

La France et les États d'Indochine devant les accords de Genève

Roger Pinto

Pinto Roger, . La France et les États d'Indochine devant les accords de Genève. In: Revue française de science politique, 5e année, n°1, 1955. pp. 63-91.

[Voir l'article en ligne](#)

Avertissement

L'éditeur du site « PERSEE » – le Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, Direction de l'enseignement supérieur, Sous-direction des bibliothèques et de la documentation – détient la propriété intellectuelle et les droits d'exploitation. A ce titre il est titulaire des droits d'auteur et du droit sui generis du producteur de bases de données sur ce site conformément à la loi n°98-536 du 1er juillet 1998 relative aux bases de données.

Les oeuvres reproduites sur le site « PERSEE » sont protégées par les dispositions générales du Code de la propriété intellectuelle.

Droits et devoirs des utilisateurs

Pour un usage strictement privé, la simple reproduction du contenu de ce site est libre.

Pour un usage scientifique ou pédagogique, à des fins de recherches, d'enseignement ou de communication excluant toute exploitation commerciale, la reproduction et la communication au public du contenu de ce site sont autorisées, sous réserve que celles-ci servent d'illustration, ne soient pas substantielles et ne soient pas expressément limitées (plans ou photographies). La mention Le Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, Direction de l'enseignement supérieur, Sous-direction des bibliothèques et de la documentation sur chaque reproduction tirée du site est obligatoire ainsi que le nom de la revue et- lorsqu'ils sont indiqués - le nom de l'auteur et la référence du document reproduit.

Toute autre reproduction ou communication au public, intégrale ou substantielle du contenu de ce site, par quelque procédé que ce soit, de l'éditeur original de l'oeuvre, de l'auteur et de ses ayants droit.

La reproduction et l'exploitation des photographies et des plans, y compris à des fins commerciales, doivent être autorisés par l'éditeur du site, Le Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, Direction de l'enseignement supérieur, Sous-direction des bibliothèques et de la documentation (voir <http://www.sup.adc.education.fr/bib/>). La source et les crédits devront toujours être mentionnés.

La France et les Etats d'Indochine devant les Accords de Genève

ROGER PINTO

LA CARTE POLITIQUE DE L'ASIE DU SUD-EST a subi en quinze années des transformations radicales. En 1940, seule la Thaïlande constitue un Etat souverain. Aujourd'hui, le Pakistan, l'Inde, Ceylan, la Birmanie, les Philippines, l'Indonésie ont brisé les liens qui les rattachaient à un Etat occidental. La Corée, occupée par l'U.R.S.S. et les Etats-Unis après la reddition nipponne, n'a pu rétablir son unité ni par force ouverte, ni par règlement pacifique. Mais elle relève de deux gouvernements autochtones indépendants et comporte peut-être deux Etats souverains.

Comme dans l'Europe du XIX^e siècle, l'éveil des nationalités accompagne le développement des échanges, du « commerce » social, la naissance d'une bourgeoisie formée aux méthodes de l'Occident. Les cadres juridiques, l'organisation administrative, installés par l'Etat colonisateur, contribuent, par leur effet unificateur, à former cette conscience nationale. La classe bourgeoise des commerçants, des entrepreneurs, des fonctionnaires, des intellectuels, la première, se pense comme nation. Elle projette la nation dans le passé et la fonde sur les mythes religieux, les traditions légendaires, sur l'attachement au sol natal et aux ancêtres, sur le culte des héros, sur le patriotisme villageois. L'idée nationale, sous ces formes particulières, lui sert de levier pour mouvoir les masses paysannes, élément dominant de la population. Elle exalte la lutte des paysans contre la misère quotidienne et apporte un espoir. La conscience nationale exprime la volonté d'indépendance.

L'Union indochinoise, bien avant 1939, n'échappait pas à ces courants qui, après 1945, devaient l'emporter.

Les problèmes indochinois, dépouillés de leur chair asiatique, ressemblent étrangement à ceux que l'Afrique du Nord aujourd'hui

d'hui, l'Afrique noire demain, nous imposent de résoudre. Il n'est donc pas inutile d'évoquer brièvement les erreurs-forces qui n'ont pu empêcher des transformations politiques inéluctables, mais les ont provoquées dans la violence d'une épuisante guerre.

La première erreur consiste à nier l'éclosion d'une conscience nationale au sein de populations dont l'horizon est limité par le village ou la tribu. Le nationalisme apparaît comme l'arme de meneurs sans racines profondes dans le milieu social. Ces meneurs eux-mêmes n'ont pas vraiment le sens de la nation, car ils sont dépourvus du sens de l'Etat.

Ainsi se découvre une seconde erreur. Faire place aux nationalistes, ou tout simplement aux nouvelles élites locales, dans l'armature gouvernementale du pays, c'est accepter la désorganisation de celle-ci. On évitera, en droit ou en fait, la présence aux postes de commande de véritables gouvernants autochtones. En droit, dans les pays de protectorat, les autorités métropolitaines de contrôle sont placées à côté des autorités protégées et continuent à les diriger. En fait, dans les pays intégrés à la République, on ne nomme pas d'autochtones aux fonctions de responsabilité. La Cochinchine n'avait jamais eu de gouverneur annamite. Trouve-t-on un préfet mulsulman à la tête de l'un quelconque des départements algériens ? Les fonctionnaires autochtones, dits d'autorité, sont partout subordonnés aux fonctionnaires d'origine métropolitaine.

Or l'apprentissage des responsabilités de la fonction exécutive est essentiel outre-mer. Il est seul susceptible de donner aux élites récentes le sens de l'Etat qui leur manque encore. De plus, en frustrant le petit nombre de ceux qui, par la formation occidentale qu'ils ont reçue, possèdent les titres requis pour exercer l'autorité, on crée les chefs des mouvements orientés vers une rupture totale avec la métropole.

Une troisième erreur consiste en effet à croire que les institutions représentatives, les assemblées élues, constituent un exutoire suffisant aux forces nouvelles. En général les gouvernements locaux, d'origine purement métropolitaine, mettent au point un système de représentation « officielle ». Ils recueillent moins les voix de l'opinion publique que l'écho affaibli de leurs propres accents. Même le libre exercice du pouvoir délibérant ne remplace pas la participation effective à l'action gouvernementale.

Cette action gouvernementale maintient, sous une écorce paternaliste, un régime de police. C'est la quatrième erreur. Les causes

La France et les Etats d'Indochine

historiques de cet état de police n'ont pas, il est vrai, entièrement disparu. L'administré ne croit pas à « son droit ». Il préfère négocier, transiger, acheter ce qu'il juge être des faveurs. L'administrateur, doté traditionnellement des pouvoirs du père de famille, est tenté, pour faire pénétrer les réformes occidentales, par ce despotisme éclairé. Mais le pouvoir absolu corrompt. Van Eerde a constaté aux Indes néerlandaises, comme nous en Indochine et en Afrique, l'orgueil démesuré, l'arrogance et la dureté de certains Européens. Sans doute la consécration de l'état de droit et le respect des libertés ne peuvent surgir des seules prescriptions juridiques. Ils dépendent de l'évolution sociale et économique.

Oublier que cette évolution est déterminée, dans la plupart des pays d'outre-mer, par les niveaux de vie paysans : dernière erreur que nous relèverons ici. Préparer une révolution agraire susceptible de donner une nourriture suffisante aux masses rurales, telle est la tâche maîtresse. Il faut encore supprimer le caractère « colonial » de l'économie¹. Servage économique et servage politique marchent de concert.

Toute domination européenne, toute tutelle, qui ferme l'accès des postes de commande aux élites locales encore inexpérimentées, qui livre les institutions représentatives aux manipulations des autorités, qui consacre un état de police, qui fonde la richesse de quelques-uns sur la misère des paysans sans terre — appelle les convulsions les plus dramatiques.

Il est vrai que l'indépendance étatique ne résout pas tous les problèmes. Sans réformes économiques profondes, elle ouvre de nouvelles voies à la servitude. Elle encourage l'inefficacité et la corruption des gouvernants. Elle masque les interventions extérieures sous les cocardes nationales.

C'est pourquoi, entre l'absolutisme colonial et la sécession brutale, une politique équilibrée et progressive doit pouvoir marquer des étapes. L'évolution de l'Empire colonial britannique après la seconde guerre mondiale en apporte l'exemple².

1. D'une façon générale les entreprises sont propriétés métropolitaines, et les autochtones n'accèdent qu'exceptionnellement à des postes de commande ou d'encadrement. Le principe « à travail égal, salaire égal » n'est pas appliqué. Dans l'exploitation des richesses naturelles, les intérêts métropolitains, publics et privés, passent avant ceux des territoires et de leurs habitants. Les produits bruts ne sont pas transformés sur place.

2. Cf. notre étude : *Le Gouvernement de l'Empire colonial britannique depuis la guerre*, Rec. Penant, 1948.

En Indochine française, dans l'optique des erreurs-forces, les réformes les plus raisonnables prenaient une figure dangereusement révolutionnaire. Réalisées trop tard, paralysées de contre-assurances, elles appelaient des exigences accrues, jamais satisfaites. Finalement les gouvernants français durent lutter sur deux fronts : le front de la guerre civile contre des adversaires déterminés — le front de la guerre politique menée par des alliés incertains³. La guerre civile a pris fin. Les conflits politiques subsistent.

•

Nous nous proposons d'analyser le système juridique créé par les accords de Genève du 21 juillet 1954. Ces accords définissent les conditions de la cessation des hostilités et les principes fondamentaux du statut des trois Etats indochinois — Laos, Cambodge, Vietnam. Ils contiennent des dispositions d'ordre strictement militaire et des dispositions politiques. Ces dernières seules retiendront notre attention⁴.

La conférence de Genève (26 avril - 21 juillet 1954) avait pour objet principal le rétablissement de la paix en Indochine. Le Cambodge, l'Etat du Vietnam, les Etats-Unis d'Amérique, la France, le Laos, la République démocratique du Vietnam, la République populaire de Chine, le Royaume-Uni et l'Union soviétique ont participé aux travaux de la conférence qui n'a tenu en trois mois que huit séances. Les négociations proprement dites se sont déroulées par voie d'entretiens secrets et officieux. L'Inde, qui n'était pas membre de la conférence, a pu ainsi prêter ses bons offices, en envoyant sur place un ambassadeur.

La cessation des hostilités a été décidée par trois accords intervenus, pour chaque pays intéressé (Vietnam, Cambodge et Laos), entre le haut commandement de leurs forces et le haut comman-

3. Pour mesurer le chemin parcouru depuis 1945, on peut se reporter au programme de réformes que nous avons dressé en 1944 — *L'Evolution gouvernementale de l'Indochine française*, Paris-Saïgon, 1946 — et aux observations que nous avait suggérées la situation du Vietnam en 1949 — « Le Problème constitutionnel », *Politique Etrangère*, février 1950. On aura peine à croire aujourd'hui qu'à l'époque ces projets avaient fait scandale.

4. Le président du Conseil a ainsi résumé la situation militaire à la veille de l'armistice : « Aujourd'hui je peux dire avec netteté, et je ne fais que répéter ce que m'ont déclaré alors tous nos chefs militaires, que nous étions, en Indochine, au mois de juillet, sous la menace d'une véritable catastrophe. Le corps expéditionnaire tout entier risquait d'être pris comme dans une nasse, écrasé et anéanti par l'adversaire. Voilà où nous avaient menés huit ans d'erreurs ». (J.O., Déb. A.N., séance du 20 décembre 1954, p. 6.619.)

dement des forces de l'armée populaire de la République démocratique du Vietnam. Les clauses politiques de ces accords ont été complétées par des déclarations unilatérales des Gouvernements du Cambodge, du Laos et de la République française. Dans sa déclaration finale, la conférence a pris acte de l'ensemble de ces dispositions et ses participants se sont engagés à les respecter ; ils ont pris à leur tour certains engagements politiques.

Les obligations assumées par les Etats-Unis ont été incorporées dans une déclaration indépendante. Le Gouvernement américain s'est engagé à s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force pour modifier les accords intervenus ⁵.

Le Gouvernement de l'Etat du Vietnam a protesté contre certaines dispositions de l'accord sur la cessation des hostilités acceptées par le haut commandement franco-vietnamien. Toutefois, il s'est engagé à ne pas utiliser la force pour s'opposer aux modalités d'exécution du cessez-le-feu. Les réserves de ce Gouvernement ne pouvaient d'ailleurs avoir qu'une valeur politique et sentimentale. En droit, le Gouvernement de l'Etat du Vietnam est lié par les stipulations intervenues lors de la conférence de Genève. Le pouvoir du Gouvernement de la République de conclure des conventions internationales obligeant le Vietnam, est incontestable. Il est confirmé par les articles 61 et 62 de la Constitution de 1946. Le président du Conseil, au moment de la conclusion des accords, a souligné que « la Délégation française a l'assurance que le haut commandement français a agi dans le cadre de sa compétence et de ses attributions dans les décisions et responsabilités qui sont les siennes » (déclarations dont la conférence a pris note, n° 3) ⁶.

5. Les Etats-Unis et les autres signataires du traité de défense collective de l'Asie du Sud-Est, conclu à Manille le 8 septembre 1954, ont garanti unilatéralement le Cambodge, le Laos et le Sud-Vietnam contre toute agression armée (protocole additionnel au traité). Aucune action ne sera entreprise, même en cas d'agression, sur le territoire de ces Etats « autrement que sur l'invitation et avec le consentement des gouvernements intéressés » (art. 4, 3°, du traité). Cinq Etats qui ne participent pas aux accords de Genève (Australie, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Philippines, Thaïlande) ont donné cette garantie avec la France, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis. Le chef du Gouvernement français a déclaré que ces dispositions apportaient une assurance juridique que les Etats-Unis n'avaient pas cru devoir donner à Genève. Il a affirmé que l'accord de Manille était le complément logique des accords de Genève : « Le traité respecte sans aucune équivoque les clauses de ces accords (J.O., *Déb. A.N.*, 20 décembre 1954, p. 6.623). Seulement le Nord-Vietnam est exclu de ces garanties supplémentaires.

6. Les textes se trouvent in : Documents relatifs à la conférence de Genève sur l'Indochine (21 juillet 1954), *Notes et Etudes Documentaires*, n° 1.901 (30 juillet 1954) ; et Accords relatifs à la cessation des hostilités, *Ibid.*, n° 1.909 (18 août 1954), *La Documentation Française*.

I

LE STATUT INTERNATIONAL DES ETATS INDOCHINOIS

A. Souveraineté et indépendance

La conférence de Genève a reconnu en premier lieu l'indépendance et la souveraineté du Cambodge, du Laos et du Vietnam. Les participants, y compris les Etats-Unis, se sont engagés à respecter l'unité et l'intégrité territoriale des trois Etats d'Indochine, et à s'abstenir de toute ingérence dans leurs affaires intérieures (article 12 de la Déclaration finale et Déclaration du délégué des Etats-Unis).

De son côté la France confirmait, par un engagement international, la politique qu'elle avait mise en œuvre dans le cadre de l'Union française (déclaration unilatérale reprise par l'article 11 de la Déclaration finale). Dans le règlement de paix, le Gouvernement de la République se fondera sur le respect de l'indépendance et de la souveraineté, de l'unité et de l'intégrité territoriale des trois Etats indochinois.

Cette formule tient compte des obligations internationales de la France et des liens particuliers qui l'unissent aux trois Etats. D'une part, seul le règlement de paix permettra de donner plein effet à la souveraineté des trois Etats et pour le Vietnam à l'unité territoriale. D'autre part, l'appartenance à l'Union française crée, sur une base égalitaire, des rapports de solidarité plus étroite entre les trois Etats et la France.

B. Les obligations internationales assumées

DEFENSE

Cette solidarité plus étroite se manifeste dans le domaine de la défense commune. La collaboration militaire des Etats associés au sein de l'Union française a fait l'objet de dispositions spéciales. Ces clauses sont les unes temporaires, les autres permanentes.

Pendant la période de « cessez-le-feu ».

Au Cambodge et au Laos, les deux Gouvernements s'engagent à ne solliciter d'aide « étrangère » en matériel, en personnel et en instructeurs, que dans l'intérêt de la défense efficace du territoire. Cette obligation cessera au jour du règlement définitif des

La France et les Etats d'Indochine

problèmes politiques dans chaque Etat ⁷. La portée comme la durée de l'obligation sont incertaines. En tout cas, la France est autorisée à maintenir au Laos et au Cambodge une mission d'instruction et d'entraînement. Au Laos, elle conserve également deux installations militaires — l'une à Séno, l'autre aux abords de Vientiane — dont les effectifs ne doivent pas dépasser trois mille cinq cents hommes. La présence française ne peut d'ailleurs être considérée comme présence « étrangère ». Le but de ces dispositions temporaires est d'éviter qu'au cours de l'armistice le territoire des deux Etats ne soit utilisé pour préparer la reprise d'hostilités ^{7 bis}.

Des clauses temporaires comparables, plus complexes, ont été inscrites dans les accords concernant le Vietnam. A partir du cessez-le-feu, il est interdit de faire entrer au Vietnam des troupes et des personnels militaires étrangers. Les accords précisent qu'aucune base étrangère ne pourra être établie dans les zones de regroupement des deux parties. Ces zones ne doivent faire partie d'aucune alliance militaire, ni être utilisées pour la reprise des hostilités ou au service d'une politique agressive ⁸. Quant aux forces armées des parties elles-mêmes, elles ne peuvent recevoir de renforts ni en personnel, ni en matériel. Elles ne peuvent établir de nouvelles bases militaires. Des relèves d'hommes ou des remplacements de matériel usé sont autorisés conformément à des dispositions techniques détaillées. Ces mesures sont évidemment provisoires. Elles cesseront d'avoir effet au moment du rétablissement de la paix par la réunification du pays ⁹.

Après le règlement de paix.

Le Laos et le Cambodge ont accepté en outre des engagements de caractère général et permanent, dans leurs rapports internatio-

7. Art. 4 et 5 de la Déclaration finale ; Déclarations unilatérales des Gouvernements du Laos et du Cambodge ; Accords relatifs à la cessation des hostilités, concernant le Cambodge, art. 7, concernant le Laos, art. 6 à 9.

7bis. Au Cambodge une forte pression américaine s'exerce, malgré les accords avec la France, pour introduire des conseillers militaires et instructeurs américains. Elle tend à éliminer l'influence française et risque de placer le Cambodge dans une situation périlleuse pour son indépendance. L'Administration de l'Assistance technique des Nations Unies apparaît étroitement inféodée à la mission d'assistance des E.U.

8. Déclaration finale, art. 4 et 5 ; Accord sur la cessation des hostilités au Vietnam, art. 19. Ces dispositions ne peuvent s'appliquer « et personne ne l'a jamais prétendu, a déclaré le président du Conseil à l'Assemblée nationale, aux troupes de l'Union française » (ex. cit., note suivante).

9. Déclaration de M. Mendès-France, président du Conseil, à l'Assemblée nationale, séance du 23 juillet 1954, J.O., Déb., p. 3.582.

naux extérieurs à l'Union française. Ils ont déclaré qu'ils ne se joindraient à aucun accord avec d'autres Etats, si un tel accord comporte l'obligation de participer à une alliance militaire non conforme aux principes de la Charte des Nations Unies. Aussi longtemps que la sécurité des deux Etats ne sera pas menacée, ils ne souscriront pas à l'établissement de bases pour les forces militaires de puissances étrangères sur leur territoire ¹⁰.

Ces engagements sont moins restrictifs que ceux qui résultent des dispositions temporaires que nous avons analysées. Il en résulte que leur mise en œuvre effective ne pourra être envisagée qu'au moment où ces dispositions provisoires auront cessé d'être en vigueur. Le Laos, le Cambodge ne sont d'ailleurs pas parties au traité de défense collective de l'Asie du Sud-Est conclu à Manille, le 8 septembre 1954.

La portée des engagements ainsi pris est limitée, plus politique que juridique. Ces engagements ne lient pas le Vietnam.

Le système défensif de l'Union française n'est pas modifié par les dispositions qui précèdent. L'Union peut maintenir des troupes françaises sur le territoire des trois Etats, avec leur consentement. Les zones d'établissement, la durée du séjour et l'importance des troupes sont fixées par voie d'accords entre les Gouvernements. Les conventions intervenues à Genève confirment cette possibilité. En même temps le Gouvernement français a reconnu qu'il était disposé à retirer les troupes assurant la défense des Etats indochinois, sur la demande des Gouvernements intéressés et dans les délais fixés par accord avec ces Gouvernements ¹¹.

Ni la Déclaration finale (art. 10), ni la Déclaration unilatérale du Gouvernement français ne précisent le point de départ de cet engagement. Il est difficile d'admettre qu'il prend effet immédiatement. Jusqu'au règlement de paix, le Gouvernement français assume des obligations internationales, dont l'exécution peut exiger le maintien des troupes, actuellement stationnées sur le territoire des Etats indochinois. Il lui appartient de décider librement, compte tenu de ces responsabilités, le retrait de tout ou partie de ces troupes. Ce retrait ne peut lui être imposé. Les clauses des accords sur la cessation des hostilités, relatives au maintien des troupes

10. Déclaration finale, art. 4 et 5 ; Accord sur la cessation des hostilités au Cambodge, art. 7.

11. Déclaration du Gouvernement de la République, n° 6, et art. 10 de la Déclaration finale.

La France et les Etats d'Indochine

françaises, pendant la période d'armistice, ne subordonnent en aucune façon ce maintien à l'agrément des gouvernements locaux ¹².

Le 28 septembre 1954, le Gouvernement du Sud-Vietnam a informé le département d'Etat qu'il avait décidé de demander au Gouvernement français de retirer le corps expéditionnaire avant mars 1956. Cette demande ne pourrait être considérée comme une mise en demeure, formulée en vertu de l'art. 10 de la Déclaration finale de la conférence de Genève. En d'autres termes le Gouvernement français n'a pas l'obligation d'y faire droit. En fait, il semble que la France ait l'intention de relever une partie importante des effectifs du corps expéditionnaire ¹³.

Le maintien du corps expéditionnaire sur le pied de guerre jusqu'au règlement de paix au Vietnam pose des problèmes financiers. Il s'agit de savoir si les dépenses relatives à ce maintien incomberont entièrement à la France ou pourront être couvertes, en partie, par l'aide que le Gouvernement des Etats-Unis se propose d'accorder au Sud-Vietnam. Sera-t-il possible, à défaut, d'augmenter la contribution du Gouvernement du Sud-Vietnam ?

Le retrait des troupes françaises pose un problème politique. Pour garantir éventuellement l'exécution des clauses des accords de Genève, la France n'a-t-elle pas l'obligation de conserver sur place des forces suffisantes ? Telle paraît être l'opinion du Gouvernement. Le ministre chargé des relations avec les Etats associés déclarait à l'Assemblée nationale que le contingent de forces maintenu au Vietnam aurait pour « mission d'assurer à la fois la sécurité de nos ressortissants et le respect des accords de Genève dont nous sommes signataires » ¹⁴.

12. Art. 6 et 7 de l'Accord concernant le Laos ; art. 16 et 18 de l'Accord avec le Vietnam.

13. Devant la commission des Finances de l'Assemblée, le ministre chargé des relations avec les Etats associés a déclaré que ces effectifs seraient progressivement ramenés de 125.000 à 70.000 hommes en avril 1955. L'armée nationale du Sud sera réduite à 90.000 hommes, d'après les prévisions américaines.

14. J.O., A.N., *Déb.*, séance du 17 décembre 1954, p. 6.509. Le chef du Gouvernement a affirmé de son côté : « Les accords de Genève, est-il utile de le répéter, sont la charte de l'action du Gouvernement en Indochine. Le Gouvernement français respecte ces accords. *Le Gouvernement français est décidé à en faire assurer le respect strict et loyal par les autres.* Aucun doute ne saurait exister sur ce point. Nous l'avons affirmé à chaque occasion, au cours de nos négociations avec les autorités vietminh comme dans nos entretiens amicaux avec les Gouvernements de Saïgon, de Pnom-Penh et de Vientiane, dans nos échanges de vues avec nos alliés anglo-saxons comme dans nos discussions avec la commission internationale de contrôle » (*Ibid.*, 20 décembre 1954, p. 6.623).

LIBERTES FONDAMENTALES

Par les accords, les autorités responsables dans les trois Etats indochinois s'engagent à assurer le respect des droits et libertés fondamentales. L'acte final de la conférence de Genève insiste sur la nécessité de préparer les élections générales, prévues par les accords, dans le respect des libertés (art. 7). Il porte que « les dispositions des accords sur la cessation des hostilités qui tendent à assurer la *protection des personnes ... devront être appliquées de la façon la plus stricte* » (art. 8) ¹⁵.

Représailles.

Plus particulièrement, les parties aux accords de cessez-le-feu ne doivent se livrer à aucune représaille ni discrimination contre les personnes et organisations en raison de leurs activités pendant les hostilités. Cette disposition de principe est mise en œuvre par les accords particuliers ¹⁶.

Au Cambodge, les nationaux qui ont appartenu aux forces de résistance khmère sont démobilisés sur place. Ils peuvent sur leur demande être incorporés dans l'armée régulière ou les formations de police locale, s'ils remplissent les conditions exigées pour le recrutement actuel de l'armée et des corps de police. Ceux qui sont rendus à la vie civile pourront postuler les emplois civils dans les mêmes conditions que les autres citoyens ^{16 bis}.

Au Laos, les unités combattantes Pathet Lao (Laos indépendant) bénéficient d'un statut particulier. Ces unités, sauf ceux de leurs membres qui demandent à être démobilisés sur place, sont transférées dans les deux provinces frontières du Nord-Laos

15. En ce qui concerne plus particulièrement le Vietnam : « La Déclaration finale, a rappelé le président du Conseil dans son discours à l'Assemblée nationale, stipule que les libertés fondamentales devront être respectées dans les deux zones ». (J.O., Déb. P., A.N., séance du 22 juillet 1954, p. 3.535). On peut mentionner la déclaration de M. Pham van Dong, président de la délégation de la R.D.V., lors de la séance de clôture de la conférence de Genève : « Nous aurons à édifier notre pays ravagé par une longue guerre, à poursuivre et à intensifier la mise en application des libertés démocratiques parmi lesquelles la liberté de croyance et de culte ».

16. Art. 14 de l'Accord sur la cessation des hostilités au Vietnam ; art. 15 de l'Accord concernant le Laos ; art. 6 de l'Accord concernant le Cambodge ; Déclaration finale, art. 9.

16bis. Le 20 janvier 1955, la Commission internationale de Surveillance invitait le personnel démobilisé des forces de résistance khmères (encore dissidentes) à demander leur réintégration, en se présentant, avec leurs armes le cas échéant, aux autorités. Elle souhaite en même temps que l'ancien personnel de la Résistance entende l'appel à la réconciliation nationale lancé par le Gouvernement.

La France et les Etats d'Indochine

(Phong-Saly et Sam Neua). Elles ont toute liberté de circulation entre ces deux provinces, dans un couloir défini le long de la frontière lao-vietnamienne. Dans les deux provinces, le Gouvernement doit organiser une représentation spéciale auprès de l'administration royale, « au bénéfice des ressortissants laos qui n'étaient pas aux côtés des forces royales pendant les hostilités » 17.

L'interprétation de ces dispositions a donné lieu à des difficultés. Il semble que le Pathet Lao ait un moment estimé que l'administration des provinces devait lui être confiée et qu'il ait formé, depuis le cessez-le-feu, des groupes de partisans. La commission internationale de contrôle de l'armistice au Laos n'a pu se mettre d'accord sur la portée des accords. Elle a invité les parties intéressées à examiner ensemble les mesures propres à permettre la réinstallation de l'administration royale dans les deux provinces. Rien, à son avis, ne fait obstacle à un accord politique. A la date de ce communiqué, il semble qu'aucune délégation de l'administration royale n'avait encore pu se rendre à Phong-Saly 18. Ce statut particulier doit en tout cas prendre fin lorsque les élections générales auront eu lieu.

Liberté de circulation.

Au Vietnam, un droit d'option est ouvert aux habitants. Il permet à chacun, selon les termes mêmes de la Déclaration finale (art. 8), de décider librement de la zone où il veut vivre. Les autorités de la zone d'émigration doivent autoriser et aider ce déplacement. Ce droit d'option prend fin avec l'achèvement du transfert des troupes dans chaque zone de regroupement — c'est-à-dire trois cents jours au maximum après l'entrée en vigueur de l'accord sur le cessez-le-feu 19.

Des incidents se sont produits, au cours du mois de novembre, dans le Nord-Vietnam. Parmi les catholiques émigrants, certains, qui tentaient de quitter le Nord par la mer, en ont été empêchés par l'intervention des autorités locales. La commission mixte n'a pu enquêter sur place. La commission internationale a donc été

17. Déclaration finale, art. 3, et Déclaration unilatérale du Gouvernement royal du Laos, n° 3.

18. *Le Monde*, 8 décembre 1954. En janvier 1955, des incidents ont eu lieu dans ces provinces entre des groupes armés du Pathet-Lao, et des unités lao-tiennes. Il semble que le Pathet-Lao ait procédé au recrutement de partisans. A la mi-février, la situation permettait la dissolution de la commission militaire mixte. Un organisme de liaison commun était constitué par des délégués du Gouvernement royal et du Pathet-Lao auprès de la commission internationale.

19. Art. 14a et 2 de l'accord de cesser-le-feu.

saisie. Sous le contrôle de cette commission, des laissez-passer sont délivrés depuis le début de novembre 1954 aux habitants de la région des évêchés. Le Gouvernement français, ainsi que l'a fait connaître le ministre d'Etat chargé des relations avec les Etats associés, a engagé toutes diligences nécessaires pour faire respecter la liberté de mouvement consacrée par les accords ²⁰.

D'après certaines informations, 460.000 personnes environ, surtout des catholiques, ont quitté le Nord-Vietnam. Comme il fallait s'y attendre, ces réfugiés n'ont pas reçu un accueil très chaleureux dans le Sud. Des camps leur ont été ouverts. Mais leur intégration dans l'économie agraire du Sud est difficile. Les offres de contrats, présentées par les grandes plantations de caoutchouc, n'ont pas été acceptées. Un nombre important de réfugiés aurait cependant été installé dans les rizières. Leur fidélité politique n'est pas absolument assurée. Beaucoup regrettent leur départ : « Il ne serait pas difficile, écrit un journaliste, de leur faire dire qu'ils sont partis de force, ce qui est faux » ²¹.

Ainsi le transfert de population, souvent proposé pour porter remède à la surpopulation et à la famine endémique dans le delta tonkinois, a-t-il été réalisé partiellement pour des motifs tout différents. Il y a quinze ans la population du delta, évaluée à plus de 7 millions d'habitants, se répartissait en moyenne de 483 habitants par km², densité déjà « effarante pour une région principalement agricole ». Mais dans certaines zones on dénombrait des fourmières humaines de 700 à 1.500 habitants au km². La colonisation des terres du Sud par les réfugiés du Nord deviendra-t-elle une réalité ²² ?

20. Réponse 13.988 à M. J. Bardoux, *J.O., Déb., A.N.*, 5 décembre 1954, p. 5.843 ; Réponse orale à M. l'abbé Gau, *Ibid.*, 10 décembre 1954, p. 6.062 ; *Ibid.*, 17 décembre, p. 6.510 ; et le point de vue critique de M. Letourneau, p. 6.553.

21. J.G., « Que faut-il faire en Indochine ? », *Perspectives*, 20 novembre 1954. Les conclusions de l'*Economist* (« What Hope for Indochina ? » 27 nov. et 4 déc. 1954) sont moins pessimistes : « Un point relativement brillant dans le Sud est l'amélioration marquée de la situation des réfugiés du Nord ... Avec l'aide américaine, un progrès considérable a été fait pour installer les 460.000 personnes arrivées du Nord ... La majorité paraît avoir été réinstallée, mais il est impossible de dire si c'est d'une façon permanente, dans les rizières du delta du Mékong ». En janvier 1955 de nouveaux incidents se sont produits — certains entraînant effusion de sang. Le nombre des réfugiés s'est accru considérablement. Il atteindrait, d'après Mgr Jean RODHAIN (*La Croix*, 2 février 1955), 500.000.

22. Sur le problème tel qu'il se posait à la veille de la seconde guerre mondiale : G. KHÉRIAN, *Le Problème démographique en Indochine*, Hanoï, 1937 ; « Les Méfaits de la surpopulation deltaïque », *Rev. Indochinoise*, 1938, p. 476.

CONSULTATIONS POPULAIRES ET REGIME DEMOCRATIQUE

Les accords de Genève prévoient des élections générales auxquelles pourront librement participer tous les citoyens en qualité d'électeurs et de candidats. Ces élections auront lieu au scrutin secret.

Au Cambodge et au Laos, ces élections seront organisées, conformément à la constitution de chaque royaume, dans le courant de l'année 1955²³. Aucune autre obligation internationale ne pèse sur les deux pays. Les élections ne seront pas directement contrôlées par un organisme international. Les incidents qui pourraient survenir, justifieraient cependant l'intervention de la commission internationale d'armistice^{23 bis}.

La situation au Vietnam est beaucoup plus complexe. Le pays est en effet partagé en deux zones par une ligne de démarcation militaire. Ces deux zones sont provisoirement soumises à deux administrations distinctes. Les élections générales ont pour premier but de réaliser l'unité du Vietnam²⁴. Elles doivent permettre au peuple vietnamien « de jouir des libertés fondamentales, garanties par des institutions démocratiques »²⁵. Les accords fixent ainsi les buts des élections.

Ils ne précisent les modalités de leur organisation que sur trois points. Les élections libres auront lieu au scrutin secret, en juillet

23. Déclaration finale, art. 3. Les élections auront lieu assez prochainement au Cambodge. Elles seront sans doute précédées du rétablissement de la liberté de la presse et du droit de constituer des associations politiques, suspendus pendant les hostilités. Le 25 janvier 1955, le Roi a investi un nouveau Cabinet, présidé par S.E. Leng Ngeth, et composé de représentants de tous les partis politiques, sauf du parti démocrate qui n'a pu accepter de participer. Ce Gouvernement est chargé de préparer les élections à l'Assemblée nationale qui auront lieu le 17 avril — après les fêtes du Nouvel An religieux cambodgien. De plus, sur le désir du roi du Cambodge, un referendum a été organisé le 7 février 1955. La question suivante a été posée au corps électoral par bulletins blancs (*oui*) et noirs (*non*) : « Est-ce que la mission royale a été accomplie à la satisfaction de notre peuple ? » Les militaires et les bonzes ont été appelés à voter. A Pnom-Penh, des urnes spéciales installées à l'Hôtel-de-Ville recevaient les votes des membres du Gouvernement, des fonctionnaires et autres agents publics. Un vote favorable de l'ordre de 99 % a été enregistré. Des délégations se succèdent au Palais pour demander au Roi de surseoir aux élections et de conserver le pouvoir. Il est possible qu'une nouvelle Constitution, octroyée par le Roi, soit soumise avant toute élection au referendum populaire.

23bis La Commission internationale avait demandé que les élections soient organisées sous son contrôle et que les ressortissants vietnamiens soient appelés à voter. Le Gouvernement du Cambodge a légitimement refusé d'accueillir ces demandes.

24. Accord sur la cessation des hostilités, art. 14, a.

25. Déclaration finale, art. 7.

1956, sous le contrôle d'une commission internationale, composée de représentants du Canada, de l'Inde et de la Pologne. Les conditions nécessaires pour permettre la libre expression de la volonté nationale doivent encore être réunies, selon les termes mêmes de l'article 7 de la Déclaration finale. Elles posent de nombreuses questions.

L'objet des élections générales sera évidemment de désigner des représentants de la population. Ces représentants siégeront-ils immédiatement en assemblée unique ou se réuniront-ils séparément, pour la zone nord et pour la zone sud, en deux sections ? Dans le premier cas, le vote par tête, dans le second, le vote par zone, emportera les décisions. Dans le premier cas le Nord absorbera le Sud ou vice-versa. Dans le second, un moyen terme pourrait être découvert par un système fédératif. On peut envisager que les électeurs désignent les membres de deux assemblées, l'une composée sur la base de la population, l'autre représentant les régions nord, centre et sud du Vietnam.

Il faudra ensuite se mettre d'accord sur un tableau des circonscriptions électorales, sur le nombre de sièges attribués, sur le caractère direct ou indirect des élections, sur le vote des femmes. En l'absence de statistiques précises, la répartition des sièges entre zones ne pourra résulter que de compromis.

L'identification des électeurs, l'organisation du vote secret pour les illettrés, la protection des opérations électorales contre les fraudes, ne seront pas faciles²⁶.

26. A. M. Christian Pineau, qui soulignait la difficulté d'assurer le secret du vote en Indochine, le président du Conseil rappela les obligations incombant à la commission internationale. Il ajouta que la France tiendrait la main à ce que le secret du vote soit garanti (*J.O., Débat., A.N.*, 17 déc. 1954, p. 6.514).

Le problème des élections a d'ailleurs été évoqué à l'Assemblée nationale, en des termes quelques peu simplifiés. Certains députés, considérant que la population du Nord-Vietnam était supérieure en nombre à celle du Sud, en ont conclu que le Nord absorberait nécessairement le Sud (*Ibid.*, pp. 6.506, 6.517, 6.636). Ils tenaient ainsi pour acquise une répartition des sièges, exclusivement fondée sur la population, et non sur le nombre des électeurs ou l'existence de collectivités distinctes.

Cependant, aucune voix ne s'est élevée pour demander l'ajournement des élections. M. Christian Pineau a mis en garde l'Assemblée sur les dangers que comporterait une tentative de ce genre : « On fait courir le bruit dans le Sud-Vietnam qu'il n'y aura pas d'élections en 1956, que les Américains ou que nous-mêmes trouverons un moyen quelconque de tourner les conventions de Genève et d'éviter la consultation des électeurs du Nord et du Sud. Je crois, pour ma part, ce raisonnement très dangereux, car il laisserait supposer que nous avons l'intention de violer les accords que nous avons signés ». (*Ibid.*, p. 6.513). On a vu que le président du Conseil a écarté toute hypothèse de ce genre.

La France et les Etats d'Indochine

Plus difficiles encore à réaliser, si l'on en juge par les événements récents, seront les conditions d'une campagne électorale libre et égale pour tous, dans le Nord et dans le Sud. L'accès des deux zones devra être ouvert aux adversaires politiques des gouvernements en place ²⁷.

Tout un ensemble de mesures politiques, juridiques et matérielles, dont nous n'avons indiqué que quelques-unes, doivent être préalablement prises. Deux années de préparation ne seraient pas de trop. Mais les accords n'invitent les « autorités représentatives compétentes » à entrer en consultation, au sujet des élections, qu'à partir du 20 juillet 1955. Ces autorités, ce sont pour la zone sud, la France, et sous sa responsabilité le Gouvernement de l'Etat du Vietnam ; pour la zone nord, le Gouvernement de la République démocratique ²⁸. Il convient de noter que ces consultations ne sont pas facultatives mais obligatoires. Elles doivent être préparées avec soin. Leur premier objet devrait être de fixer une date limite pour la conclusion d'un accord amiable sur les élections. A cette date, par exemple au 1^{er} février 1956, à défaut d'accord, la commission internationale de contrôle des élections serait saisie. Si sur ce point particulier même aucun accord ne pouvait être réalisé il appartiendrait à chacune des parties de saisir la commission, dès qu'elle estimerait que l'impossibilité d'aboutir à un accord, risque d'empêcher les élections générales.

Il faut bien admettre en effet que la commission internationale de contrôle des élections a pour mandat de s'assurer que les élections aient lieu à la date fixée et dans des conditions qui donnent à cette consultation populaire un caractère loyal et sincère. Sinon la mission de contrôle qui lui est confiée par la Déclaration finale (art. 7) serait vide de sens. Le cas échéant, la commission aura donc à établir et à faire exécuter un règlement des élections, fondé sur les principes posés par les accords de Genève.

C. La garantie du statut international

La responsabilité de l'exécution des accords incombe en premier lieu aux parties, représentées par leurs commandants en chef.

27. Il semble que ce ne soit pas actuellement le cas. La liberté de la presse paraît, au surplus, avoir fait l'objet de graves restrictions dans les deux zones.

28. Voir ci-dessous, « La garantie du statut international ».

Vietnam.

L'accord sur la cessation des hostilités au Vietnam dispose que la responsabilité de son exécution revient aux deux hauts commandements (art. 28). Il définit deux zones de regroupement occupées, celle du Nord par les forces de l'armée populaire du Vietnam, celle du Sud par les forces de l'Union française (art. 1). Dans chaque zone de regroupement, l'administration civile est assurée par la partie dont les forces doivent y être regroupées (art. 14, clause a). Cette disposition n'impose pas au haut commandement, dans chaque zone, d'assurer directement l'administration civile. Mais elle a pour conséquence de placer sous l'autorité et la responsabilité du haut commandement cette administration civile, quelles que soient ses modalités de constitution, d'organisation et de fonctionnement. Chaque haut commandement est responsable du maintien de l'ordre public dans sa zone.

Dans la zone de regroupement sud, cette autorité et cette responsabilité appartiennent au haut commandement des forces de l'Union française. Ce haut commandement agit sur les directives et sur les instructions du Gouvernement de la République qui assure la direction des forces armées et la défense de l'ensemble de l'Union française (art. 47 et 62 de la Constitution). Le pouvoir et le devoir d'intervention du haut commandement s'exercent pour prévenir ou redresser les manquements aux obligations découlant des accords, imputables aux autorités civiles de sa zone. L'accord sur la cessation des hostilités impose, au surplus, aux commandements des forces des deux parties d'infliger des sanctions appropriées à toutes les personnes placées sous leurs ordres, qui violeraient l'une quelconque des dispositions de l'accord (art. 22). Par ailleurs, le haut commandement a compétence pour demander le respect par les autorités du Nord des obligations inscrites dans les accords. Il saisit à cet effet la commission mixte et, le cas échéant, la commission internationale de surveillance et de contrôle ²⁹.

29. Ainsi le haut commandement de l'Union française a saisi la commission internationale d'incidents relatifs à la liberté de mouvement des habitants du Nord ; il a protesté contre l'importation d'équipement venu de Chine, destiné à la R.D.V. De son côté, le haut commandement de l'armée populaire s'est plaint d'importations irrégulières d'équipement militaire par le commandement français, des restrictions apportées dans la zone sud à l'exercice des libertés démocratiques (Déclaration du ministre chargé des relations avec les Etats associés, *J.O., Déb., A.N.*, 17 décembre 1954, p. 6.510).

La France et les Etats d'Indochine

Laos.

Les mêmes obligations et les mêmes droits incombent au Laos. en vertu de l'accord sur le cessez-le-feu, au commandant en chef des forces de l'Union française.

Cambodge.

L'accord sur la cessation des hostilités au Cambodge a été signé par le commandant en chef des forces armées nationales khmères. L'exécution de l'accord incombe directement au Gouvernement du Royaume du Cambodge. Le Gouvernement de la République ne pourrait donc intervenir que si le président de l'Union française était saisi par le Gouvernement cambodgien dans le cadre des accords d'association conclus entre les deux pays.

Pour faciliter l'exécution des clauses qui comportent une action conjointe des deux parties, les accords d'armistice établissent, dans chaque Etat indochinois, une commission mixte, composée de représentants des hauts commandements³⁰. Chaque commission mixte est notamment chargée de donner une interprétation commune aux clauses dont le sens est litigieux. Elle apprécie l'existence et la portée de faits susceptibles de mettre en jeu les obligations internationales résultant des accords intervenus. Les différends que la commission mixte ne peut trancher sont soumis, le cas échéant, à une commission internationale.

Dans chaque Etat indochinois, une commission internationale assure la surveillance et le contrôle de l'exécution des accords. Elle est composée de représentants de l'Inde, du Canada et de la Pologne. La commission internationale, saisie d'un différend, adresse ses recommandations aux parties. Celles-ci ont, semble-t-il, l'obligation de déférer, dans ce cas, aux recommandations de la commission internationale³¹. Les membres de la conférence de Genève sont saisis de tout refus d'exécution des recommandations de la commission internationale.

La commission peut formuler, à l'unanimité, des recommandations et additions qu'il serait souhaitable d'apporter aux dispositions des accords sur la cessation des hostilités en vue d'assurer

30. Art. 30 de l'Accord relatif au Vietnam, et dispositions identiques pour le Cambodge et le Laos.

31. Dans deux hypothèses, intéressant la reprise des hostilités, ces recommandations doivent être prises à l'unanimité : art. 42 de l'Accord relatif au Vietnam et dispositions identiques pour le Cambodge et le Laos.

une application plus efficace. Ces propositions ont un caractère facultatif. Elles ne lient pas les parties directement intéressées ³².

Il faut reconnaître le caractère ambigu des accords sur ce point. Ils ne précisent pas expressément l'effet juridique des recommandations de la commission internationale. La commission s'est toujours efforcée de jouer un rôle de conciliation et de médiation. Elle a préféré réaliser l'accord des parties plutôt que de leur imposer une décision.

L'activité des commissions internationales, dans les trois Etats indochinois, n'a subi aucune entrave. A l'occasion du règlement des difficultés rencontrées par les émigrants catholiques, au Vietnam, le Gouvernement français a rendu hommage « à la persévérance et à la ténacité » de la commission internationale ³³.

Les membres de la conférence de Genève ont, d'autre part, convenu de se consulter sur toute question qui leur sera transmise par les commissions internationales. Cette consultation a pour objet de rechercher, le cas échéant, les mesures nécessaires pour assurer le respect des accords sur la cessation des hostilités (art. 13 de la Déclaration finale). Seuls les Etats-Unis n'ont pas accepté, par avance, cette obligation de consultation en commun ³⁴

* * *

Le mandat assigné par la conférence de Berlin (25 janvier-18 février 1954) était ainsi rempli, la paix rétablie en Indochine. La conférence de Genève marque un progrès dans les relations entre l'Est et l'Ouest. Le règlement du cessez-le-feu s'accompagne de clauses politiques : reconnaissance internationale de la souveraineté des trois Etats d'Indochine, obligation pour ces Etats de respecter les libertés fondamentales, organisation d'élections générales sous contrôle international en vue d'établir des institutions démocratiques au Vietnam.

Le contenu des notions de liberté et de démocratie est très différent à l'Est et à l'Ouest. Il varie au surplus en fonction des traditions et de l'évolution économique et sociale propres à chaque Etat indochinois. On conçoit qu'il était impossible de préciser ces notions sans risquer un échec de la négociation.

32. Art. 41, alinéa 2, de l'Accord relatif au Vietnam et dispositions identiques pour le Cambodge et le Laos.

33. Les frais de fonctionnement du contrôle international s'élèveraient à 2 milliards par an, avancés par la France. Le Cambodge de son côté fait l'avance des frais de la commission internationale qui fonctionne sur son territoire.

34. Sauf dans le cadre du traité de Manille.

La France et les Etats d'Indochine

Au Laos et au Cambodge, l'influence occidentale, infléchie par le milieu, doit continuer au moins provisoirement à s'exercer sur la mise en œuvre des « libertés démocratiques ».

Au Vietnam, *avant les élections générales*, le conflit est inévitable. La discipline rude et spartiate, imposée par la République démocratique sur le territoire du Vietnam qu'elle contrôle, sera dénoncée comme totalitaire par le Gouvernement du Sud. Les mesures anti-libérales, prises par le Gouvernement de l'Etat du Vietnam, refléteront, pour le Nord, le caractère policier et fasciste du régime. Les chocs les plus graves surgiront dans les régions imperméables à la propagande adverse, dans le Nord la région des évêchés (à moins d'un large exode), dans le Sud la région de Camau. Dans cette région, pratiquement contrôlée par la R.D.V. depuis 1948, la population est considérée comme entièrement acquise au régime. Une réforme agraire profonde a été opérée. L'armée populaire doit évacuer ce territoire en février 1955. Et l'arrivée des autorités ne relevant pas de l'Etat du Vietnam risque de provoquer des troubles. D'après certains observateurs, la population subira passivement le nouveau régime. Elle doit agir exactement comme s'il n'existait pas. Elle ne doit pas redouter les revendications des anciens propriétaires expropriés qui ne voudront pas risquer d'être désignés comme « ennemis du peuple »³⁵.

Après les élections générales, l'unification du Vietnam, au profit de la R.D.V., généraliserait le régime du Nord, et sa conception de la liberté et de la démocratie. Par contre, la victoire électorale du Gouvernement, actuellement au pouvoir dans le Sud-Vietnam, entraînerait probablement l'institution d'un régime dictatorial du type fasciste. Cette victoire ne paraît guère possible³⁶.

L'existence à Saïgon d'un Gouvernement démocratique, fort et respecté, permettrait peut-être d'équilibrer les suffrages. Une asso-

35. Sur tous ces points, le reportage de Max. CLOS, « Un Voyage à la pointe de Camau », *Le Monde*, 9, 12, 13, 23 décembre 1954 ; J. ALSOP, N.Y. *Herald Tribune*, 13 déc. 1954. Le Gouvernement du Sud a organisé, après l'évacuation des troupes populaires, le 8 février 1955, de la région de Camau, l'opération « Liberté » qui doit servir de modèle lors de la réoccupation de la plaine des Joncs et de la région de Binh-Dinh. Il entend améliorer le standard de vie des paysans et compléter la renaissance économique « par une action bien menée dans le domaine culturel où à l'école comme à la maison commune tout sera fait pour ramener chacun à la vie normale ».

36. D'après l'*Economist*, à défaut de changements profonds dans le Gouvernement de Saïgon, « un vote, en grande majorité hostile aux nationalistes est extrêmement probable, même dans le Sud ». Quant au Nord, la même source indique qu'il serait stupéfiant que plus de 15 % des électeurs se déclarent contre Ho Chi-minh (art. précité).

ciation des deux zones dans le cadre d'un Etat fédéral, présidé par Ho Chi-minh, créerait une forme inespérée de coexistence. Elle exigerait une grande sagesse politique au Vietnam — et ailleurs — qu'il est sans doute utopique d'imaginer.

La France se tient à l'écart de toute intrigue politique. Elle ne pourrait cependant, sans rompre ses engagements, se prêter à des manœuvres de nature à empêcher les élections générales de juillet 1956. Elle devra donner son appui à l'élaboration d'un système électoral aussi efficace et aussi loyal que les circonstances locales le permettent. Telle est la volonté exprimée par le Gouvernement et l'Assemblée nationale au cours d'un débat violent et passionné (17-20 décembre 1954).

Les accords de Genève ne consacrent pas seulement l'indépendance interne des Etats indochinois, fondée sur les libertés fondamentales et des institutions démocratiques. Ils proclament leur indépendance externe. Il convient donc de rechercher si et dans quelle mesure les rapports de ces Etats entre eux et avec la France, dans le cadre de l'Union française, sont transformés.

II

RAPPORTS DE LA FRANCE ET DES ETATS D'INDOCHINE

A. Souveraineté et Union française

Il serait faux de croire que les accords de Genève ont eu pour effet de transformer radicalement le statut international des Etats indochinois. Cette transformation est antérieure aux accords. Elle n'a pas été créée par eux.

Dès le 22 octobre 1953, le traité d'amitié et d'association entre la République française et le Royaume du Laos définissait en termes nouveaux les rapports de droit établis entre les deux Etats³⁷. Le Royaume du Laos, « Etat pleinement indépendant et souverain », exerce désormais directement ses compétences internationales (art. 1). Il affirme son appartenance à l'Union française, définie comme « une association de peuples indépendants et souverains, libres et égaux en droits et en devoirs » (art. 2). Le Laos s'engage à participer à la défense commune. Il accepte de siéger au Haut Conseil de l'Union française, où sont assurées la coordi-

37. N.D. 1.811 du 5 déc. 1953, *La Documentation Française*.

La France et les Etats d'Indochine

nation des moyens de défense et la conduite générale de l'Union. Ces formules semblent indiquer que les décisions, au sein du Haut Conseil, sont prises sur une base égalitaire, sans que le Gouvernement de la République ait voix prépondérante.

Plus significatifs encore apparaissent les deux traités entre la France et le Vietnam, paraphés le 4 juin 1954 par MM. Joseph Laniel et Buu Loc³⁸. Ils reprennent en les précisant les dispositions contenues dans le traité conclu avec le Laos. Le traité d'indépendance reconnaît au Vietnam le statut d'Etat pleinement indépendant et souverain, investi de toutes les compétences reconnues par le droit international (art. 1). Le traité d'association n'attribue aucun pouvoir de direction au Gouvernement de la République. Il décide expressément au contraire qu'au sein du Haut Conseil, la France et le Vietnam « *assureront conjointement et dans le respect du principe de l'égalité souveraine des Etats, la coordination de leurs efforts et l'harmonisation de leurs politiques respectives dans les affaires d'intérêt commun* » (art. 3, alinéa 2). Aux termes de l'article 4 « les résolutions des Gouvernements réunis en Haut Conseil sont prises par voie d'accord mutuel. Leur mise en œuvre est assurée dans le cadre de chaque Etat par le Gouvernement intéressé, conformément à sa procédure nationale ». Le secrétariat général du Haut Conseil fonctionne conformément à un règlement intérieur arrêté d'un commun accord et tenant compte du caractère interétatique de l'institution. Enfin les différends juridiques susceptibles de s'élever entre la France et le Vietnam sont portés devant une cour d'arbitrage mixte. En cas de partage des voix des arbitres de nationalité étrangère sont appelés à trancher (art. 6).

Aucun traité général n'a encore été signé avec le Cambodge. Mais toute une série de conventions particulières, conclues entre octobre 1953 et février 1954, supposent la reconnaissance d'un statut de pleine souveraineté au Royaume³⁹.

* *

Ces transformations appelaient un réexamen des rapports douaniers, monétaires et économiques établis entre les trois Etats d'In-

38. A.D. 67 du 15 juin, A.D. 65 du 10 juin 1954.

39. Accord de transfert des compétences et services de police et sûreté (29 août 1953); Protocole de transfert des compétences en matière militaire (17 octobre 1953); Echange de lettres concernant l'indépendance économique et financière du Cambodge (16 février 1954), etc.

dochine. Dès le mois d'août 1954 s'ouvrait à Paris une conférence en vue de réaliser l'indépendance entière de chaque Etat dans ce domaine.

La conférence a adopté, le 29 décembre, les textes qui abrogent le régime quadripartite institué par les accords de Pau de 1950.

Treize accords ont été paraphés par les délégués des quatre Etats. Ils sont assortis de six conventions entre le Vietnam d'une part, le Cambodge ou le Laos d'autre part, concernant la navigation fluviale sur le Mékong, l'accès au port de Saïgon et les relations douanières.

Parmi les nouveaux accords, ceux qui ont trait aux institutions monétaires ont soulevé de nombreuses difficultés. Ils prévoient les modalités de liquidation des institutions monétaires quadriparties créées à Pau (institut d'émission et caisse autonome de gestion et d'amortissement), ainsi que le transfert aux trois Etats de l'Office des changes. De nouveaux instituts d'émission et offices des changes nationaux fonctionneront à partir du 1^{er} janvier 1955. Les trois Etats ont décidé de maintenir momentanément leurs monnaies nationales en parité entre elles et à un même taux de change par rapport au franc ⁴⁰.

L'accord particulier sur les recettes douanières et de régies règle les conditions dans lesquelles le Vietnam s'acquittera avant le 31 décembre 1954 de sa dette contractée à l'égard du Cambodge en exécution des dispositions sur l'union douanière. Un texte particulier assure le partage des biens de l'ancien domaine commun d'Indochine entre les trois Etats suivant des pourcentages forfaitaires.

Par la convention sur la navigation sur le Mékong, le Cambodge, le Laos et le Vietnam s'accordent mutuellement le bénéfice de la liberté de navigation sur le fleuve. Ils décident de procéder à l'harmonisation des conditions dans lesquelles s'exercera cette liberté ainsi que de celles dans lesquelles sera assuré l'entretien de

40. Dans une interview au *Times* (23 déc. 1954), le premier ministre du Cambodge Pen Nouth a déclaré que la question de savoir si la monnaie cambodgienne serait rattachée au franc ou à toute autre monnaie se poserait. *Le Monde* (25 décembre) annonce que le Cambodge, bénéficiaire d'une substantielle aide américaine et désireux d'importer des produits de la zone dollar, souhaite se limiter à un accord de paiement avec la France. Le communiqué des « Trois » a reconnu que l'influence américaine ne devait pas se substituer, à Saïgon, à l'influence française. N'en serait-il pas de même à Pnom-Penh ? La France et le Vietnam ont signé, le 30 décembre, un accord général et une convention économique et financière, négociées en marge de la conférence quadripartite.

La France et les Etats d'Indochine

la navigabilité. Une commission du Mékong sera chargée de ces questions.

Les conventions bilatérales permettront au Cambodge et au Laos de disposer de certains droits particuliers dans l'utilisation du port de commerce de Saïgon (attributions notamment d'un secteur particulier ⁴¹).

La rupture des solidarités anciennes n'est peut-être pas définitive. La présence et l'assistance française permettront de renouer les liens indispensables. Sept milliards de francs seront effectivement mis, en 1955, à la disposition des Etats associés pour leur agrément, dont 2,9 milliards pour le Cambodge et 1 milliard pour le Laos.

« Les Etats associés d'Indochine sont et demeurent membres de l'Union française. Les accords de Genève, pas plus que les récents accords portant transfert de compétences aux Gouvernements locaux, n'ont affecté cette appartenance. ⁴² » C'est vrai, mais l'Union française a cessé de répondre à la définition qu'en donne la Constitution de 1946. Nous nous trouvons devant un type nouveau d'Etats membres de l'Union. Les relations entre ces Etats et la France évoquent la Déclaration du 28 avril 1949 qui substitua à la Communauté des nations britanniques — au British Commonwealth — la « Communauté des Nations libres ». De même que le souverain de Grande-Bretagne n'est plus que le symbole de la libre association des Etats membres de la Communauté, de même, le président de l'Union française incarne, dans le traité paraphé avec le Vietnam, l'idée d'une association durable et amicale entre Etats souverains (art. 2).

Cette évolution coutumière ⁴³, à son terme, vide de leur sens deux articles de la Constitution. L'article 62 confiait au Gouvernement de la République la coordination des moyens de défense mis à la disposition de l'Union par les Etats associés, ainsi que la direction de la politique propre à préparer et à assurer la défense

41. On envisage au surplus la création d'un port en territoire cambodgien, à Réam.

42. Réponse du ministre d'Etat à la question écrite 13.633 de M. Aumeran, *J.O., Déb. Parl., A.N.*, 25 nov. 1954, p. 5.406.

43. Sur cette évolution consulter nos *Eléments de droit constitutionnel*, 2^e éd. 1952, pp. 393-397, 398-400

de l'Union. L'article 65, alinéa 2, ne donne pour fonction au Haut Conseil de l'Union française que d'assister le Gouvernement de la République dans la conduite générale de l'Union. Désormais le dernier mot, dans la direction de la défense et la conduite générale de l'Union, n'appartient plus au Gouvernement de la République, mais, en commun, conjointement, au Gouvernement de la République et aux Gouvernements des Etats associés. A la prépondérance de droit se substitue l'influence possible que donnent l'assistance désintéressée et l'expérience civilisatrice.

On peut même se demander si les traités nouveaux ne supposent pas l'existence d'un libre droit de sécession. Ce droit est ouvert aux Etats membres du Commonwealth. Il serait difficile de le refuser aux Etats associés de l'Union française. L'existence d'un tel pouvoir ne signifie nullement qu'il doive être exercé. La possibilité de partir peut être une raison de rester.

B. Problèmes posés par le statut provisoire du Vietnam

La souveraineté du Vietnam ne sera pleinement établie qu'après les élections générales et la réunification du pays. Les deux Gouvernements, dont l'autorité s'étend à une partie seulement du territoire, ne peuvent prétendre engager l'Etat tout entier. Ils ont le caractère de gouvernements régionaux. Leurs compétences internationales sont, dans cette mesure, limitées. Après l'unification, les accords conclus « *ultra vires* » risquent d'être frappés de caducité si les gouvernements régionaux disparaissent. La situation de la France n'est ni juridiquement, ni politiquement la même vis-à-vis de chacun d'eux.

Le Gouvernement de l'Etat du Vietnam a été reconnu par la France comme gouvernement de droit ⁴⁴. Son organisation constitutionnelle résulte actuellement de l'ordonnance n° 1 qui fut prise le 1^{er} juillet 1949, par le chef de l'Etat, désigné en 1949, Bao Dai ⁴⁵.

En droit, la France ne peut modifier cette organisation constitutionnelle, ni s'immiscer dans sa mise en œuvre. Toutefois, elle est responsable du maintien de l'ordre dans le territoire occupé par ses forces armées. Elle doit y assurer le respect des accords conclus

44. Loi du 2 février 1950, N.D., 1.295 du 14 mars 1950, *La Doc. Française*.

45. Textes relatifs à l'organisation constitutionnelle du Vietnam, N.D. 1.325, du 11 mai 1950, *Ibid.*

La France et les Etats d'Indochine

à Genève en avril-juillet 1954. Son intervention serait donc justifiée dans deux hypothèses : absence d'autorité gouvernementale effective ; violation par le Gouvernement local des clauses des accords de Genève.

En fait, depuis la formation du ministère Ngo-dinh-Diem, la France s'est abstenue d'exercer une action politique dans le Sud-Vietnam : « wait and see ». Tel paraît être le mot d'ordre. L'initiative a été laissée aux Américains. Cette attitude expectative a été critiquée. On a vu là un moyen pour le président du Conseil français de favoriser les entreprises du Vietminh. Le ministère Diem semble impuissant et déconsidéré. Il apparaît aux yeux de l'opinion vietnamienne comme un « fantoche » américain. Son maintien au pouvoir multiplie les chances déjà grandes d'une victoire vietminh.

L'abstention politique française a un double fondement. Rejeter définitivement la pratique ancienne des ministères vietnamiens fabriqués à Paris. Ne participer en aucune façon à la bataille électorale qui mettra aux prises les Gouvernements du Sud et du Nord. Cette impartialité permettra seule à la France de jouer le rôle de conciliation et de médiation qui peut être le sien au moment de la réunification du pays ⁴⁶.

Il appartient donc au chef de l'Etat du Vietnam et aux dirigeants du Sud, et à eux seuls, de redresser par une action unie, par une administration pure de toute corruption, la situation très grave que les observateurs s'accordent à reconnaître. « Ils doivent démontrer, pour reprendre l'adjuration que M. Mendès-France leur adressait de la tribune de l'Assemblée nationale, qu'à l'idéologie communiste peuvent être opposées une foi et une mystique qui respectent la liberté de l'individu, qu'un régime démocratique libéral peut se créer et se former dans des conditions meilleures

46. Ces lignes étaient écrites lorsque nous avons pris connaissance de la déclaration du président du Conseil :

« Je le demande très simplement à cette Assemblée : Est-il du devoir de la France de s'immiscer dans la politique intérieure d'Etats que nous avons tous voulu indépendants ? Le Gouvernement français doit-il prendre la responsabilité de la politique intérieure de pays qui se trouvent à des milliers de kilomètres ? En a-t-il les moyens ? Ne serait-il pas alors entraîné à des interventions de plus en plus fréquentes, à des initiatives dont il est hors d'état de prendre la charge ?

Pour ma part, j'estime que les accords de Genève et l'engagement que nous avons pris de respecter l'indépendance des Etats associés nous imposent chaque jour une impartialité totale dans la vie et dans le développement de ces peuples. Je suis décidé à m'en tenir à cette ligne de conduite. » (*J.O., Déb., A.N.*, 20 déc. 1954, p. 6.624.)

qu'en régime communiste, et sans opprimer les hommes, les minorités, les communautés religieuses »⁴⁷. Mais le temps presse.

* * *

Le Gouvernement de la République démocratique du Vietnam est, de son côté, reconnu par la France, comme le gouvernement exerçant son autorité sur la zone nord du Vietnam. Cette reconnaissance, dont le caractère de fait ou de droit n'a jamais été précisé, résulte des accords de Genève. Dans les deux cas, elle permet la conclusion de traités et l'échange de missions diplomatiques⁴⁸.

Dès le 21 juillet 1954, un échange de lettres intervenait entre M. Pham-Van-Dong, chef de la délégation du Gouvernement de la R.D.V. et M. P. Mendès-France. Cet échange de lettres donnait, en termes généraux, des assurances concernant le respect de la propriété des biens et des entreprises, la sauvegarde des intérêts économiques, le maintien des établissements culturels français dans le Nord-Vietnam. De son côté, le chef du Gouvernement français rappelait que les Vietnamiens résidant en France bénéficiaient déjà de garanties analogues.

« Il m'a paru, affirma M. P. Mendès-France, à l'Assemblée nationale, que notre adversaire d'hier, ouvert dans nos écoles à nos formes de pensée, n'y restait pas insensible. Il a affirmé hier à Genève qu'il souhaitait le maintien de ses contacts économiques et culturels avec la France.⁴⁹ »

Un accord économique, conclu le 11 décembre 1954, fixe le statut des entreprises industrielles et commerciales françaises. Il prévoit deux catégories d'entreprises, les unes purement privées, les autres transformées en sociétés mixtes avec participation vietnamienne, publique ou privée. Ces entreprises françaises ou mixtes recevront toutes les facilités nécessaires pour poursuivre leurs activités⁵⁰. Soumises à la législation locale, elles ne seront l'objet d'aucune mesure discriminatoire. Elles recruteront librement leurs

47. J.O., *Déb. Parl.*, A.N., séance du 23 juillet 1954, p. 3.581.

48. Un délégué général de la République française, M. Sainteny, a été accrédité auprès du président de la R.D.V.

49. J.O., *Déb.*, A.N., séance du 22 juillet 1954, p. 3535.

50. Les entreprises sont tenues de prendre des dispositions en vue d'assurer leur fonctionnement normal et régulier. Elles recevront les facilités financières nécessaires pour l'octroi d'outillages et de matières premières nécessaires à leur production. En cas de remise en route, il leur incombe toutefois d'assurer l'apport des fonds nécessaires.

collaborateurs et leur main-d'œuvre⁵¹. Elles pourront vendre librement leurs produits sur le marché intérieur. Les commandes passées par le Gouvernement seront prioritaires ; elles assureront un bénéfice normal aux entreprises. Celles-ci seront autorisées à transférer leurs bénéfices à destination de la zone franc. Elles devront déduire préalablement un montant destiné aux amortissements, aux réinvestissements et aux charges sociales, selon un pourcentage fixé d'un commun accord.

Dans les entreprises mixtes, la part réservée au capital vietnamien est fixée par le Gouvernement local en fonction de l'importance de l'entreprise. En cas de vente d'entreprises françaises, le Gouvernement pourra exercer un droit de préemption. La nationalisation des entreprises donnera lieu à une indemnité raisonnable.

Il s'agit d'un simple cadre susceptible de permettre l'activité des entreprises françaises — cotonnerie de Nam-Dinh, charbonnages du Tonkin, cimenteries de Haïphong. Des pourparlers sont en cours entre les autorités locales et les dirigeants de certaines entreprises. L'issue n'en est pas encore connue.

Le maintien d'une présence économique française dans le Nord-Vietnam pose d'autres problèmes. Il suppose une assistance technique et financière en vue de la mise en valeur du pays et de son équipement. La R.D.V. pourrait accorder des compensations raisonnables en matières premières ou sous forme de concessions particulières : port franc à Haïphong, exploitation commune, après remise en état, de la ligne de chemin de fer de Kunming (Yunnan) à Haïphong, électrification du pays, par exemple. De telles négociations ne seront pas faciles, certes. Leur échec éventuel ne peut être envisagé a priori et justifier un refus initial de principe⁵².

51. Aucun obstacle de droit ou de fait ne sera apporté au déplacement des Français ou de leur famille travaillant dans ces entreprises. Les déplacements pourront avoir un caractère professionnel, familial ou être motivé par des raisons de santé.

52. A. M. Jacques Bardoux qui s'inquiétait de savoir si des techniciens russes étaient arrivés à Hanoi ou avaient été sollicités de venir, pour prendre la direction des services d'eau et d'électricité, des tramways et voies ferrées, le ministre d'Etat, chargé des relations avec les Etats associés répond par la négative (réponse citée supra note). Le ministre du Commerce et de l'Industrie de la R.D.V. n'a pas caché cependant qu'il était naturel qu'il y ait entre son pays, la Chine, l'U.R.S.S. et les autres pays de l'Est « des échanges économiques et techniques » (*Le Monde*, 17 déc. 1954). Et on apprenait en même temps la conclusion d'accords économiques entre la R.D.V. et la République populaire chinoise. Le concours de techniciens a été obtenu. Un communiqué résume ainsi les accords :

« 1° *Chemins de fer* : La restauration de la voie ferrée reliant Hanoi à Dong-Dang et sa prolongation jusqu'à Munankwan, en Chine, sera confiée à

Les milieux d'affaires, installés en Indochine, hésitent à prendre les risques qu'impliquent ces rapports nouveaux ^{52 bis}. Dans les zones évacuées du Nord, ils ont préféré laisser leurs maisons, leurs ateliers et leurs usines à l'abandon après les avoir déménagés de fond en comble. A Haïphong, malgré les accords du 11 décembre, les industriels ont commencé à appliquer la même politique ⁵³. Ainsi disparaîtrait spontanément, sans que le combat ait été tenté, la position économique française dans le Nord, alors que la France peut encore tenter de jouer, selon l'expression de M. Lefauchaux, le rôle « d'ingénieur-conseil ».

Le maintien de la présence culturelle française est aussi incertain. Au moment de l'évacuation d'Hanoï, certaines institutions culturelles françaises ont continué à fonctionner : le lycée, l'Ecole française d'Extrême-Orient, l'Institut Pasteur, l'Institut du Cancer. Des accords particuliers ont pu être conclus. Un accord culturel plus général est en discussion. Il prévoit l'échange de maîtres de conférences entre les universités françaises et l'Université vietnamienne du Nord. Après huit ans de guerre et dans un pays dont le régime est désormais profondément différent du nôtre, l'établissement de relations culturelles rencontrera bien des obstacles. Il ne devrait pas être impossible de les franchir.

*

L'un de ces obstacles résulte de l'atmosphère d'extrême hostilité qui règne à Saïgon et dans certains milieux métropolitains

la corporation nationale chinoise des ingénieurs des voies de communication. La Chine fournira en outre les locomotives, les wagons et l'équipement nécessaires ; — 2° *P.T.T.* : A partir du 1^{er} janvier 1955 les communications postales, téléphoniques et télégraphiques seront effectivement ouvertes entre les deux pays. La Chine fournira à la République démocratique du Vietnam le matériel nécessaire ; — 3° *Routes* : La Chine fournira à la République démocratique les machines nécessaires à la construction des routes, le matériel, le combustible et les installations nécessaires pour leur réparation, ainsi que l'équipement de l'industrie des pneumatiques ; — 4° *Services aériens civils et météorologie* : La Chine fournira le matériel et l'équipement nécessaires aux stations aériennes et météorologiques ; — 5° *Travaux hydrauliques (conservation des eaux)* : La Chine fournira l'équipement pour la reconstruction de cinq systèmes d'irrigation détruits par la guerre. » (*Le Monde*, 30 décembre 1954.)

^{52bis}. Pour diminuer les risques, la participation ou la garantie de l'Etat pourrait être accordée aux entreprises françaises.

⁵³. 6.000 Français résidaient encore à Hanoï, avant le cessez-le-feu ; 114 seulement s'y trouvent actuellement. Ces transferts de matériel se heurtent à l'hostilité quelquefois violente du personnel vietnamien. La commission internationale a fait certaines suggestions pour régler cette situation.

La France et les Etats d'Indochine

contre toute conversation avec le Nord. En apportant une assistance économique, technique et culturelle au Nord, on trahit le Sud. Il faut choisir. Tel est le dilemme. Le problème serait facile si le choix du Sud devait entraîner la disparition du Nord. Mais le Nord trouverait d'autres appuis. Et le Sud élu pourrait bien continuer à se trahir lui-même. L'idée d'un choix suppose une intervention politique désormais exclue au Vietnam. Il est du devoir de la France de tenter de se maintenir, au Nord comme au Sud, sur un tout autre plan, celui de la coopération économique, technique et culturelle.

Au delà de la période provisoire de division du Vietnam, les adversaires de tout contact avec le Nord posent une seconde question. Si la République démocratique du Vietnam l'emportait aux élections de juillet 1956, pourrait-elle, sur sa demande, rentrer dans l'Union française⁵⁴ ? Il va de soi qu'une réponse est de toute façon prématurée. L'expérience de la période intérimaire dans le Nord devrait servir de test. Quant aux liens de l'Union française, devenus aussi souples que ceux du Commonwealth qui unissent encore le Pakistan, l'Inde, l'Union sud-africaine, ils peuvent bien retenir la République démocratique. Le danger d'une telle appartenance inquiéterait ceux seulement qui ont perdu foi en la vertu efficace des principes de liberté.

54. La question pourrait même être posée autrement : Faudrait-il l'inviter à sortir de l'Union française ? Par les accords du 6 mars 1946, non dénoncés à notre connaissance, la R.D.V. était entrée dans l'Union française.