

# **LES CONVENTIONS DE COOPÉRATION ENTRE LA RÉPUBLIQUE MALGACHE ET LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

par

GÉRARD CONAC et GUY FEUER

*Professeurs agrégés à la Faculté de droit et des sciences économiques  
de Tananarive.*

## **INTRODUCTION**

Aux termes de la Déclaration commune en date du 26 juin 1960, la République Malgache a accédé à l'indépendance. Cette indépendance est l'aboutissement d'une évolution que laissait déjà prévoir la loi-cadre de 1956 et qui s'est précipitée avec la Constitution de 1958.

On sait que la loi-cadre avait déjà doté Madagascar, comme d'ailleurs les territoires d'Afrique Noire, d'un embryon de gouvernement.

Cette loi, sans aucun doute, laissait présager la création à plus ou moins longue échéance d'un Etat malgache. Mais il semble bien qu'elle ait voulu orienter le développement politique de l'île vers la constitution d'un Etat fédéral ou tout au moins vers une très large décentralisation (1).

Avec la constitution de 1958, la formation de l'Etat malgache devait se préciser. Dans le grand discours qu'il prononça lors de son premier voyage à Tananarive, le 22 août 1958, le Général de Gaulle promit aux Malgaches que Madagascar redeviendrait un véritable Etat. Toutefois, le projet de Constitution mettait les Malgaches devant la seule alternative de l'association au sein de la

(1) V. P.-M. GAUDEMET, « La provincialisation de Madagascar », *R.J.P.U.F.*, 1958, p. 294.

Communauté ou de la sécession. Dans l'option ainsi offerte, l'indépendance équivalait à la rupture de tous liens avec la France. Lors du referendum d'octobre 1958, les Malgaches se prononcèrent pour le maintien de Madagascar dans la Communauté. Le 14 octobre, un Congrès de toutes les Assemblées provinciales, réuni à Tananarive, proclamait la République Malgache et choisissait le Statut d'Etat-Membre de la Communauté. Le lendemain, le Haut-Commissaire général faisait savoir que la République française considérait comme définitivement abrogée la loi d'annexion de 1896, et, le jour suivant, le congrès désigna parmi ses membres une Assemblée Constituante (2).

Ainsi, la nouvelle République se voyait dotée d'une très large autonomie sur le plan constitutionnel et législatif. Le 29 avril 1959, le nouvel Etat se donnait une Constitution.

Cependant, il apparut très vite que ce statut ne pouvait être qu'une étape de transition. Les milieux gouvernementaux n'hésitaient pas à reconnaître que le but final était l'indépendance, mais affirmaient que celle-ci devait être soigneusement préparée. Quant à la population elle-même, si l'on en juge par les réactions enregistrées à Tananarive et dans certains grands centres, elle se montrait insatisfaite. On notait en particulier dans la presse un doute et une méfiance incontestables à l'égard des nouvelles institutions. Cette méfiance traduisait d'abord une certaine réserve à l'égard de la Communauté. Certains en acceptaient bien l'idée mais refusaient le principe d'une Communauté unilatéralement définie. Ils supportaient mal le caractère inégalitaire de la nouvelle construction. D'autres allaient plus loin et se prononçaient pour une indépendance pure et simple.

De telles positions étaient très proches de celles que l'on trouvait au même moment exprimées en Afrique. Toutefois, il s'y ajoutait à Madagascar le souvenir et la nostalgie de l'ancienne personnalité internationale du royaume Hova. Cette nostalgie accentuait chez les Malgaches le désir d'un Etat disposant de tous les attributs de l'indépendance, en particulier la diplomatie et une représentation à l'O.N.U.

Un dernier facteur doit être pris en considération : c'est l'influence des courants venus d'Afrique. En particulier, les revendications émises par la Fédération du Mali eurent un grand retentissement à Madagascar. Il devenait incontestable que l'évolution devait être accélérée et c'est pourquoi le discours prononcé par le Général de Gaulle lors du Conseil exécutif de Saint-Louis reçut l'accueil le plus favorable. Le président Tsiranana demanda alors officiellement l'indépendance de la République Malgache. La France

(2) V. H. DESCHAMPS, *Histoire de Madagascar*, Berger-Levrault, 1960, p. 274-275.

accéda à cette demande et des négociations s'ouvrirent à Paris le 11 février 1960. Les délégations permanentes, dirigées respectivement pour la République française par M. Jean Foyer, Secrétaire d'Etat aux relations avec les Etats de la Communauté et pour la République malgache, par M. André Resampa, Ministre de l'Intérieur, travaillèrent dans un climat de confiance et d'amitié. Les négociations aboutirent, le 2 avril, à la conclusion de deux séries d'accords.

La première série comprenait des accords signés par MM. Michel Debré et Philibert Tsiranana. Ces accords portaient transfert à la République malgache des compétences de la Communauté et prévoyaient un certain nombre de dispositions transitoires (3). La seconde série comprenait des accords bilatéraux passés entre la France et Madagascar (4). Deux autres étaient des accords multilatéraux ayant pour objet, l'un les droits fondamentaux des nationaux de la Communauté, l'autre un système de conciliation et d'arbitrage.

L'accord de transfert devait prendre effet après notification par chacune des Parties à l'autre de l'accomplissement, des procédures requises par sa Constitution pour que cet accord puisse entrer en vigueur. Une déclaration commune franco-malgache du 26 juin 1960 constatant l'accomplissement de ces formalités, reconnaissait par là même qu'à partir de cette date la République malgache accédait à l'indépendance. C'est sur la base de cette déclaration que purent être signés l'accord relatif à la participation de la République malgache à la Communauté et les différents accords de coopération. Ce sont ces accords qui règlent actuellement les rapports entre la France et Madagascar. Aux anciens rapports de subordination succèdent des relations fondées sur l'égalité et la réciprocité. D'une part, la République malgache accepte en tant qu'Etat indépendant de coopérer avec la France au sein de la communauté contractuelle. D'autre part, la France accepte d'assumer certaines responsabilités particulières en vue d'aider au développement de Madagascar.

(3) Ces accords ont été approuvés par une loi du 17 juin 1960. Loi n° 60-568. Travaux Préparatoires : *Assemblée Nationale*, Projet de loi n° 665 ; Rapport de M. Carous, au nom de la commission des lois constitutionnelles n° 677 ; Discussion et adoption le 9 juin 1960. *Sénat* : Projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale, n° 192 (1959-1960) ; Rapport de M. André Fosset, au nom de la commission des lois constitutionnelles, n° 196 (1959-1960) ; Discussion et adoption le 16 juin 1960.

(4) Ces accords ont été approuvés à Madagascar par une loi du 5 juillet 1960 et en France par une loi du 18 juillet 1960. Loi n° 60-681. Travaux Préparatoires : *Assemblée Nationale*. Projet de loi n° 719 ; Rapport de M. Dusseaux, au nom de la commission spéciale n° 729 ; Discussion et adoption le 6 juillet 1960. *Sénat* : Projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale, n° 254 (1959-1960) ; Rapport de M. Abdelkrim Sadi, au nom de la commission des lois, n° 264 (1959-1960) ; Discussion et adoption le 11 juillet 1960.

## L'INDÉPENDANCE DE LA RÉPUBLIQUE MALGACHE ET LA COOPÉRATION AVEC LA FRANCE

L'ancienne Communauté excluait l'indépendance des Etats Membres ; la nouvelle Communauté la consacre.

La Communauté rénovée n'est rien d'autre qu'une association d'Etats indépendants ayant décidé d'instituer entre eux une certaine collaboration. C'est très précisément ce que l'on constate pour les rapports franco-malgaches : ce qui en ressort essentiellement, c'est que la République malgache est un Etat pleinement indépendant qui accepte librement de coopérer avec la France et les autres Etats de la Communauté.

### I. — La République malgache, état indépendant

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de l'accord du 2 avril 1960, « la République malgache accède, en plein accord et amitié avec la République Française, à la souveraineté internationale et à l'indépendance par le transfert des compétences de la Communauté ».

On notera la rédaction, surprenante à première vue, de ce texte. Les rédacteurs en effet ont accolé deux expressions qui semblent faire double emploi, celle de « souveraineté internationale » et celle « d'indépendance ». En fait ils ont obéi là à des considérations psychologiques ayant eu le souci de marquer aux yeux du peuple malgache que l'indépendance accordée à Madagascar n'était pas une simple autonomie, mais une indépendance totale.

Dans cette perspective, le terme « d'indépendance » est utilisé pour traduire l'émancipation définitive de Madagascar par rapport à l'Etat colonisateur, et celui de « souveraineté internationale » pour marquer l'accès de la République malgache au sein de la Communauté des nations. En fait, il apparaît actuellement que toutes les compétences permettant à une collectivité de se prévaloir du titre d'Etat indépendant appartiennent à la République malgache.

Cette indépendance complète est acquise, il convient de la souligner, conformément aux procédures prévues par la Constitution française de 1958. En effet, elle s'opère par un transfert à la République malgache des compétences jusque là détenues par la Communauté en vertu de l'article 78. Ce texte prévoit en effet que tout transfert de compétence de la Communauté à l'un de ses membres peut être « réglé » par un accord particulier. L'article 2 de l'accord du 2 avril 1960 porte d'ailleurs que c'est en vertu de l'article 78

que les compétences instituées par cet article sont transférées à la République malgache.

Ce transfert va entraîner, dans chacun des domaines où il s'opère, un certain nombre de conséquences importantes.

*1° La République malgache à désormais  
une personnalité internationale pleine et entière*

A. — *La reconnaissance par les autres Etats.*

A ce titre, elle a été reconnue sans difficulté comme Etat indépendant par les autres Etats. La plupart d'entre eux ont envoyé des représentants à Tananarive lors des cérémonies qui ont marqué la proclamation de l'indépendance. Désormais, la République malgache est en mesure d'entretenir des relations diplomatiques normales avec les autres Etats (5). A l'heure actuelle, ambassadeurs, ministres plénipotentiaires ou chargés d'affaires sont accrédités à Tananarive. Quant à la République malgache, elle a déjà envoyé des ambassadeurs soit dans certains grands pays, soit dans les pays voisins.

En ce qui concerne les relations avec la France, la situation est un peu particulière en ce sens que les représentants de chacun des deux Etats portent le titre de « Haut-Représentant ». Ils ont rang et prérogative d'ambassadeur. Mais le Haut-Représentant de France est le doyen du corps diplomatique à Madagascar, et le Haut Représentant de Madagascar bénéficie d'une place privilégiée parmi les envoyés diplomatiques accrédités à Paris.

B. — *L'admission aux Nations Unies.*

La seconde grande conséquence de l'acquisition de la personnalité internationale a été l'entrée de Madagascar à l'O.N.U.

L'article 6 de l'accord de coopération en matière de politique étrangère prévoyait que la France appuierait la candidature de la République Malgache à l'O.N.U. à la prochaine session de l'Assemblée générale.

Au patronage français s'est ajouté celui de la Tunisie, et c'est ainsi que la République Malgache a été admise à l'unanimité au sein des Nations Unies.

C. — *L'apparition d'une Nationalité Malgache.*

Enfin l'acquisition de la personnalité internationale a entraîné l'apparition d'une nationalité propre à la République Malgache.

(5) La Constitution malgache a été modifiée le 28 juin 1960 en vue de définir les modalités d'exercice de la souveraineté extérieure au pays.

Cette nationalité n'avait pas à être reconnue dans les accords, elle était une conséquence nécessaire de l'indépendance. Sur ce point il faut reconnaître que le caractère équivoque de certaines dispositions de la constitution française avait contribué à entretenir la plus grande confusion. Trop souvent dans les discussions et quelquefois même dans les textes on en était arrivé à mêler les deux questions différentes de la nationalité et de la citoyenneté. Désormais, la situation est beaucoup plus nette : en plaçant le problème sur le plan du droit international, l'accession de la République Malgache à l'indépendance en simplifie les données : chaque Etat a sa propre nationalité et reste libre d'en définir les conditions d'action et de retrait conformément au droit international commun.

Les accords franco-malgaches ne comportent pas en effet de convention sur la nationalité. En ce domaine, au procédé de la convention, on a préféré le procédé de la législation parallèle avec ses avantages et ses limites. En vue d'harmoniser les règles de la nationalité dans les deux pays, le Code de la nationalité française a été modifié, et il a été promulgué à Madagascar un Code de la nationalité qui s'inspire très largement du droit français. Semblables quant à leur contenu, les deux droits restent distincts quant à leurs sources.

Les accords n'ont pas retenu le principe de la double nationalité. Il faut s'en réjouir car, en dépit de ses séductions, un tel principe n'aurait manqué de soulever des difficultés inextricables dans son application. Ce n'est qu'à titre tout à fait exceptionnel et compte tenu des facteurs historiques et géographiques que les originaires de l'Ile Sainte-Marie se sont vu reconnaître le privilège d'un double rattachement à la France et à la République Malgache, et non point, comme on l'écrit parfois, une double nationalité au sens strict. Après des discussions assez serrées entre les délégations française et malgache, l'accord sur l'état des personnes originaires de l'Ile Sainte-Marie a consacré en effet une formule de compromis notable par son particularisme et qui à ce titre mérite de figurer parmi les curiosités du droit international. Qualifiée par l'accord de « dépendance naturelle de Madagascar », l'Ile de Sainte-Marie est reconnue par la France comme partie intégrante de la République Malgache. Les originaires de Sainte-Marie deviennent donc des nationaux malgaches, mais par un privilège spécial, ils seront admis, tout en conservant la nationalité malgache, à exercer sur le territoire de la République Française les droits attachés à la qualité de citoyens français. En outre, leur statut personnel et celui de leurs descendants ne pourra être modifié que par convention entre les deux parties.

Si l'on fait abstraction de ces garanties spéciales reconnues au

Saint-Mariens, le Statut des nationaux malgaches sur le territoire français et des nationaux français sur le territoire malgache, est défini conformément à la pratique classique du droit international, par une convention d'établissement signé en date du 27 juin 1960. Cette convention d'établissement, qui par sa nature, ne se distingue pas des conventions que les Etats amis ont coutume de passer entre eux, réservent cependant aux nationaux de chacun des deux Etats sur le territoire de l'autre un traitement nettement privilégié. Ils conserveront leur statut personnel mais seront assimilés aux nationaux dans de très nombreux domaines. Ils pourront en particulier exercer librement toute activité professionnelle, salariée, industrielle, commerciale, agricole et artisanale. Toutefois, en ce qui concerne les professions libérales, le principe d'assimilation est tempéré par la réserve de mesures exceptionnelles et temporaires devant permettre la promotion sociale des ressortissants de chaque Etat. De même, il est prévu que les conditions d'accès des nationaux d'un Etat aux emplois publics d'un autre Etat seront déterminées par la législation de cet Etat sans préjudice des conventions intervenues ou à intervenir entre les parties contractantes. Quant aux libertés publiques et aux droits fondamentaux, ils sont garantis aux ressortissants des deux Etats par les dispositions de l'accord multilatéral sur les droits fondamentaux des Etats de la Communauté qui a été paraphé les 2 et 4 avril 1960 par les représentants de la République Malgache et par ceux de la Fédération du Mali.

2° *La République Malgache dispose désormais de l'intégralité des compétences étatiques sur le plan interne*

Si l'acquisition de la personnalité internationale a été considérée à Madagascar comme la manifestation la plus visible, et le signe le plus attendu de l'indépendance, elle n'est point cependant la seule conséquence de la promotion de la République Malgache au rang d'Etat souverain. Cette souveraineté nouvelle en effet, affecte tous les domaines qui correspondaient autrefois aux autres compétences détenues par l'ancienne Communauté en particulier la défense le contrôle de la justice, l'enseignement supérieur et la politique économique et financière commune.

A. — *Défense intérieure et extérieure.*

En premier lieu, la promotion de la République Malgache au rang d'Etat indépendant signifie que Madagascar a désormais la responsabilité de sa *défense intérieure et extérieure*. Il en résulte, conformément d'ailleurs au texte de l'article 1<sup>er</sup> de l'accord concernant la mise sur pied des forces armées malgaches, qu'elle doit disposer

de forces armées nationales. Loin de s'opposer à la constitution de cette force, la France a pris l'engagement d'en faciliter la formation en fournissant la première dotation en matériel et en capital et en acceptant de transférer à l'armée et à la gendarmerie malgaches des ressortissants malgaches servant actuellement sous pavillon français.

B. — *Justice.*

Le transfert des compétences détenues par la Communauté en matière de *justice* a posé également de délicats problèmes. En ce domaine, l'une des conséquences essentielles du transfert a été la prise en charge par la République Malgache de l'intégralité du contrôle de cassation. L'article 1<sup>er</sup> de l'accord de coopération en matière de justice reconnaît expressément que les juridictions de Cassation sont seules compétentes pour connaître des décisions rendues par les Tribunaux malgaches de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif. Mais il est bien évident que ces juridictions ne pouvaient être organisées le jour même de l'Indépendance. Il fallait donc prévoir une période de transition. C'est pourquoi il a été stipulé dans un accord relatif aux dispositions transitoires, qu'en attendant l'installation des juridictions suprêmes malgaches, les recours en cassation formés contre les juridictions malgaches de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire seront portés devant la section de la Communauté du Conseil d'Etat, et devant la Chambre de la Communauté de la Cour de cassation.

C. — *Enseignement Supérieur.*

Le souci d'assurer la coopération de la France sans méconnaître le caractère malgache de la compétence en matière d'*Enseignement Supérieur* a amené les négociateurs à retenir une procédure assez originale. Les bases de la coopération en ce domaine sont fixées dans une convention. Mais la Fondation Nationale destinée à assurer le fonctionnement et à promouvoir le développement de l'enseignement supérieur a été créée par une ordonnance du président de la République Malgache. Cette ordonnance, à laquelle se réfère d'ailleurs l'article 2 de l'accord de coopération a fait ensuite l'objet d'un échange de lettres entre le président de la République Malgache et le Premier Ministre français représenté par le Secrétaire d'Etat à la Communauté.

D. — *Domaine économique, monétaire et financier.*

*Dans le domaine économique, monétaire et financier*, il ne suffisait pas de proclamer l'Indépendance pour donner à cette dernière un contenu réel. Cependant il n'était pas question non plus de contester



la pleine souveraineté malgache dans tous ces domaines. L'accord reconnaît lui-même que la qualité d'Etat indépendant confère à celle-ci le droit de créer une monnaie nationale et de diriger librement sa politique contingente et tarifaire sous la seule réserve de ses engagements conventionnels.

a) *Le transfert des services* : fermement décidé à ne point négliger ces compétences nouvelles, la République Malgache, à l'article 2 de la convention, déclare créer une monnaie nationale rattachée au franc par une parité fixe et confier le service de l'émission à un établissement public dénommé « Institut d'émission malgache » (6). Cependant si elle pouvait légitimement souhaiter que le service de l'émission soit transféré dans les délais les plus courts par la Banque de Madagascar et des Comores au nouvel Institut, elle devait également redouter les conséquences psychologiques et les difficultés administratives qu'aurait pu susciter un changement trop rapide. Pour ces raisons, et afin, dit l'accord, de permettre l'installation matérielle du nouvel organisme, il est prévu une période transitoire pendant laquelle la gestion de l'Institut est confiée à la Banque de Madagascar et des Comores. Cette dernière sera tenue d'agir conformément aux instructions et sous le contrôle du conseil d'administration de l'Institut organisme paritaire, dont la composition est précisée à l'article 4 de l'accord.

Une formule comparable a été retenue en ce qui concerne le contrôle des changes. En attendant la création d'un office des changes, placé sous l'autorité du gouvernement malgache, l'office des changes existant à la date des accords conserve ses compétences mais les exerce sous l'autorité du Gouvernement Malgache.

Comme on le voit, loin d'être incompatible avec la souveraineté de l'Etat malgache, l'aménagement de ces différentes périodes de transition n'a pour but que d'éviter au gouvernement malgache d'avoir à organiser ses nouveaux services dans des conditions hâtives. Il n'est pas douteux cependant que dans un climat de tension, les deux parties auraient opté pour des solutions plus expéditives avec tous les risques qu'elles eussent présentés pour le jeune Etat.

b) *La liquidation des biens*. — L'atmosphère de confiance dans laquelle se sont déroulées les négociations permet de comprendre non seulement les solutions retenues en ce qui concerne le transfert des services, mais aussi les modes de liquidation des biens du domaine public et privé. D'après l'article 31 de l'accord de coopération économique et financière, les parties contractantes « convien-

(6) La parité actuelle, entre l'unité monétaire en vigueur à Madagascar et le franc métropolitain ne pourra être modifiée que d'un commun accord.

ment de substituer au règlement domanial fondé sur la nature des dépendances un règlement forfaitaire fondé sur l'équité et satisfaisant à leurs besoins communs».

D'après ce règlement forfaitaire, tous les besoins du domaine public et privé deviennent propriété malgache mais en contre partie de l'abandon de ses droits sur le domaine privé, la République Française conservera ou recevra en propriété les dépendances du domaine nécessaire au fonctionnement de ses services civils et aux besoins de ses forces armées. Une commission mixte aura la double mission de recenser les biens du domaine tant public que privé et de déterminer une masse des dépendances domaniales de valeur égale à celle des immeubles nécessaires au fonctionnement des services de la République Française.

\*  
\* \*

## LA COOPÉRATION AVEC LA FRANCE AU SEIN DE LA COMMUNAUTÉ

Acquise dans l'amitié, l'indépendance de la République Malgache a rendu possible une coopération avec la République Française sur une base égalitaire.

### I. — La participation de la République Malgache à la Communauté

Cette volonté de coopération s'est marquée d'abord par l'adhésion à la Communauté dite « rénovée ». C'est en effet par un accord particulier signé à Tananarive, le 27 juin 1960, c'est-à-dire le lendemain de la proclamation de l'Indépendance, que la République Malgache a adhéré à la Communauté. Cette *adhésion découle donc du libre consentement d'un Etat indépendant*. Elle est même, peut-on dire la première manifestation de la souveraineté extérieure qui implique la capacité et la liberté de s'engager par la voie conventionnelle. Il faut noter d'ailleurs que la participation à la Communauté « rénovée » ne limite pas la souveraineté de la République Malgache. A la différence de la première Communauté, la Communauté rénovée ne résulte pas de l'adhésion à un texte unilatéralement défini par l'un des partenaires dans un texte constitutionnel. *Elle a une base strictement contractuelle*. Si l'on excepte l'accord multilatéral sur la conciliation et l'arbitrage, et l'accord multilatéral sur les droits fondamentaux des nationaux des Etats de la Communauté, chaque Etat participant à la Communauté passe avec la France des accords

séparés qui définissent les modalités de sa propre participation. Cette participation est d'ailleurs stipulée dans les termes les plus vagues. Les textes relatifs à la Communauté proprement dite se caractérisent avant tout par leur grande souplesse et cette souplesse est certainement voulue car au moment des négociations il fallait faire preuve de prudence en attendant de voir ce que serait l'évolution des pays d'Afrique.

Pour la même raison, sans doute, la structure institutionnelle de la Communauté ainsi construite est extrêmement légère. Les organes prévus par l'accord particulier sur la participation de la République Malgache à la Communauté sont peu nombreux et aucun d'entre eux, sauf accord ultérieur des parties, ne dispose d'un véritable pouvoir de décision. Le Président de la Communauté n'est que le symbole d'une amitié. En acceptant de confier au Président de la République Française, la présidence de la Communauté le Gouvernement Malgache a accompli un geste de courtoisie et de reconnaissance.

Mais on ne saurait soutenir que cette institution, inspirée par l'exemple du Commonwealth, est peu compatible avec l'esprit d'égalité et de réciprocité qui définit les nouveaux rapports avec la France. Juridiquement le Président de la Communauté rénovée n'a pas de pouvoirs effectifs. S'il peut, en raison de son autorité personnelle auprès des dirigeants des jeunes Républiques, exercer une sorte de magistrature d'influence, c'est en jouant un rôle utile de conseiller et de conciliateur officieux. Il pourra, en particulier, remplir ce rôle au sein de la conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement dont il préside les réunions. Cette conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement qui apparaît la clef de voûte du système, n'a point reçu cependant de compétences précises. D'après les dispositions très vagues de l'article 3, les conférences de Chefs d'Etat et de Gouvernement doivent permettre aux Etats membres de se concerter sur les problèmes essentiels de la Communauté. Quant aux Comités de ministres et d'experts mentionnés à l'article 3, ils pourront rendre de grands services, mais il est difficile de les ranger parmi les organes propres de la Communauté : il est prévu en effet qu'ils pourront comprendre des représentants d'autres Etats. Au contraire, la participation au Sénat interparlementaire consultatif qui est réservée aux Etats de la Communauté, n'est pas obligatoire. L'article 4 prévoit seulement que la République Malgache a la faculté d'envoyer une délégation au sein de cette Assemblée dont la création à l'heure actuelle apparaît très incertaine. Il faut mentionner enfin la Cour d'Arbitrage qui doit statuer sur les différends qui n'auraient pu être réglés par la procédure de conciliation. Organisée par la convention multilatérale sur la conciliation et la Cour d'Arbitrage, la Cour d'Arbitrage n'est

pas une juridiction permanente comme la Cour Internationale de justice, mais un organisme paritaire dont la composition varie selon les Etats en litige. Il est difficile d'ailleurs d'y voir un organe propre de la Communauté puisque l'adhésion à la convention n'est pas réservée aux seuls Etats membres.

Comme on le voit, l'expression « Communauté » ne fait que qualifier une structure extrêmement lâche, et l'on comprendrait mal la méfiance qu'elle a pu susciter dans certains Etats africains, si l'on oubliait que, du point de vue psychologique, les termes ont parfois plus d'importance que la réalité de la chose elle-même. Si le maintien du terme Communauté a permis de faire accepter plus facilement par l'opinion métropolitaine l'évolution rapide des anciens territoires d'Outre-Mer, du point de vue africain, il a eu des conséquences fâcheuses car il a retardé la prise de conscience d'un changement fondamental.

## II. — Les modalités de coopération

La coopération qui s'instaure entre Madagascar et la France est, il faut le rappeler, une coopération entre deux Etats souverains. Comme l'accord particulier sur la participation de la République Malgache à la Communauté, les accords de coopération ont été signés le 27 juin à Tananarive, c'est-à-dire après l'accession de la République Malgache à l'indépendance. Cette coopération se justifie sans aucun doute par l'intérêt réciproque des deux parties, mais elle découle aussi de l'existence d'une Communauté de buts : c'est à un même idéal de justice et de liberté qu'adhèrent les peuples français et malgaches (7). Ce sont les liens moraux et spirituels qui unissent le peuple malgache à l'ensemble des pays d'expression française qui justifient une volonté d'association culturelle. Il est bien entendu cependant que cette volonté d'association ne doit en rien porter atteinte à l'épanouissement et génie propre du peuple malgache. Comme le note l'accord de coopération en matière d'enseignement supérieur, en inscrivant le bilinguisme dans sa constitution le peuple malgache n'a pas entendu renoncer aux développements de sa tradition et de sa langue, mais reconnaître que concurremment avec la langue malgache, la langue française et l'enseignement d'inspiration française sont pour le peuple malgache l'instrument historique de sa promotion moderne et de son développement culturel politique économique et social (8).

Le problème était donc de faire fructifier cet héritage commun sans aliéner la liberté de l'un ou de l'autre des partenaires. C'est

(7) Exposé des motifs de l'accord de coopération en matière de justice.

(8) Exposé des motifs de l'accord de coopération en matière d'enseignement supérieur.

pourquoi les rédacteurs des accords se sont efforcés de prévoir le recours à toutes les techniques de coopération compatibles avec l'indépendance des deux Etats : harmonisation des politiques et des législations, informations réciproques et consultations régulières, échange de facilités et avantages divers.

A. — Il s'agit de promouvoir dans de très nombreux domaines, une *harmonisation* des politiques et des législations. L'expression revient souvent dans les accords. En matière de politique étrangère, par exemple, l'accord envisage une harmonisation des positions et de l'action des deux Gouvernements avant toute décision importante.

Les accords sur l'aviation civile et la marine marchande parlent également d'une harmonisation des positions respectives.

L'accord en matière de justice comporte même l'engagement des deux Républiques de prendre toutes dispositions en vue d'harmoniser leurs législations commerciales respectives dans toute la mesure compatible avec les exigences pouvant résulter des circonstances particulières à chacune d'elle.

En ce qui concerne les matières stratégiques, c'est une véritable politique commune qui est prévue, cette politique, d'après les accords sera déterminée compte tenu des besoins généraux de la défense commune, de l'évolution des ressources dans les Etats de la Communauté, et de la situation du marché mondial.

B. — Si peu d'accords comportent une véritable obligation d'harmoniser les politiques et les législations, tous, en fait, impliquent ou prévoient expressément l'obligation de se concerter soit à titre permanent, soit dans des hypothèses particulières (9). L'une des caractéristiques des accords est d'ailleurs de faire un large appel aux procédés d'information et de consultation et, sur ce point, les rédacteurs se sont certainement inspirés de l'expérience du Commonwealth. Les échanges d'informations sont fréquemment prévus. Ils sont destinés à favoriser une compréhension réciproque des problèmes de chacun des deux Etats. On peut penser cependant qu'ils bénéficient surtout à la République Malgache qui pourra ainsi utiliser la documentation et les renseignements recueillis par les services publics français (10).

(9) C'est ainsi qu'en vertu de l'article 9 de l'accord de coopération, en matière économique, les deux Etats doivent se consulter chaque fois que l'une des parties préparera la négociation d'accords, conventions, traités économiques ou financiers dont le contenu intéressera substantiellement les partenaires. De même, les accords sur l'aviation civile, la marine marchande et les postes et télécommunications stipulent que les deux Etats se concerteront avant toute conférence technique internationale les intéressant. En matière de défense il est prévu que les deux Etats se concerteront de manière permanente.

(10) A ce titre le procédé pourrait être considéré comme une forme d'assistance technique.

On notera que presque tous les accords de coopération prévoient une information

Ce sont, sans aucun doute, les consultations régulières qui sont appelées à jouer un rôle essentiel, comme instrument de coordination. Aucun procédé de consultation ne semble exclu et la plupart des organismes prévus, qu'ils aient le caractère d'organe de la Communauté ou qu'ils soient simplement des organes mixtes franco-malgaches sont essentiellement destinées à faciliter les échanges de vue.

A l'échelon le plus élevé, c'est la conférence périodique des Chefs d'Etat et de Gouvernement qui doit permettre aux dirigeants de la Communauté de se concerter sur les problèmes essentiels. Mais des questions importantes peuvent être également débattues au cours de simples réunions de ministres ou d'experts. Ici encore les rédacteurs des accords ont évité d'avoir recours à des formules rigides.

Cette souplesse se retrouve en ce qui concerne les questions propres à Madagascar.

En l'absence de dépositions précises, ces questions feront normalement l'objet de consultations soit par voie diplomatique ordinaire, soit par l'intermédiaire du Secrétariat d'Etat à la Communauté. Toutefois dans le domaine de la défense et en matière économique et financière, on a jugé qu'il était nécessaire d'assurer une plus étroite coordination des politiques respectives. C'est pourquoi il a été prévu que dans ces deux domaines les questions intéressant Madagascar seraient débattues au sein d'organismes mixtes franco-malgaches, d'autre part, la commission mixte franco-malgache. En ce qui concerne le comité de défense, l'accord de la défense est peu explicite. Il se borne à déclarer que les problèmes se situant à l'échelon de la République Malgache seront traités par cet organisme. En revanche, l'accord sur la politique économique et financière, a bien précisé les fonctions de la commission mixte franco-malgache. Sans être exclusif, le rôle de cet organisme paritaire sera essentiel en matière économique et financière (11).

réci-proque. L'article de l'accord en matière de politique étrangère précise que le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République malgache se tiennent mutuellement informés au sujet des problèmes de politique étrangère. L'article 3 de l'accord en matière de justice se réfère à un échange régulier d'informations en matière d'organisation judiciaire, de législation et de jurisprudence. L'accord de coopération sur les matières premières et les produits stratégiques stipule que la République malgache tient la République française informée des mesures générales, en particulier qu'elle se propose de prendre en ce qui concerne la recherche, l'exploitation et le commerce extérieur des matières premières et produits stratégiques. De son côté, la République française est tenue de communiquer à la République malgache les éléments d'appréciation dont elle dispose en ce qui concerne ces questions.

(11) Les attributions de cette commission sont purement consultatives sauf dans quelques cas prévus à l'accord. C'est ainsi que « le plan d'importation établi par le Gouvernement malgache en fonction des besoins exprimés dans son plan de développement et en tenant compte d'une utilisation judicieuse des ressources de la zone franc est arrêté annuellement en commission mixte ». De même, « en contre-partie de son

C. — Enfin, il importe de mentionner les modes de coopération qui supposent l'octroi d'avantages, soit à titre de réciprocité, soit en contre-partie d'une responsabilité particulière assumée par l'un des partenaires.

Les deux parties ont d'abord accepté de se reconnaître le bénéfice d'un traitement privilégié dans certains domaines. C'est ainsi par exemple que les relations économiques entre les deux Etats seront maintenues dans le cadre d'un régime préférentiel ayant pour objet d'assurer à chacune des parties des débouchés privilégiés et comportant un ensemble équilibré d'avantages mutuels, notamment dans le domaine commercial et tarifaire, ainsi que dans celui des organisations de marchés. Il a été prévu également, dans l'accord de coopération en matière économique, financière et monétaire, que les marchandises originaires et en provenance de la République Française et de la République Malgache circulent librement entre ces territoires. Dans le domaine de la justice, c'est tout un système d'entraide judiciaire qui a été organisé par les conventions. Outre deux annexes concernant l'exequatur et l'extradition simplifiée, une très importante annexe sur l'entraide judiciaire prévoit les modalités par lesquelles les deux Etats se consentent des facilités en ce qui concerne la transmission et l'exécution des commissions rogatoires, la remise et la transmission des actes judiciaires, la comparution des témoins en matière pénale, le casier judiciaire et les actes de l'état civil et de la législation.

De tels engagements n'appellent pas de commentaires particuliers. Il y a lieu, en revanche, d'insister sur les engagements, beaucoup plus graves, qui ont été contractés dans le domaine de la défense. D'après l'accord de coopération en matière de défense, il est prévu en effet que la République Française et la République Malgache se prêtent aide et assistance pour préparer et assurer la défense de la Communauté dont elles font parties. D'autre part, chacun des Etats signataires s'engage à donner à l'autre toutes facilités nécessaires à la défense et en particulier, à la constitution, au stationnement, à la mise en condition et à l'emploi des forces de défense. Ces engagements sont consentis sur la base de la récipro-

droit de recourir aux organisations des marchés et des aides financières intéressant les produits de base au sein de la zone franc, la République malgache s'engage à respecter les règles et directives générales formulées dans ce domaine pour l'ensemble de la zone franc, sous réserve des aménagements jugés nécessaires et acceptés d'un commun accord au sein de la commission mixte.

On ne saurait soutenir que les directives générales prises pour l'ensemble de la zone franc sont imposées unilatéralement à la République malgache car il est prévu que cette dernière sera représentée au comité monétaire de la zone franc, au comité des affaires économiques et financières, à la Commission des accords commerciaux et en tant que de besoin, dans toutes autres formations multilatérales à compétence économique ou financière de la zone franc.

cité, mais il est bien certain que dans l'immédiat, c'est la République Française qui est appelée à jouer le rôle prépondérant dans la défense de la Communauté. C'est pourquoi, afin de lui permettre d'assurer ses responsabilités à l'échelle mondiale dans la défense commune et afin de garantir en toute occurrence et effectivement les concours qu'elle s'est engagés d'apporter à la République Malgache, cette dernière lui reconnaît *la libre disposition* de bases et d'installations militaires et lui assure les facilités nécessaires.

Entre autres avantages, la République Malgache a été amené ainsi à garantir à la France, la libre circulation dans les eaux territoriales et dans l'espace aérien malgache ainsi que la libre disposition de l'importante base stratégique de Diégo-Suarez et d'un certain nombre d'installations militaires à Ivato, Antsirabe, Tamatave et Fort-Dauphin. Elle a accepté également de reconnaître aux forces armées françaises la libre utilisation de ses réseaux publics de transmission, de ses infrastructures portuaires maritimes, fluviales, routières, ferroviaires et aériennes, le libre transfert de leurs personnels, matériels et denrées ainsi que la faculté d'installer et de faire usage sur son territoire et dans ses eaux territoriales des balisages aériens et maritimes et des moyens de transmissions nécessaires à la sécurité et à l'accomplissement de leurs missions.

Il est légitime de se demander si la reconnaissance de tels privilèges n'apporte pas de sérieuses limitations à la souveraineté de l'Etat Malgache. Certes dans les domaines de la défense, les accords ont multiplié les obligations de la République Malgache et l'on peut craindre que l'utilisation maladroite de certaines des facilités consenties ne soulève des difficultés dans la pratique. Cependant, si l'on tient compte des conditions de la vie internationale contemporaine, le système de coopération militaire institué par les accords peut aisément se justifier. Pour assurer l'efficacité de leurs défenses, de nombreux Etats, ont permis l'installation sur leur territoire de bases stratégiques. En outre, il faut noter que les accords franco-malgaches se sont efforcés de prévoir au profit de la République Malgache un certain nombre de garanties. En premier lieu, le statut des membres des forces armées françaises à Madagascar a été soigneusement défini dans une annexe à l'accord afin d'éviter, le plus possible, d'éventuelles sources de friction. De même, afin de respecter la souveraineté de l'Etat Malgache, il est stipulé que le commandement militaire français est tenu d'informer préalablement les autorités de la République Malgache de tout mouvement important de ses unités par voie terrestre, maritime ou aérienne.

Enfin et surtout, si l'on veut comprendre le sens et la portée de l'accord de défense, il ne faut pas l'isoler de l'ensemble des conventions. En acceptant de participer à une même Communauté,



la République Française et la République Malgache ont compris qu'il était de leur intérêt respectif de coopérer : comme les deux Etats étaient désireux de remplacer des liens d'inégalité par des rapports contractuels fondés sur l'amitié, il ne pouvait être question d'une aide purement unilatérale de la France. Chacun des Etats se devait, dans la limite de ses moyens, de consentir à l'autre des avantages effectifs et, c'est pourquoi, les facilités reconnues par la République Malgache dans le domaine militaire peuvent apparaître, dans une certaine mesure, comme une contre-partie des énormes responsabilités que la République Française s'est engagée à assumer au profit du développement de Madagascar.

\*  
\* \* \*

### LES RESPONSABILITÉS PARTICULIÈRES DE LA FRANCE

Il résulte des conventions que la France apporte à la République Malgache une assistance non seulement étendue mais originale. Cette assistance en effet dépasse le cadre traditionnel de l'assistance technique et va jusqu'à la prise en charge provisoire par la France de certains services de l'Etat malgache en attendant que celui-ci dispose du personnel nécessaire pour assurer seul leur bonne marche. L'assistance technique proprement dite n'en est pas pour autant négligée. Elle est expressément prévue par chacune des conventions.

Comme tous les pays en voie de développement, la République Malgache manque de cadres administratifs et techniques. Elle aura besoin, pendant un certain temps, de personnel étranger. L'appartenance à la Communauté lui permet de résoudre le problème avec d'incontestables facilités. Pour aménager la transition entre le régime colonial et le moment où l'Etat malgache, comme les autres Etats de la Communauté, assumera seul la totalité de ses responsabilités, la France a offert de prêter son concours pour aider la République Malgache à assurer certains services publics dans lesquels la pénurie de cadres se fait particulièrement sentir. Cette aide sera donnée jusqu'au moment où la République Malgache disposera de cadres suffisants en nombre et en qualité. Dans l'immediat, cette solution, permet à Madagascar d'éviter de très lourdes charges qui grèveraient dangereusement son budget.

Aux termes des accords, cette aide peut prendre les deux formes suivantes :

1° La France met à la disposition de Madagascar certains de ses services.

2° La France accorde à Madagascar une assistance technique.

Dans les deux cas, on trouvera des manifestations discrètes mais effectives de l'existence de la Communauté et de son esprit.

1° *La France met à la disposition  
de Madagascar certains services français*

Ceux-ci agissent alors au nom et pour le compte de l'Etat malgache. Certaines autorités françaises vont être ainsi amenées, par une sorte de dédoublement fonctionnel, à exercer des compétences propres de l'Etat malgache.

Ainsi en est-il en matière *diplomatique*.

Aux termes de l'article 3 de l'accord de Coopération en matière de politique étrangère, la « République Française assure, à la demande de la République Malgache, dans les Etats où celle-ci n'a pas de représentation propre, la représentation de la République Malgache ainsi que la protection de ses ressortissants et de ses intérêts ».

Il en est de même de la Représentation de la République Malgache auprès des organisations internationales où celle-ci n'a pas de représentation propre.

Ces dispositions sont intéressantes à plus d'un titre. En effet, elles reprennent certains principes du droit international classique, mais sous un jour tout nouveau, et on peut dire que dans cet esprit elles en font des principes neufs. Nous voulons parler des anciennes règles qui régissaient la représentation d'un Etat par un autre et la protection diplomatique des citoyens d'un Etat par les autorités d'un autre Etat.

A. — En droit international classique, malgré la rigidité du dogme de la souveraineté, il arrivait que l'on rencontrât des cas où un Etat remettait à un autre le soin d'assurer sa représentation diplomatique et consulaire. C'était le cas, en particulier, des Etats soumis au protectorat : on sait que dans ce régime les rapports diplomatiques entre l'Etat protégé et les Etats tiers s'établissaient par l'intermédiaire obligatoire du représentant de l'Etat protecteur. De même c'était l'Etat protecteur qui concluait avec les Etats tiers les traités intéressant l'Etat protégé (12).

Par rapport à ces règles, celles qui sont posées par la Convention du 27 juin 1960 présentent une puissante originalité.

a) Cette originalité apparaît d'abord quant au fondement même sur lequel ont été établies les règles en question. Il ne s'agit pas en effet, comme c'était le cas en régime de protectorat, d'un rapport

(12) ROUSSEAU, *D.I.P.*, p. 141.

entre deux Etats dont l'un seulement était souverain, l'autre subissant une sorte de *capitis deminutio* au point de vue des rapports internationaux. Le régime de protectorat impliquait la *supériorité juridique* de l'Etat protecteur. Et la conséquence en était, comme l'écrit M. Rousseau, qu'au point de vue extérieur il n'y avait plus distribution inégale des compétences, mais monopolisation de celles-ci par l'Etat protecteur.

Au contraire, dans le système des conventions franco-malgaches, la distribution des compétences en ce qui concerne la représentation diplomatique est fondée sur le strict respect de l'indépendance malgache. En effet, les conventions stipulent expressément que la France n'assure la représentation diplomatique de Madagascar qu'à la demande de la République Malgache. Celle-ci, indépendante et souveraine, est libre de présenter ou non de telles demandes, comme elle est libre de déterminer les cas où elle assurera elle-même sa propre représentation. Du reste, le fait même qu'il y ait possibilité pour la République malgache d'avoir, où elle veut et quand elle veut, sa propre représentation diplomatique, suffit à écarter l'idée d'une sujétion dissimulée.

b) Mais l'originalité du nouveau système n'apparaît pas seulement en ce qui concerne son fondement. On la trouve également très marquée quant à ses modalités. En effet, outre le principe déjà signalé que la représentation par la France n'est assurée qu'à la demande de la République Malgache on signalera deux règles prévues par l'article 3 précité :

— d'une part, c'est le gouvernement malgache qui, par l'intermédiaire du gouvernement français, donne « toutes directives aux agents diplomatiques et consulaires et aux délégués français ». L'obligation de passer par le gouvernement français s'explique par des nécessités de régularité juridique et administrative : en effet, les agents d'un Etat ne peuvent jamais, sauf acceptation expresse de cet Etat, recevoir d'ordres d'un gouvernement étranger. Par conséquent, pour pouvoir être exécutés régulièrement, les ordres donnés par le gouvernement malgache aux agents français doivent faire l'objet d'une procédure de transmission par le gouvernement français, sans que celui-ci ait le pouvoir juridique de modifier ces ordres (13). Mais c'est le gouvernement malgache qui est compétent,

(13) Certes, des situations délicates peuvent se présenter. Supposons par exemple que le gouvernement malgache donne aux agents français des ordres contraires aux intérêts de la France (il s'agit là évidemment d'une pure hypothèse). Le gouvernement français pourrait-il refuser de transmettre ces ordres ? En droit strict, non. Les agents français représentant la République malgache doivent, sur le terrain de la compétence *ratione materiae*, être considérés comme des agents du gouvernement malgache. Le gouvernement français ne pourrait guère, semble-t-il, refuser de transmettre les ordres venus de Tananarive. Mais il aurait incontestablement le droit d'informer le Président de la Communauté qui pourrait, lui, attirer l'attention du gouvernement malgache, par

en toute liberté, pour prendre l'initiative de donner tel ordre et d'en déterminer le contenu.

— d'autre part, les conventions prévoient que des fonctionnaires de la République Malgache peuvent être accueillis dans les postes diplomatiques et consulaires de la République Française et de la Communauté, afin de suivre les affaires intéressant la République Malgache.

Cette disposition présente également un grand intérêt : elle montre bien le souci de la France de ne pas réserver à ses seuls agents le soin de s'occuper des affaires diplomatiques de Madagascar. Au contraire, il est vraisemblable que ce sont les agents malgaches accueillis dans les postes diplomatiques et consulaires de la France ou de la Communauté qui deviendront les agents responsables des affaires malgaches au sein de ces postes. C'est eux qui, en fait sinon en droit, deviendront les intermédiaires autorisés entre le gouvernement malgache et leurs collègues français sous réserve évidemment des compétences et prérogatives des chefs de mission. En outre, leur présence dans des postes constitués depuis longtemps leur permettra de profiter de l'expérience de leurs collègues français. Si les uns et les autres établissent entre eux des rapports psychologiques amicaux, il y aura là incontestablement une forme d'assistance technique aussi souple qu'efficace. Elle pourra constituer un des éléments du concours prêté par la France à Madagascar, aux termes de l'article 5 de la Convention, pour la formation technique des agents diplomatiques et consulaires malgaches (v. *infra*).

B. — De même qu'elle assure la représentation de la République Malgache, la France assure aussi, aux termes de l'article 3 la protection des ressortissants et des intérêts malgaches dans les pays où la République Malgache n'a pas de représentation propre.

Ici encore, il y a, comme précédemment, rénovation de principes traditionnels.

l'intermédiaire du Haut Représentant, sur la situation ainsi créée. Celle-ci pourrait alors être réglée selon les procédures en usage pour le fonctionnement de la Communauté.

Il existe une autre difficulté : c'est celle de savoir, d'une part ce qu'il faut entendre par « affaires malgaches », d'autre part quelles sont les autorités qualifiées pour déterminer celles-ci. En principe, c'est évidemment le gouvernement malgache qui est compétent. La transmission pure et simple des ordres par le gouvernement français vaut assentiment tacite. Par contre, s'il y a contestation, si le gouvernement français estime que le gouvernement malgache a donné aux agents des ordres excédant le cadre des « affaires malgaches » il serait nécessaire de prévoir le recours à un organe chargé de se prononcer et de résoudre le problème, avec procédure d'urgence s'il y a lieu. Cet organe pourrait être la cour d'arbitrage si la contestation porte sur des matières réglées par le Droit ou susceptibles de l'être. Mais s'il s'agit d'une matière purement politique — et c'est certainement dans ce domaine que peuvent le plus facilement se produire des heurts — il semble que la seule solution soit de recourir à une commission mixte, permanente ou non.

Le Droit International classique admettait qu'un Etat puisse assurer la protection diplomatique de personnes autres que les « nationaux » (14). Mais il était nécessaire qu'entre ces personnes et l'Etat protecteur existât un lien d'allégeance plus ou moins étroit (15).

Le système franco-malgache maintient la protection, même dans le cas où l'allégeance a cessé d'exister. Sans préjuger du cas des Malgaches de nationalité française, on relèvera simplement que dans les pays où la République Malgache n'a pas de représentation propre, c'est la France qui assure la protection des personnes et des biens malgaches, à la demande de la République Malgache. Il n'y a pas lieu d'entrer ici dans le détail : on se trouve dans un cas semblable à celui où un Etat « A » est chargé par un Etat « B » de protéger ses ressortissants et ses intérêts dans un Etat « C » avec lequel l'Etat « B » n'a pas ou n'a plus de relations diplomatiques.

### *2° La France accorde une assistance technique à l'Etat malgache*

Dans les nouveaux rapports de la France et de la République Malgache, l'assistance technique est évidemment appelée à jouer un rôle de premier plan. Aussi ne s'étonnera-t-on pas de trouver, dans chacun des accords de coopération, une ou plusieurs dispositions, prévoyant l'octroi de cette assistance dans le domaine faisant l'objet de l'accord.

Dans certains cas, l'assistance prévue peut être affectée de modalités particulières : c'est ainsi qu'en matière militaire, les conventions stipulent que la République Malgache ne devra faire appel qu'à la République Française. En outre, l'assistance technique militaire n'est qu'un élément d'un ensemble plus vaste de mesures prises en vue de la défense commune : mise sur pied des forces armées malgaches, statut des membres de forces armées françaises à Madagascar, facilités mutuelles en matière de défense extérieure et commune, etc. (16).

Mais, pour le reste, l'assistance fournie par la France se rattache aux formes ordinaires de l'assistance technique.

Internationale ou bilatérale, celle-ci consiste en des procédés variés, mais qui en définitive se ramènent toujours aux mêmes types : envoi d'experts, formation de techniciens soit sur place, soit

(14) V. ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 362 ; CAVARÉ, I, p. 228 et jurisprudence citée.

(15) D'où la notion — d'ailleurs vague et ayant donné lieu à controverse, de « ressortissants ». En fait, il s'agissait des habitants des Etats protégés, des territoires sous mandat, sous tutelle, etc., v. par ex., une décision du 30 déc. 1927, *Falla Natal et Frères c/ Allemagne*, *Rec. des Décisions des T.A.M.*, t. VII, p. 653.

(16) V. les annexes I, II et III à l'accord de défense.

dans les pays qui accordent leur aide, institution de centres de formation et de centres-pilotes, fourniture d'équipement et de matériel technique etc. (17).

L'assistance n'est évidemment accordée que sur demande de l'Etat qui désire la recevoir. La nature de l'aide et les modalités de financement sont réglés par voie d'accord.

Ce système est naturellement utilisé dans les relations franco-malgaches, mais on notera qu'il présente encore plus de souplesse que dans les relations entre deux Etats qui seraient complètement étrangers l'un à l'autre. Ceci s'explique par le fait que la liquidation du système colonial, les conséquences pratiques du transfert des compétences et l'édification de la Communauté posent dans la vie quotidienne une série de problèmes techniques et administratifs qui n'existent que dans les relations entre la France et les pays de la Communauté. Aussi les conventions se bornent-elles à poser des principes en termes très généraux, laissant aux autorités administratives des deux pays le soin de passer tous les arrangements écrits, ou verbaux nécessaires à la mise en œuvre de l'assistance.

C'est ainsi que l'article 5 de l'accord de coopération en matière de politique étrangère prévoit que « le gouvernement de la République Française prête au Gouvernement de la République Malgache son concours pour l'organisation et la formation des cadres diplomatiques et consulaires de la République Malgache ». Les formes que doit revêtir ce concours ne sont pas précisées, et il est préférable qu'il en soit ainsi : cela permettra en effet aux autorités des deux Etats de choisir les modes d'assistance les plus adaptés aux besoins de Madagascar et aussi aux possibilités des deux pays, formation sur place à l'Université de Madagascar et à l'Ecole Nationale d'administration : envoi de boursiers dans les Etablissements de France ; stages dans les ambassades, légations, et consulats français à l'étranger ou, le cas échéant au quai d'Orsay ; envoi éventuel d'experts et de conseillers français au Ministère des Affaires étrangères malgaches, etc.

Parfois, les conventions prévoient, à titre indicatif, le recours à telle ou telle modalité : ainsi en est-il en matière d'aviation civile, de marine marchande et de postes et télécommunications : dans ces trois domaines, il est spécifié que l'aide demandée par la République Malgache pourra se traduire *notamment* par l'admission d'élèves malgaches dans les écoles techniques spécialisées de la République Française, par la mise à la disposition de la République malgache de techniciens français spécialisés et par une assistance

(17) V. Guy FEUER, *Les problèmes juridiques de l'Assistance technique*, 1957 ; Georges FISCHER, « L'Assistance technique de la France aux Etats nouveaux », *Annuaire Français de Droit International*, 1957, p. 99 et s.

pour la définition, l'élaboration et la réalisation des programmes d'équipement de la République malgache dans les domaines en question (18).

De même, en matière de justice, il est prévu que le gouvernement français « coopère étroitement avec la République malgache pour la formation des futurs magistrats et pour l'organisation de stages destinés aux magistrats (19). La stipulation expresse que cette formation doit être effectuée dans le cadre d'une *coopération étroite* entre les deux gouvernements s'explique vraisemblablement par la nécessité de laisser au gouvernement malgache un contrôle rigoureux sur l'organisation de la fonction judiciaire, expression de sa souveraineté.

L'enseignement supérieur est organisé sous les auspices d'une « Fondation Nationale » créée par ordonnance du Gouvernement malgache (20). Cette Fondation est administrée par un Conseil dont on trouvera la composition à l'article 4 de l'ordonnance. Il suffit de rappeler qu'il est présidé par le Président de la République Malgache, et qu'il est compétent pour élaborer le plan de développement de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique malgaches, ainsi que pour définir l'orientation des enseignements et des recherches et pour proposer au Président de la République la création d'établissements publics d'enseignement supérieur dotés de la personnalité civile. La Fondation et les établissements groupés en son sein (Université et grandes Ecoles) sont purement malgaches.

En revanche, les personnels de l'enseignement supérieur (Recteur, professeurs et doyens, contrôleur financier) sont nommés par la République Française en accord avec la République Malgache. La France en assume la charge exclusive, leur verse directement traitements et indemnités, et conserve sur eux les attributions administratives et disciplinaires en vigueur dans le Droit français. Elle s'engage par contre à faciliter par tous les moyens aux candidats de nationalité malgache l'accès aux fonctions d'enseignement supérieur.

Enfin, aux termes des conventions « La République Française contribue aux dépenses d'équipement et de fonctionnement ». Et

(18) Accords de coopération en matière d'aviation civile, art. 2 et 3; de marine marchande, art. 6 et 7; de postes et télécommunications, art. 7 et 8.

(19) Accord de coopération en matière de justice, art. 2.

(20) Selon l'art. 1<sup>er</sup> de ce texte, la Fondation Nationale de l'Enseignement supérieur, organisme doté de la personnalité civile, groupe l'Université de Madagascar (instituée par décret en date du 14 juill. 1961) et les établissements qui la composent ou en dépendent ainsi que les autres établissements publics d'enseignement chargés de la formation des cadres supérieurs de la Nation.

Elle a pour objet d'assurer le fonctionnement et de promouvoir le développement de l'enseignement supérieur à Madagascar.

Elle est établie pour une durée illimitée.

Elle porte le nom de « Fondation Charles de Gaulle » (décret du 21 oct. 1960).

nul n'ignore que des crédits très élevés ont été offerts en toute amitié par la France pour l'édification et l'équipement de l'Université et des grandes Ecoles de Madagascar.

En principe, les modalités d'application de ces diverses dispositions doivent être déterminées par des arrangements administratifs. L'article 9 de l'accord en matière de Postes et Télécommunications et l'article 11 de l'accord en matière d'enseignement supérieur sont seuls à le préciser, mais il est conforme au bon sens de présumer que la règle est sous-entendue dans les autres accords.

Par contre, on relèvera que pour ce type d'assistance technique, les modalités de financement ne sont nulle part précisées. En particulier, il n'est pas stipulé que la République Malgache aura à financer une partie de ce programme. C'est là une pratique contraire à celle que l'on relève dans les accords d'assistance technique passés sous les auspices de l'O.N.U. Dans le système de l'O.N.U., le pays qui reçoit une aide doit couvrir lui-même une partie des dépenses qu'entraîne la mise en œuvre de cette aide (21).

\*  
\* \*

### *Conclusion*

Les accords franco-malgaches jettent les bases et posent les cadres d'une coopération. Sur de nombreux points, ils devront être complétés voire adaptés. Aux termes de cette étude on se laissera aller à formuler le vœu qu'ils soient appliqués dans un véritable esprit d'amitié, avec intelligence et souplesse.

*Février 1961.*

(21) Divers textes ont été pris depuis les conventions, qui précisent le statut de l'Assistance technique et la participation du Gouvernement malgache au financement de celle-ci. Mais ces textes se situent en dehors des conventions proprement dites.