saad Dahlab, Ben Tobbal, M'hamed Yazid). On ne sait donc ni si les parlementaires ont réellement donné au texte leur accord formel (et nous allons voir que les raisons d'en douter sont des plus sérieuses), ni quelle entité ils étaient censés avoir engagée par leur éventuelle signature.

2 - des deux parties à la négociation, l'une avait un statut d'Etat souverain tandis que l'autre était un "Front", c'est à dire un rassemblement politico-militaire

auquel la France s'est refusée, du moins jusqu'au jour du scrutin d'autodétermination - qui est postérieur aux accords - à reconnaître toute existence légale. Ne voulant pas davantage reconnaître le GPRA en tant que Gouvernement provisoire de la République algérienne, la France a pu certes trouver pratique de négocier avec le FLN. Mais la nature juridique exacte de la personne morale qu'elle s'est ainsi choisie comme partenaire à la négociation, reste à définir.

Comment dès lors soutenir valablement que les gouvernements qui se sont ensuite succédés à Alger étaient tenus par des "accords" conclus par un ectoplasme juridique ?

3 - Le texte des "accords" d'Evian ne stipule rien. Il se borne à énoncer des intentions. Relatant ce qu'on pouvait savoir des négociations d'Evian, la presse de l'époque ne parlait d'ailleurs jamais que de la publication prochaine de "déclarations d'intention" (cf. par exemple *Le Figaro* du 7 mars 1962). Le terme accords, terme abusif inventé par des "communicateurs", n'a été introduit que tardivement comme titre de la plaquette publiée par la Documentation française. Il s'est ensuite imposé dans le langage courant. Mais à tort.

Le référendum du 8 avril 1962 "*autorisait*" le Président de la République "*à conclure les actes qui seront à établir après que les Algériens se soient prononcés par référendum*". L'essentiel était donc renvoyé dans le futur, après que l'Algérie serait devenue indépendante et souveraine. "*Si elles sont adoptées par les populations algériennes lors du scrutin d'autodétermination, elles (les déclarations gouvernementales) acquerront la valeur d'un texte organique du nouvel Etat et serviront de base aux conventions qui seront ultérieurement conclues*".

"Acquerront la valeur", "serviront de base", "seront ultérieurement conclues". Qui donc, au nom de l'avenir, prenait de tels engagements ? Qui était lié par eux ?

4 - ce faisant, le gouvernement français a offert à l'autre partie l'occasion de l'enfermer dans un piège. Puisque les négociateurs d'Evian n'étaient là qu'en tant qu'envoyés du FLN et non en tant que membres du gouvernement provisoire algérien ou plénipotentiaires délégués par lui, les textes vers lesquels la négociation s'orientait devaient, pour prendre valeur d'engagement, être préalablement soumis aux instances décisionnaires de la révolution algérienne.

Avant de conclure la négociation, les représentants du "Front" demandèrent donc à se rendre à Tripoli, soumettre l'état des discussions au GPRA, gouvernement provisoire en exil, et au CNRA, Conseil national de la Révolution algérienne, instance d'orientation politique du FLN.

Ces consultations offraient l'occasion d'une surenchère. Allié à Ben Bella, lequel avait été récusé comme négociateur par la France et en avait conçu l'amertume qu'on imagine, Boumedienne obtint du CNRA, le 7 juin 1962, que les textes en cause soient secrètement rejetés. Secrètement, voulait dire que les négociateurs français devaient tout ignorer de ce rejet qui ne serait révélé au grand jour que lorsque l'indépendance serait devenue un fait acquis.

En revanche et pour sa propre part, le gouvernement français s'est lui-même lié par ces textes. Ceci d'une manière d'autant plus rigoureuse qu'il les fit sacraliser en France par le référendum du 8 avril 1962 !

En somme, ces "accords" de dupes, en réalité de simples déclarations d'intention unilatérales, ne se sont jamais imposées qu'à l'une des deux parties, l'autre ayant dès l'origine et secrètement décidé qu'ils seraient nuls et non avenus.

5 - quelques années plus tard, à l'occasion d'un contentieux (arrêt Morali), le Conseil d'Etat a eu l'occasion de s'interroger sur la nature exacte des "accords" d'Evian. Ne parvenant pas à la définir lui-même, ce qui est déjà assez

symptomatique, il renvoya la question au gouvernement. Embarrassé, ce dernier mit quelques délais à lui répondre. Puis il argumenta... comme il put.

"Les déclarations du 19 mars communément désignées (sic) sous le nom "d'accords d'Evian" constituent une convention internationale", affirma-t-il, en raison d'une part de l'échange de lettres entre le Président de la République française et le Président de l'exécutif provisoire algérien et d'autre part du fait de leur enregistrement du 24 août 1964 au Secrétariat général des Nations unies (réponse du ministre des Affaires étrangères au Conseil d'Etat - mars 1968).

Cette thèse officielle est aussi contournée que fragile. En effet, "l'exécutif provisoire" dont elle se sert pour tenter d'attribuer une portée juridique internationale aux "déclarations" du 19 mars, ne doit être confondu ni avec le gouvernement provisoire de la République algérienne en exil (GPRA) que le gouvernement français ne reconnaissait d'ailleurs pas, ni avec le gouvernement algérien qui, après le scrutin d'autodétermination, s'est mis en place à Alger à compter du 3 juillet 1962.

Cet "exécutif" est une institution éphémère, exclusivement destinée à préparer le scrutin d'autodétermination. Il n'a eu d'existence que du 19 mars au 3 juillet 1962. Il a été créé et mis en place par le gouvernement français lui-même et ne pouvait tirer sa très provisoire légitimité que de lui. Il ne pouvait représenter que lui. C'est d'ailleurs le gouvernement français qui a désigné son président en la personne d'Abderrahmane Farès, grand notaire algérois, précédemment président de l'Assemblée algérienne.

Quel que soit le respect que l'on doit à ce très honorable personnage, un échange de correspondance entre lui et le chef de l'Etat français possède à peu près la même valeur contractuelle et internationale qu'un échange de notes entre le chef du gouvernement et un préfet. Pour contracter ces fameux "accords", il n'y avait toujours pas deux parties, mais une et une seule: l'Etat français.

Quant à l'enregistrement, deux ans plus tard et à la seule initiative de la France, du texte de ces déclarations au Secrétariat général du "machin", il évoque irrésistiblement un classement sans suite aux archives de l'histoire.

6 - D'ailleurs, même le président de cet "exécutif provisoire" a, dans sa réponse, pris de précautionneuses distances. Tandis que la lettre du général de Gaulle évoque *"la mise en vigueur des déclarations du 19 mars"*, (à noter qu'à nouveau, le Général évite soigneusement d'utiliser le terme "accords") la réponse de M. Abderrahmane Farès se limite, sans prendre en retour le moindre engagement, à donner acte au chef de l'Etat français que la France *"transfère ses compétences"* à l'Algérie !

A supposer que M. Farès ait disposé d'une quelconque légitimité pour parler au nom de l'Algérie indépendante, lui non plus ne l'a prudemment liée en rien. Il s'est borné à enregistrer les intentions unilatérales du gouvernement français !

En résumé, en tant qu'instruments de droit inter-national, les "accords" d'Evian n'ont jamais existé. C'est bien pourquoi ils n'ont jamais été utilisés comme tels. En revanche, en publiant unilatéralement ces "déclarations" et en soumettant leur approbation au référendum, le gouvernement français se liait irrévocablement. Il s'engageait notamment à maintenir son assistance économique au niveau précédent, celui du financement du Plan de Constantine.

Il se livrait surtout à un retentissant effet d'annonce. Devant l'opinion tant métropolitaine qu'internationale, il proclamait: la guerre est finie, je me suis débarrassé de cette *"boîte à chagrin"* !... La manière importait peu.

Afin que l'analyse soit exhaustive, on peut aussi examiner la validité juridique des "accords" d'Évian non plus en tant que documents contractuels internationaux mais sur le plan intérieur. On constate alors que le décret n° 62 - 315 du 20 mars 1962 a préalablement exclu du scrutin sur le référendum du 8 avril 1962 les citoyens français les plus directement concernés par son objet, à savoir ceux, européens ou musulmans, qui habitaient les départements d'Algérie.

Le caractère conforme à la Constitution d'une telle disposition d'exception resterait à apprécier.

En revanche, son effet moral sur les Français d'Algérie fut, on l'imagine, sans ambiguïté. *"Grande a été (leur) amertume de n'avoir en rien été associés à des négociations qui engageaient leur avenir et celui de leurs enfants. La roue de l'histoire est passée sur eux en les ignorant. Cent trente ans d'efforts, de souffrances, de sacrifices, de bonheur aussi, étaient effacés d'un coup".**

RENE MAYER
Octobre 2008