

208.685

Maurice FLORY

DOCTEUR EN DROIT
DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES
DIPLOMÉ DE DROIT INTERNATIONAL DE L'UNIVERSITÉ DE CAMBRIDGE
LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS



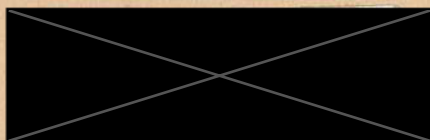
**LE STATUT INTERNATIONAL
DES GOUVERNEMENTS REFUGIES
ET LE CAS DE
LA FRANCE LIBRE**

1939—1945

PRÉFACE DE MONSIEUR RENÉ CASSIN

VICE-PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT
ANCIEN COMMISSAIRE NATIONAL A LA JUSTICE ET A L'INSTRUCTION PUBLIQUE

OUVRAGE HONORÉ D'UNE SUBVENTION DU
MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE



PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

**LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS
13, RUE SOUFFLOT**

1952

PREFACE

Les études scientifiques sur les problèmes essentiels d'ordre juridique ou économique qu'ont eu à résoudre, alors qu'ils étaient hors de leur Métropole, les gouvernements en exil des pays européens alliés en guerre entre 1939 et 1945, sont demeurées jusqu'ici peu nombreuses.

Pour ce qui concerne la France, on peut citer, tout au plus, en dehors de Mémoires, chroniques historiques ou politiques, la belle thèse de M^{lle} Ferry, récompensée par la Faculté de Droit de Paris, mais non publiée : « Le problème constitutionnel et l'opinion publique en France de 1940 à 1946 », et celle dactylographiée de M. de Chalendar, sur la Caisse Centrale de la France d'Outre-Mer. Quelques monographies ont été écrites sur la législation d'Alger en relation avec le rétablissement de la légalité républicaine.

La pauvreté de la littérature scientifique en ces matières ne s'explique que trop : celles des archives publiques qui n'ont pas péri au cours d'événements de guerre ou de transferts mouvementés ne sont pas encore accessibles ou sont dispersées. Quant aux archives privées, elles ont souvent été utilisées par leurs détenteurs à l'appui de leurs Mémoires ou d'ouvrages personnels et, très souvent, d'une manière fragmentaire, partielle, en tout cas non scientifique.

C'est pourquoi je me réjouis de présenter aujourd'hui aux lecteurs l'ouvrage de M. Maurice Flory, consacré au « Statut international des gouvernements réfugiés et le cas de la France Libre, entre 1939 et 1945 ».

*

Ce travail tout à fait neuf a été élaboré pour une part à Paris et pour une autre part dans le Royaume-Uni, qui, pendant la dernière guerre, a été assez longtemps le siège des gouvernements en exil de Belgique, Hollande, Norvège, Pologne, Luxembourg, Grèce, Yougoslavie, Tchécoslovaquie, ainsi que du Comité National Français. L'auteur a pu ainsi utiliser les documents officiels, actes et ordres britanniques ainsi que les accords internationaux conclus en vue de

régler la collaboration du Royaume-Uni avec ses Alliés momentanément fixés sur son sol et de faciliter le fonctionnement de leurs organes de divers ordres : législatif, exécutif et judiciaire. Il a pu aussi consulter les espèces de jurisprudence, les articles juridiques ou historiques parus à cette époque et les souvenirs encore vivants des acteurs et des témoins les plus qualifiés.

Après avoir recueilli une documentation aussi variée qu'abondante, M. Flory a su se préserver de préoccupations trop descriptives et analytiques. Il s'est efforcé, au contraire, de délimiter son champ d'études dans le temps et dans l'espace. Il a étudié dans un esprit de synthèse le triple problème de « compétence » que soulève l'existence de tout gouvernement contraint, pour gagner la guerre, de quitter le territoire national et de vivre éloigné de la population sur le sol d'un Etat étranger souverain, savoir :

de quel pouvoir peut disposer un gouvernement sans territoire, séparé d'une nation dont la volonté ne peut être exprimée librement et publiquement ?

comment se partage la compétence d'un tel gouvernement en exil avec l'occupant ennemi, qui exerce une autorité de fait sur le sol national, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un gouvernement vassal interposé ?

quelles limitations, enfin, s'imposent à la compétence du gouvernement en exil du fait qu'il siège sur le territoire étranger d'un Etat souverain ?

Une telle synthèse, M. Flory a tenté de la réaliser en adoptant un plan très simple qui suit les étapes successives de la vie d'un gouvernement en exil : naissance, fonctionnement et disparition ou transformation.

Il s'est ainsi attaché à examiner d'abord quelles sont les conditions juridiques d'existence d'un tel gouvernement, soit en ce qui concerne sa légalité constitutionnelle et internationale, soit au regard de sa reconnaissance par les gouvernements étrangers. Ensuite, il a exposé le fonctionnement interne du gouvernement réfugié, c'est-à-dire son activité législative, exécutive, principalement militaire, judiciaire, et la valeur des mesures prises par lui soit sur le sol occupé, soit en territoire étranger. Il a consacré une étude distincte à l'activité internationale du gouvernement réfugié : participation à la guerre, défense des intérêts de l'Etat, protection des intérêts des nationaux : personnes et biens à l'étranger. Le livre se poursuit par l'examen des problèmes juridiques qui se posent d'une manière différente selon que le gouvernement en exil regagne son pays libéré ou qu'il s'éteint en terre étrangère. Il s'achève sur une

conclusion mettant en lumière les principes très simples qui ont présidé à la vie des gouvernements en exil.

*

Il n'entre pas dans le cadre d'une simple préface de procéder à un examen critique des thèses soutenues par l'auteur : la grande richesse du livre de M. Flory provoquera certainement des commentaires et, il faut l'espérer, stimulera ceux qui voudront approfondir quelques difficultés que, de son propre aveu, il n'a pu étudier à loisir.

Qu'il me soit permis, cependant, de souligner ici certaines des leçons qui se dégagent de son ouvrage, d'abord au regard de l'évolution du droit international général vers une organisation de plus en plus solidaire de la société universelle et, ensuite, pour ce qui touche le cas particulier de la France, à l'égard de l'autorité qui, fondée à Londres en Juin 1940, a continué la guerre et a gouverné jusqu'à la libération du pays et au rétablissement de la République.

M. Flory a mis, à juste titre, en lumière l'impressionnante progression du nombre des gouvernements « en exil » entre la guerre de 1914-1918 (il n'y avait alors que les gouvernements belge, réfugié à Sainte-Adresse, et serbe fixé à Corfou) et la deuxième guerre mondiale. Il a noté que cet accroissement est en corrélation directe avec le développement des instruments de la « guerre éclair ». Lorsque l'armée et le gouvernement d'un pays attaqué disposent d'un espace trop limité, le recul devant l'ennemi et les exigences de la continuation de la lutte les acculent à se replier dans un pays allié, quelquefois au-delà des mers (1). Il s'agit donc « d'un phénomène qui tend à devenir une situation type du droit des gens ».

De là à admettre que, pour les gouvernements repliés entre 1939 et 1945, il y a eu au-dessus de la légalité interne ou internationale ordinaire résultant d'une investiture directe, une « légitimité internationale » fondée sur la communauté d'idéal démocratique existant entre tous les peuples obligés par les puissances totalitaires de lutter pour leur existence libre, il n'y a qu'un pas. Ce pas, M. Flory le franchit après une discussion approfondie des doctrines classiques. Il se refuse, il est vrai, à faire du facteur de légitimité internationale, une règle absolue et permanente. Il reconnaît que la nécessité d'une certaine orthodoxie sociale et poli-

(1) M. CHURCHILL a, en l'été 1940, publiquement envisagé le transfert du gouvernement britannique au Canada, dans le cas où réussirait une invasion allemande dans les Iles-Britanniques.

tique apparaît « au cours des périodes particulièrement agitées traversées par la communauté internationale », telles que cela a pu être le cas en 1815 quand l'orthodoxie monarchique s'est exprimée dans la Sainte-Alliance.

Evoquons cependant les événements politiques survenus au cours des plus récentes années, que ce soit en Chine et en Indochine ou qu'il s'agisse des controverses non encore résolues par les Nations Unies, concernant l'admission de nombreux Etats appartenant tant à l'Europe Occidentale qu'au groupe des nations satellites de l'U.R.S.S. Nous devons constater que les circonstances politiques, et notamment l'affinité de régime, continuent à jouer un rôle immense dans l'appréciation des conditions que remplit un gouvernement pour être internationalement reconnu ou pour être admis dans les organisations internationales à vocation universelle.

Le cas des gouvernements régulièrement formés avant d'être obligés à l'exil par l'invasion d'une armée étrangère est évidemment le plus simple : mais l'importance des compétences qu'ils ont pu exercer dans un pays de refuge entre 1939 et 1945, alors que la plupart ne pouvaient disposer ni d'un territoire, ni d'une armée véritable, ne prouve-t-elle pas qu'en notre époque où même les plus grandes puissances ont cessé de pouvoir assurer seules leur défense nationale, les alliances et les obligations de la sécurité collective doivent s'ajuster aux conditions d'une guerre mondiale et totale ? Autrement dit, le droit international classique qui reposait sur la coexistence d'Etats dotés de souverainetés compartimentées et juxtaposées, s'oriente sous des aspects de plus en plus nombreux, en temps de guerre comme en temps de paix, vers des compénétrations de compétence et des organisations institutionnelles chaque jour plus poussées. La loi de solidarité se révèle de plus en plus impérieuse au fur et à mesure que le globe terrestre se resserre, même dans les périodes de crises où certains groupements humains prétendent s'y soustraire.

*

Arrivons au cas spécial des Français Libres qui, groupés en juin 1940 autour du général de Gaulle, ont organisé la résistance nationale en partant de zéro et sont parvenus à former un gouvernement de la République Française, finalement investi par un vote populaire le 23 Octobre 1945, et reconnu *de jure* à l'étranger.

Sur cet épisode important de l'histoire de France, le travail de M. Flory constitue la première mise au point documentée et objective parue depuis la guerre. Sans nier la réelle valeur historique

de livres comme « Envers et contre tout » de M. Soustelle, ni la perspicacité juridique de certains de nos meilleurs collègues, notamment MM. Waline, Duverger, Prélôt, on a le sentiment que jamais jusqu'ici le statut international de l'autorité de la France Libre n'a été étudié sur des données aussi complètes et avec un souci aussi grand de construction scientifique.

L'auteur a fort bien compris que, dès juin 1940, le général de Gaulle et ses compagnons ont entendu ne pas se comporter comme un simple groupe de dissidents ou scissionnaires en rébellion contre l'autorité légitime de leur pays, mais bien comme les représentants spontanés de la République Française demeurée fidèle à ses alliances, alors qu'à Bordeaux s'était hissée au pouvoir, à la faveur d'une défaite militaire momentanée et suivant des formes en apparence régulières, une équipe de rencontre décidée à la fois à faire accepter par la Nation cette défaite comme un châtement légitime et définitif et à lui imposer un régime politique dit « Révolution Nationale » contraire à sa volonté. Capitulation, usurpation et collaboration avec l'ennemi formaient, malheureusement, les parties indivisibles d'un tout. A la vérité, le peuple français en détresse, étourdi par un choc inattendu, mais confiant envers ceux qui se présentaient comme des sauveurs et traditionnellement loyaliste envers le pouvoir, a mis un certain temps à découvrir la vérité. Aussi, les Français qui, de l'intérieur, ont fait obstruction à des actes menaçant l'âme nationale ont-ils eu un grand mérite. Mais la force de la vérité ne pouvait pas ne pas s'imposer avec une clarté aveuglante à ceux qui ont eu le privilège de garder, dans ces moments tragiques, la liberté du corps, de l'esprit et la foi en leur Patrie et de pouvoir en user aussitôt pour aider leurs concitoyens à les recouvrer.

Cette position noblement ambitieuse a comporté à toutes les étapes de la guerre, pour ceux qui l'ont choisie, une somme de servitudes très dures que n'auraient pas connues une simple « légion étrangère » française dans les armées alliées ou un « comité » résigné une fois pour toutes à ne voir son autorité reconnue que dans les territoires d'Outre-Mer ralliés à la continuation de la lutte.

On ne peut pas dire, en particulier, que le gouvernement des Etats-Unis ait devancé les faits et facilité l'unité de l'effort de guerre français dans et hors de la Métropole, par une reconnaissance « attributive » de l'autorité conduisant cet effort. Sa politique rigoureuse, très différente de celle adoptée par lui après le 4 Septembre 1870 vis-à-vis du gouvernement de la Défense Nationale siégeant à Paris, puis à Tours, et de celle appliquée en pleine guerre à tel gouvernement issu d'un coup d'Etat militaire en

Amérique du Sud, aurait même pu être extrêmement périlleuse pour l'ordre public en France, lors de la libération, si des pouvoirs locaux s'étaient présentés en compétiteurs entre eux ou à l'égard du gouvernement provisoire arrivé d'Alger.

En contrepartie et précisément parce que la direction d'une guerre nationale au sein d'une coalition exigeait, au plus haut degré, la concentration de l'autorité militaire et politique sur tous les Français y compris ceux de la Métropole occupée par l'ennemi ou gouvernée par ses vassaux, la position du Comité National Français de Londres a eu sa grandeur et son efficacité. C'est à cette continuité invariable dans le dessein et à cette unité dans la direction de l'effort de guerre (momentanément compromise entre le 8 Novembre 1942 et le 3 juin 1943 par l'existence d'un pouvoir distinct à Alger, mais renforcée par l'adhésion de la résistance métropolitaine), que sont dus les progrès réalisés à chaque étape dans le statut international de l'organe dirigeant, en même temps que dans son autorité nationale. Même si l'on admet que la France eût pu être délivrée matériellement et dans le même délai pas nos Alliés, sans l'intervention d'un tel organe et sans le concours de la résistance qui combattait sous sa direction, nul ne peut croire qu'à défaut d'un pouvoir unanimement accepté par le pays, au moment où l'ennemi a été chassé, la France n'aurait pas été la victime de convulsions internes inexpiables et, sur le plan international, n'aurait pas constitué un fardeau pesant lourdement sur la fin des hostilités et sur ses suites.

Je ne m'aventurerai pas jusqu'à soutenir qu'après la publication du livre de M. Flory, le sujet est entièrement épuisé. Le propre d'un ouvrage comme le sien est de faire réfléchir et de susciter d'autres ouvrages. S'il m'en était un jour donné la possibilité, j'utiliserais directement certaines sources de documents qui ont pu lui échapper, en poussant l'analyse critique des sources au-delà de ses propres conclusions.

On pourrait, par exemple, décrire le rôle du Conseil de Défense de l'Empire qui, fondé le 27 octobre 1940, fut le premier organe politique de la France Libre ayant une autorité territoriale et dont, pour ce motif, la reconnaissance faite le 26 Décembre 1940 a marqué une étape intermédiaire importante, d'une part, entre la première reconnaissance personnelle du général de Gaulle le 28 Juin 1940 comme « chef des Français Libres où qu'ils soient qui se rallient pour défendre la cause alliée » suivie de l'Accord Churchill — de Gaulle du 7 Août 1940 et, d'autre part, la troisième étape marquée par la création du Comité National Français créé le 24 Septembre 1941.

Il serait également très intéressant de prolonger, au-delà de ce que l'auteur a pu faire, le parallèle exactement aperçu par lui entre la situation du premier Comité de la France Libre et celle du Comité National Tchécoslovaque, formé à Paris le 13 Octobre 1939. C'est précisément l'exemple de ce Comité qui, sous la direction d'Edouard Bénès, est parvenu, malgré la faille constitutionnelle de Munich, à se faire reconnaître comme gouvernement provisoire et est devenu, plus tard, le Gouvernement de la République tchécoslovaque, qui a souvent guidé les dirigeants de la France Combattante. Ceux-ci, qui ne comptaient dans leurs rangs ni un ancien chef d'Etat, ni aucun homme politique marquant, ont eu en revanche à leur actif des forces armées et une flotte marchande très précieuses ainsi que l'autorité exercée par eux au nom de la France sur des territoires — par exemple sur le Tchad, la Nouvelle-Calédonie et, plus tard, l'Afrique du Nord, — dont l'importance stratégique fut capitale pendant la guerre.

En conclusion, on doit féliciter M. Flory de la manière sereine et vraiment scientifique dont il a utilisé les documents qui ont été à sa disposition. Il n'est grevé d'aucune dette de reconnaissance particulière envers ceux qui lui ont ouvert leurs archives. Les historiens, qui savent que la formation de théories aventurées ou de légendes est due, trop souvent, à l'étouffement des sources monopolisées par certains, ont en effet envers la vérité l'obligation morale de ne pas accaparer les documents qu'ils détiennent et qu'ils ne sont pas sûrs, de pouvoir exploiter eux-mêmes.

En outre et indirectement, le travail de M. Flory permet à ceux qui ont assumé sans mandat de graves responsabilités, de rendre compte à la Nation française, non seulement du résultat de leurs initiatives, mais aussi des moyens juridiques ou autres auxquels ils ont eu recours pour parvenir à ce résultat.

Au-dessus des remous de la politique et des polémiques, se présentent plus exactement les traits de l'histoire vraie, les principes moteurs et leurs applications, les erreurs et les mérites, les chemins douloureux et les grandeurs d'une entreprise sans précédent.

René CASSIN,
Vice-Président du Conseil d'Etat,
Ancien Commissaire National à la Justice
et à l'Instruction Publique.