

*La nature juridique
du conseil de défense de l'empire
(Brazzaville, octobre 1940)*

Contribution à la Théorie des Gouvernements Insurrectionnels

par Yves-Maxime DANAN

Maître Assistant à l'Université d'Amiens

C'est le 27 octobre 1940 que le Général de Gaulle instaure, à Brazzaville, le CONSEIL DE DEFENSE DE L'EMPIRE : Prenant acte du ralliement à la France Libre des territoires dispersés de l'A.E.F., du Cameroun, du Pacifique et de l'Inde, il décide de constituer « un pouvoir nouveau » (1). Il faut se rappeler, en effet, qu'à cette date, le gouvernement britannique l'a simplement reconnu comme le « Chef de tous les Français Libres, où qu'ils soient, qui se « rallient à lui pour défendre la cause alliée », et comme général « commandant la « Force de volontaires français en cours de constitution », aux termes de l'accord de Londres du 7 août 1940 (2). Il importe ici de donner le relief qu'il mérite à ce cas très exceptionnel d'un individu ayant signé en son propre nom un accord international avec une puissance étrangère. Certes cet accord est assez ambigu pour pouvoir ultérieurement être interprété par les Anglais comme une convention interne passée entre le gouvernement de Sa Majesté et une personne privée en vue de constituer une formation de volontaires français rattachée à l'armée britannique. Mais, suivant le point de vue de Charles de Gaulle, très clairement exprimé à Spears et à Churchill au moment de la signature, il s'agit bien de l'instauration d'une autorité indépendante prenant la relève du gouvernement français, inféodé, volontairement ou non, aux Allemands. Et le gouvernement anglais devra s'incliner par la suite devant l'interprétation gaulliste du texte, puisque, sous l'autorité du Chef des Français Libres, vont se ranger successivement, et malgré bien des pressions alliées, tous les territoires français qui, de 1940 à 1944, reprendront la lutte. En vérité le problème se trouve tranché presque instantanément : Dès les premiers ralliements de colonies, l'organe directeur de la France Libre cesse en effet d'être une simple autorité en exil pour devenir un véritable gouvernement insurrectionnel, disposant d'une assise territoriale.

Aussi les ordonnances de Brazzaville visant à tirer les conséquences de cette situation sont-elles d'abord mal accueillies par les autorités de Sa

(1) J.O. de la France Libre n° 1 Londres, le 20 Janvier 1941. « Manifeste du 29 Octobre 1940 relatif à la direction de l'effort français dans la guerre ».

(2) Bulletin officiel des Forces Françaises Libres - n° 1 Londres, le 15 Août 1940 - l'accord du 7 Août 1940.

Majesté. Ces dernières s'opposent même à leur publication en Grande-Bretagne (3). C'est, par conséquent, le Journal Officiel de l'Afrique Equatoriale Française qui leur accorde provisoirement l'hospitalité de ses colonnes. De Gaulle, agissant à la fois en qualité de Chef d'Etat et de Constituant, prend « au nom du peuple et de l'Empire Français », l'ordonnance n° 1, « organisant les pouvoirs publics durant la guerre et instituant le Conseil de Défense de l'Empire ». Il le fait en se réclamant de la légalité républicaine annihilée par le gouvernement de Vichy, légalité dont la défense, en ces circonstances sans précédent (occupation de la moitié de la métropole, contrôle ennemi sur la zone dite « libre », dispersion géographique des territoires français libres) requiert la création d'institutions exceptionnelles.

Certes, le Conseil de Défense de l'Empire ne se réunira pas. Mais, incarnant les assises territoriales nouvelles qui se sont offertes au mouvement de Londres, il va fréquemment être invoqué et jouera un rôle psychologique appréciable dans les négociations menées âprement par le Chef de la France Libre, pour rétablir le rang de son pays dans le camp allié. Il n'est donc pas sans intérêt de déterminer la nature de ce conseil, en se fondant d'abord sur les attributions qui lui sont reconnues par les textes.

A en juger par les articles 2 et 4, de l'ordonnance du 27 octobre 1940, on pourrait voir en lui un chef d'Etat collégial ou un gouvernement : selon ces articles, en effet, le conseil a pour mission de « veiller à la sécurité extérieure et à la sécurité intérieure, de « diriger l'activité économique ». Il exerce, d'autre part, « dans tous les domaines la conduite générale de la guerre,... » traite avec les puissances étrangères des questions relatives à la défense » des possessions françaises et aux intérêts français » (article 2). Par ailleurs, « ce conseil pourvoira à la constitution des corps qui exerceront les attributions de juridiction normalement dévolues au Conseil d'Etat, à la Cour de Cassation et éventuellement à la Haute Cour de Justice » (article 4). Mais l'article 3 nous apprend que le Conseil de Défense de l'Empire n'est consulté qu'éventuellement : « Les décisions sont prises par le Chef des Français Libres, après consultation, s'il y a lieu, du Conseil de Défense... ». La qualification de Chef d'Etat collégial ne saurait donc lui être attribuée. Quant à l'article 5, il exclut l'assimilation à un gouvernement, puisque « les pouvoirs administratifs normalement dévolus aux ministres sont « exercés par des directeurs de services nommés par le Chef des Français Libres ».

Le Conseil de Défense de l'Empire n'est donc qu'un organe collectif de consultation et de représentation, qui doit servir de lien entre les premiers territoires, très dispersés géographiquement, qui se sont ralliés à la France Libre (4).

Cette fonction de lien organique apparaît très bien si l'on examine la composition du Conseil qui est fixée par l'ordonnance n° 2 du 27 octobre 1940 (5). En font partie, à part deux personnalités choisies nettement en raison de leur représentativité (le Professeur René Cassin (6) et le Médecin Général Sice), les principaux chefs civils et militaires des territoires ralliés à la France Libre (le Gouverneur Général Eboue — A.E.F. — et le Gouverneur Sau-

(3) Maurice Martin du Gard - La carte impériale p. 175.

(4) Du condominium des Nouvelles Hébrides au territoire sous mandat du Cameroun, en passant par les comptoirs de l'Inde Française.

(5) J.O. de la France Libre, n° 1 Londres, le 20 Janvier 1941.

(6) Le Professeur René Cassin sera nommé peu après « Secrétaire permanent » du Conseil de Défense de l'Empire.

tot — Nouvelle Calédonie — conjointement avec le Général Catroux, le Vice-Amiral Muselier, le Révérend Père Thierry d'Argenlieu, le Général de Larminat et le Colonel Leclerc). Mais il importe de noter que leur désignation est nominale et non causée. Par conséquent, elle n'a pas entraînée automatiquement par leur fonction, mais décidée par le Général de Gaulle « au nom du peuple et de l'Empire Français ». Voici du reste comment de Gaulle, lui-même, présente ce conseil dans son « Manifeste du 27 octobre 1940 » : « ce » Conseil, composé d'hommes qui exercent déjà leur autorité sur les terres » françaises, ou qui symbolisent les plus hautes valeurs intellectuelles et » morales de la nation, représenté le Pays et l'Empire qui se battent pour » leur existence ».

Mais alors, quel est le gouvernement de fait de la France Libre pendant cette période ? C'est, avant les ordonnances du 27 Octobre, le QUARTIER GENERAL du Général de Gaulle, organisé par la note de service 130/1 du 31 Juillet 1940 (7) et qui dispose, à cet effet, de services « civils » réduits à leur plus simple expression : Cette autorité en exil se transforme, on l'a vu, dès le premier ralliement de territoire, en gouvernement insurrectionnel. Puis, après les ordonnances de Brazzaville, c'est la CONFERENCE ADMINISTRATIVE de la France Libre, constituée par le décret du 29 Janvier 1941, qui joue ce rôle et réunit essentiellement les directeurs de services prévus par l'ordonnance n° 1, ainsi que « les membres du Conseil de Défense de l'Empire Français, présents au siège de la Conférence Administrative », c'est-à-dire à Londres (8).

Or, si les membres du Conseil de Défense de l'Empire peuvent éventuellement participer aux réunions de ce qui tient lieu de gouvernement, ils ne gèrent, en tant que tels, aucun département ministériel. Néanmoins, cette dernière disposition, jointe notamment à la phrase de l'ordonnance n° 1 selon laquelle cet organisme « traite avec les puissances étrangères... », a contribué à créer une certaine confusion quant à son rôle exact. A titre d'exemple de cette confusion, citons le texte par lequel le Gouvernement britannique reconnaît finalement le nouveau pouvoir le 6 Janvier 1941, après trois mois d'hésitation : « Le Gouvernement de Sa Majesté fait connaître au Général de Gaulle qu'il serait « heureux de *traiter* avec lui *et avec le Conseil de Défense...* » (9).

De la même façon, quelques mois plus tard, la reconnaissance du Gouvernement soviétique s'exprime en ces termes : « Au nom de mon Gouvernement, « j'ai l'honneur de vous faire savoir que celui-ci vous reconnaît comme le Chef de tous les Français Libres... et qu'il est prêt à *entrer en relation avec le Conseil de Défense de l'Empire Français...* » (10).

C'est pourquoi, lorsque de Gaulle réorganise les pouvoirs publics de la France Libre en Octobre 1941 et remplace notamment la Conférence Adminis-

(7) Bulletin officiel des Forces Françaises Libres, n° 1 Londres, le 15 Août 1940.

(8) J.O. de la France Libre, n° 3 Londres, le 25 Février 1941.

Il faut noter à ce propos, que, si le nouvel organisme et son chef exercent leur autorité sur certaines parties du territoire national, ces portions sont relativement minimes, par leur population autant que par leur superficie. Comme par ailleurs, la conférence administrative siège à Londres, d'où est venue l'initiative du mouvement, certains traits de gouvernement en exil continuent à se combiner avec ceux de gouvernement insurgé. Il en ira de même pour le Comité National Français qui apparaîtra ultérieurement dans la capitale anglaise.

(9) J.O. de la France Libre, n° 1 Londres, le 20 Janvier 1941.

(10) J.O. de la France Libre, n° 14 Londres, le 30 Décembre 1941 : « Echanges de lettres entre l'Ambassadeur de l'U.R.S.S., Ivan Maisky, et le Général de Gaulle ».

trative par le COMITE NATIONAL FRANÇAIS (11), il délimite cette fois, de façon nette et bien plus restrictive, les attributions du Conseil de Défense de l'Empire : « Il émet des avis consultatifs sur les questions relatives à la défense des territoires de l'Empire et à la participation desdits territoires à l'action de guerre ».

D'autre part, le même texte stipule : « Ces avis font l'objet de consultations écrites et télégraphiées, soit collectives, à l'instigation du Chef des Français Libres, soit individuelles, à l'initiative des membres (12). L'expérience a prouvé, en effet, que la moindre réunion des membres du Conseil, disséminés aux quatre coins du monde, soulèverait des difficultés insurmontables en cette période de conflit planétaire.

Le Conseil de Défense de l'Empire, destiné à renforcer la cohésion de la France Libre, en associant les chefs de ses divers territoires à son gouvernement, a donc été essentiellement un organisme de consultation. Pour cette raison, il semble bien qu'il faille voir en lui un précurseur de l'Assemblée Consultative, mais dont les compétences s'exercent, à la différence de cette dernière, sur le double plan exécutif et législatif.

On peut, à cet égard, le rapprocher d'un autre précurseur de cette assemblée — animé, à la vérité, d'un esprit rigoureusement opposé. Il s'agit du CONSEIL IMPERIAL établi le 1^{er} Décembre 1942 en Afrique du Nord par Darlan et ses feudataires, à la suite du débarquement américain qu'ils n'ont pu empêcher (13). Sa composition, réglée par ordonnance du 7 Décembre 1942 (14), présente de frappantes ressemblances avec celle du Conseil de Défense de l'Empire ; Il comprend en effet, outre le « Dauphin du Maréchal » — pourvu du titre de Haut Commissaire de France en Afrique — et son Adjoint, le général Bergeret, ministre du gouvernement de Vichy (15), les gouverneurs généraux (Algérie et A.O.F.) et résidents généraux (Maroc et Tunisie), ainsi que les principaux chefs militaires nommés par le Gouvernement de Vichy dans ces territoires.

D'autre part, il est attribué à cet organisme, et c'est une autre analogie, un rôle de consultation ainsi défini : « le Conseil Impérial est réuni périodiquement, sur convocation du Haut-Commissaire de France résidant en Afrique Française pour examiner les questions importantes qui intéressent l'Empire ».

Mais là encore, malgré certaines apparences, ce conseil ne constitue ni un Chef d'Etat collégial, ni un gouvernement, le rôle de l'un étant tenu par

(11) Voir sur ce sujet : Maurice FLORY « Le Statut international des gouvernements réfugiés et le cas de la France Libre », Paris 1952.

(12) J.O. de la France Libre n° 2. Londres, le 14 Octobre 1941. « Ordonnance n° 16 portant organisation des pouvoirs publics de la France Libre ». Art. 10, al. 3.

(13) Voir sur ce sujet : « La vie politique à Alger de 1940 à 1944 », publié par Yves-Maxime Danan à la Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, avec préface du Doyen Colliard (Paris 1963).

(14) J.O. du Haut-Commissariat de France en Afrique, n° 1 Alger, le 1^{er} Janvier 1943.

(15) Ces deux personnages avaient été surpris par le débarquement allié en Afrique du Nord, où ils s'étaient rendus fortuitement : Darlan rendait visite à son fils, frappé de paralysie infantile et traité à l'hôpital militaire d'Alger ; les résistants (en l'occurrence des élèves de Première dirigés par un jeune aspirant de réserve) avaient donc dû l'arrêter en même temps que le général Juin, pour les empêcher de faire tirer sur les Américains. Quant au Général Bergeret, Secrétaire d'Etat à l'Air de Vichy, il avait traversé la Méditerranée pour assister en spectateur à l'attaque par l'aviation allemande du grand convoi allié qu'il croyait en route vers Malte.

Darlan et le rôle de l'autre par le Haut-Commissariat créé par ordonnance du 16 Novembre 1942.

Il n'est donc, lui aussi, qu'un organe consultatif et délibérant, même s'il excipe, à la mort de Darlan, d'un pouvoir électif pour désigner son successeur : Il effectue alors son choix sous la contrainte américaine, et revient, aussitôt après, à ses attributions initiales (16).

La seule différence matérielle notable du Conseil Impérial avec le Conseil de Défense de l'Empire trouve pratiquement sa source dans les rapports de force qui ont présidé à sa constitution : Les proconsuls qui composent le Conseil Impérial ont effectivement désigné Darlan, bien que celui-ci se soit borné à invoquer l'acte constitutionnel n° 4 quater, ainsi qu'un télégramme mythique du Maréchal, pour justifier sa prise de pouvoir. Leur dépendance vis-à-vis de l'amiral n'est donc que nominale, et la seule autorité qui s'exerce sur eux est celle de l'état-major américain. Au contraire, les membres du Conseil de Défense de l'Empire sont désignés par de Gaulle, en dehors de toute pression alliée, et lui obéissent d'autant mieux qu'ils n'ont généralement pris leurs fonctions que récemment, et sur sa décision, à la suite du vaste mouvement administratif qu'a nécessité l'abandon des territoires libérés par les cadres supérieurs fidèles à Vichy.

Mais par-delà cette différence, les analogies frappantes de ces deux organes permettent de constater que le concept démocratique liant la légitimité à l'existence d'un pouvoir délibérant et représentatif se trouve tellement ancré dans la mentalité française que Darlan, incarnation du totalitarisme de Vichy, pas plus que de Gaulle, restaurateur de la légalité républicaine, ne peut se passer de l'appui d'un tel pouvoir, fut-il de pure forme. La constatation de ces analogies permet, du même coup, de mieux circonscrire la raison d'être et la nature du Conseil de Défense de l'Empire : Organe de coordination, de délibération et de représentation, à double vocation exécutive et législative, il a dû être créé en dehors des catégories juridiques jusqu'alors admises, pour répondre à des circonstances sans précédent.

(16) Le Conseil Impérial avait en réalité décidé d'élire à sa tête le Résident Général Noguès qui avait fait tirer sur les Alliés le 8 Novembre 1942. C'est seulement sur un ultimatum d'Eisenhower que ses membres se résignèrent à porter « leur choix » sur le général Giraud.