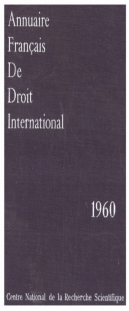
Persée **Portail Persée** **Perséides** **Data Persée**



Naissance et mort sur le plan international d'un Etat éphémère : la Fédération du Mali [article]

A. Gandolfi

Annuaire Français de Droit International / Année 1960 / 6 / pp. 881-906

Documents liés Référence bibliographique

NAISSANCE ET MORT SUR LE PLAN INTERNATIONAL D'UN ÉTAT ÉPHÉMÈRE : LA FÉDÉRATION DU MALI

ALAIN GANDOLFI

Il est très difficile, à l'heure actuelle, d'écrire sur l'Afrique, car les faits évoluent avec une rapidité qui pourrait paraître déconcertante si l'on ne prenait soin de replacer le sujet dans un cadre beaucoup plus vaste. Le continent noir accélère sa marche à une cadence extrêmement rapide : ce qui paraît aujourd'hui être une réforme novatrice et hardie sera considéré demain comme une mesure dépassée et réactionnaire. Il suffit de citer quelques dates, pourtant très rapprochées, qui jalonnent l'histoire récente de l'Afrique, pour s'en convaincre. Alors que les nationalismes européens du XIX[e] siècle ont été lents à s'imposer et à triompher, les nationalismes africains, produits d'une longue et sourde fermentation, ont éclaté brusquement et au grand jour, balayant les courants réformistes les plus libéraux.

L'Afrique française en guerre (1939-45) aux côtés de la Métropole possédait encore le statut colonial. Pourtant, dès 1946, l'ensemble des libertés publiques lui est octroyé. La Constitution française de 1946 et son Titre VIII contenaient en germe l'évolution future. Dix ans plus tard, la loi-cadre, qui réalise un premier pas vers l'autonomie interne, est déjà dépassée avant d'avoir reçu application. Deux tendances s'affrontent lors des discussions du Comité Constitutionnel. La Constitution de 1958 consacre la pleine autonomie interne des territoires français d'Afrique, mais l'exemple de la Guinée, refusant de s'intégrer à la Communauté, entraîne rapidement le Sénégal et le Soudan à réclamer leur indépendance au sein d'une Communauté rénovée et, par voie de conséquence, encourage les autres Etats à faire de même. Le

(*) Alain GANDOLFI, Docteur en Droit, Administrateur des Affaires d'Outre-Mer, détaché au Ministère des Affaires Etrangères du Sénégal, chargé d'enseignement à l'Ecole Nationale d'Administration du Sénégal. Thèse : *l'Administration territoriale en Afrique Noire de Langue Française, l'évolution des idées et des institutions politiques au Cameroun de 1946 à 1956, les Partis Politiques sénégalais, la légitimité de la guerre chez Grotius, Vittoriá et Suarez.*

Mali, produit de la fédération du Sénégal et du Soudan, a été le premier à réclamer le transfert des compétences extérieures deux mois jour pour jour, après son accession à l'indépendance, la Fédération du Mali a éclaté, posant par-là même un certain nombre de problèmes tant d'ordre interne que d'ordre international.

Cette étude est consacrée à la naissance et à la fin de la Fédération du Mali, « sur le plan international ». On sait en effet que la Fédération du Mali est née en décembre 1958 sur le plan interne de la réunion du Sénégal et du Soudan, après que le Dahomey et la Haute-Volta, qui étaient primitivement des partenaires de ces deux Etats, eussent fait défection. Les conditions de sa naissance sur le plan interne sont — peut-être indirectement — cause de sa mort.

I. — L'ACCESSION DE LA FEDERATION DU MALI A L'INDEPENDANCE

Le 20 juin 1960, l'indépendance de la Fédération du Mali a été proclamée solenellement à Dakar en séance de l'Assemblée fédérale. Depuis le discours prononcé à Saint-Louis du Sénégal le 13 décembre 1959 par le général de Gaulle à l'occasion d'une réunion du Conseil Exécutif de la Communauté, on a suivi avec intérêt et attention les diverses phases du processus d'accession de la Fédération du Mali à la souveraineté internationale.

Le Congrès de Bamako de septembre 1957 avait lancé l'idée d'une « communauté franco-africaine démocratique et fraternelle fondée sur l'égalité » et qui se substituerait à l'Union Française dépassée. Lorsqu'en France, le général de Gaulle arrive au pouvoir, en juin 1958, deux tendances se dégagent parmi les partis politiques africains.

— le *Parti du Regroupement Africain* dirigé par le leader sénégalais Léopold Sédar Senghor, préconise de fédérer entre eux les divers territoires de l'A.O.F. et de l'A.E.F., et de confédérer ces dernières avec la Métropole. Cette formule présuppose l'indépendance des territoires africains.

— le *Rassemblement Démocratique Africain*, dont le leader est l'ivoirien Félix Houphouet-Boigny, envisage, au contraire, un fédération franco-africaine, composée de la Métropole et des divers territoires, sans que soit mis l'accent d'une façon formelle sur le préalable de l'indépendance (1).

Ces deux conceptions vont s'affronter lors de l'élaboration du projet de Constitution du 4 octobre 1958, et plus particulièrement lors des séances du Comité Consultatif Constitutionnel. Le compromis qui en résulte, tout en

(1) L'accession de la Fédération du Mali à l'indépendance au sein d'une Confédération multilatérale ruine les espoirs mis par M. Houphouet-Boigny en une communauté franco-africaine de caractère fédéral. « Je suis resté, dit-il, avec mes fleurs fanées sur le parvis de la Communauté ». Les pays du Conseil de l'Entente, parfois d'autres Etats, ont réclamé l'indépendance inconditionnelle, sans signature préalable d'accords de coopération.

optant pour la formule des fédéralistes, fait concession aux idées des partisans de M. Senghor en proclamant la possibilité pour les Territoires *groupés ou non,* d'accéder au statut d'Etat au sens du droit interne (art. 76) ainsi que pour un Etat membre de la Communauté de devenir indépendant en quittant cette Communauté (art. 86 al. 2) (2).

Enfin l'article 88 prévoit des « accords d'association qui peuvent être conclus entre la République ou la Communauté et les Etats qui désirent s'associer à elles pour développer leurs civilisations ».

A une très forte majorité, le Sénégal et le Soudan approuvent le projet de Constitution au referendum du 28 septembre 1958; ils se constituent en Etats membres de la Communauté. Peu de temps après, ces deux Etats se groupent en une Fédération du Mali. En dépit des obstacles juridiques que l'on aurait pu lui opposer (3), la Fédération du Mali aurait pu être reconnue et acceptée si ne s'était posé le problème de sa représentation au Conseil Exécutif, concurremment à celle des Etats du Sénégal et du Soudan. Elle avait d'ailleurs adhéré à la Communauté comme Etat membre en vertu de la loi malienne du 4 avril 1959.

Après une période de tension et de discussion, l'accord s'est fait sur le principe de l'accession de la Fédération du Mali à la souveraineté externe dans le cadre d'une confédération multinationale.

Dans le discours de Saint-Louis (13 décembre 1959), le chef de l'Etat français reconnaît la Fédération du Mali, en même temps que la vocation de la Fédération, *et des Etats qui la composent,* « à accéder à la souveraineté ».

« Et des Etats qui la composent ». Ce petit membre de phrase devait créer des problèmes juridiques délicats. Les négociations qui se sont déroulées à Paris en mars et avril 1960 ont abouti à ce que l'on a communément appelé les accords franco-maliens et à l'indépendance de la Fédération du Mali. L'analyse des accords de transfert montre que le problème était beaucoup plus complexe qu'il ne le paraissait.

Le 4 avril 1960 sont signés un accord portant transfert des compétences de la Communauté entre le Gouvernement de la République Française et les Gouvernements du Sénégal et du Soudan groupés au sein de la Fédération du Mali, deux accords relatifs aux dispositions transitoires, un échange de lettres relatif au transfert.

(2) Art. 86 ancien de la Constitution: « La transformation du statut d'un Etat membre de la Communauté peut être demandée, soit par la République, soit par une résolution de l'Assemblée Législative de l'Etat intéressé confirmée par un referendum local dont l'organisation et le contrôle sont assurés par les institutions de la Communauté. Les modalités de cette transformation sont déterminées par un accord approuvé par le Parlement de la République et l'Assemblée législative intéressée.

Dans les mêmes conditions, un Etat membre de la Communauté peut devenir indépendant. Il cesse de ce fait d'appartenir à la Communauté ».

Afin de permettre au Sénégal et au Soudan d'acquérir l'indépendance sans quitter la Communauté et sans utiliser la lourde procédure ci-dessus, la révision de cet art. 86 a été entreprise. V. infra A 2 (b).

(3) Le texte de la Constitution prévoyait, dans un délai de 4 mois, la possibilité de se grouper pour les seuls Territoires d'Outre-Mer *préalablement à leur adhésion à la Communauté,* mais non pour les Etats y ayant déjà adhéré.

En même temps sont paraphés un accord particulier sur la participation de la Fédération du Mali à la Communauté, des accords de coopération et diverses conventions entre la République Française et la Fédération du Mali en attendant pour la signature l'accession de la Fédération du Mali à l'indépendance.

A) Portée de l'accord portant transfert des compétences de la Communauté

Il convient avant d'en examiner le contenu de préciser entre qui a été conclu cet accord.

1) *Les parties contractantes*

L'accord de transfert du 4 avril 1960 est conclu entre le Gouvernement de la République Française d'une part, et les Gouvernements de la République du Sénégal et de la République du Soudan, « groupées au sein de la Fédération du Mali », d'autre part. Du côté africain, seules figurent sur les documents les signatures de MM. Modibo Keïta et Mamadou Dia agissant respectivement pour le Gouvernement de la République Soudanaise et le Gouvernement de la République du Sénégal.

La Fédération du Mali n'est donc pas partie aux accords.

Que signifie alors la formule « groupées au sein de la Fédération du Mali ? »

S'agit-il de la simple constatation d'un fait intra-communautaire ? Il le semble, puisque la Fédération est déjà mentionnée dans l'énumération des parties contractantes. Mais alors, on ne comprend pas pourquoi — si la reconnaissance de la Fédération du Mali, en tant qu'entité étatique intra-communautaire, n'est pas le produit de l'accord mais lui préexistait — le Gouvernement de la République Française n'a pas traité directement avec la Fédération, du transfert des compétences.

S'agit-il d'un rappel du discours de Saint-Louis cité plus haut et selon lequel la Fédération du Mali et *les Etats qui la composent*, devaient accéder à la souveraineté ? A notre avis, les accords ne font que reconnaître *in limine*, et dans un document authentique, le groupement du Sénégal et du Soudan en une Fédération du Mali, sujet de droit interne: reconnaissance un peu tardive, peut-être, mais qui sauve les apparences. Toutefois cette reconnaissance de fait n'entraîne pas pour autant participation de la Fédération du Mali aux négociations.

On peut se demander alors quelle est la signification de l'échange de lettres en date du 4 avril. La première est adressée par « le Premier Ministre de la République Française à M. le Président du Conseil de la République du Sénégal, Vice-Président de la Fédération du Mali et à M. le Président du Gouvernement de la Fédération du Mali, Président du Conseil de la République Soudanaise ».

Il faut supposer que les deux chefs de Gouvernement avec lesquels traite le Gouvernement français sont désignés par leur titre intégral: M. Mammadou Dia étant d'abord qualifié de Président du Conseil de la République du Sénégal, son titre principal. Pour M. Modibo Keita, il va sans dire que son titre de Président de la Fédération du Mali prime celui de Président du Conseil de la République du Soudan.

Mais l'ordre dans lequel les deux interlocuteurs de la France sont désignés, anormal sur le plan de la logique interne constitutionnelle de la Fédération du Mali (laquelle est rétablie dans la réponse des Présidents Modibo Keita et Mamadou Dia au Gouvernement Français) semble démontrer que là encore, c'est avant tout avec les Chefs des Gouvernements du Sénégal et du Soudan que la République Française a voulu traiter et non avec les représentants de la Fédération du Mali.

Il nous semble que, dans l'accord signé le 4 avril, le Gouvernement Français reconnaît la Fédération du Mali comme groupement de fait intra-communautaire ayant vocation à accéder à l'indépendance par la volonté des Etats qui le composent. Ce serait un compromis entre les positions des leaders africains qui voulaient voir le seul Mali négocier avec la France, alors que cette dernière n'entendait traiter qu'avec les Etats faisant juridiquement partie de la Communauté.

Le contenu de l'accord de transfert semble confirmer cette manière de voir.

2) *Contenu de l'accord*

L'accord comporte transfert au bénéfice du Soudan et du Sénégal des compétences détenues par la Communauté en vertu de l'article 78 de la Constitution. Celles-ci comprennent la politique étrangère, la défense, la monnaie, la politique économique et financière commune ainsi que la politique des matières premières stratégiques, l'enseignement supérieur, l'organisation générale des transports extérieurs et communs et des télécommunications, le contrôle de la justice. C'est-à-dire que dès que ce transfert sera réalisé, le Sénégal et le Soudan deviendront des Etats indépendants.

Cependant, jusqu'à l'entrée en vigueur des accords de coopération avec la Fédération du Mali, certaines compétences transférées continuent d'être exercées par la République Française. Il en est ainsi, en vertu des accords sur les dispositions transitoires pour la protection diplomatique des ressortissants maliens à l'étranger, les missions actuellement assignées aux forces armées françaises, les régimes actuels des échanges et de l'émission monétaire, les modalités de coopération au sein de la zone franc, le statut du domaine, l'organisation générale des transports extérieurs et communs et les télécommunications, les recours en cassation, l'exécution des jugements, etc...

L'accord de transfert était subordonné à diverses conditions quant à son exécution : l'une résultant de l'art. 86 de la Constitution et des dispositions

de l'accord de transfert même; l'autre, extra-constitutionnelle, dictée par des raisons politiques. Elle est incluse dans l'échange de lettres.

Aux termes de l'art. 86 de la Constitution de 1958, les modalités de transformation du statut d'un Etat membre de la Communauté sont déterminées par un accord approuvé par le Parlement de la République Française et l'Assemblée Législative intéressée. Dès l'accomplissement de cette formalité, précise l'accord du 4 avril, le transfert des compétences au Sénégal et au Soudan devient effectif.

Cependant, la Fédération du Mali désirait, pour des raisons politiques, accéder à la souveraineté externe sans suivre la procédure ordinaire prévue à l'article 86 (vote d'une résolution des Assemblées Législatives du Sénégal et du Soudan, confirmée par un referendum local).

Elle désirait, d'autre part, ne pas quitter la Communauté, en dépit de la disposition de la Constitution (art. 86, al. 2) suivant laquelle tout Etat qui obtient son indépendance cesse de faire partie de celle-ci.

L'échange de lettres du 4 avril prévoit donc, d'une part, que la République Française engagera « les procédures constitutionnelles nécessaires en vue de permettre, dans les plus brefs délais possibles la mise en vigueur simultanée des accords, qui marquera l'accession de la Fédération du Mali à l'indépendance », d'autre part que, dès la proclamation de l'indépendance de la Fédération du Mali, le Gouvernement de la Fédération procèdera à la signature des accords définissant les principes et les modalités de la coopération librement instaurée entre la République Française et la Fédération du Mali au sein de la Communauté rénovée, dont le texte a été paraphé le 4 avril.

La Constitution Française a été modifiée en conséquence par l'adjonction de deux nouveaux articles, après révision constitutionnelle.

Article 86 bis. — « Un Etat membre de la Communauté peut, par voie d'accord, devenir indépendant sans cesser de ce fait d'appartenir à la Communauté.

« Un Etat indépendant, non membre de la Communauté, peut, par voie d'accord, adhérer à la Communauté sans cesser d'être indépendant.

« La situation de ces Etats au sein de la Communauté est déterminée par les accords conclus à cet effet, notamment les accords visés aux alinéas précédents ainsi que, le cas échéant, les accords prévus à l'art. 86 ter ».

Article 86 ter. — « Outre la procédure prévue à l'article 85, les dispositions du présent titre peuvent être révisées par accord conclu entre tous les Etats de la Communauté et mis en vigueur dans les conditions requises par la Constitution de chaque Etat ».

Les conditions requises réalisées, le Sénégal et le Soudan ont accédé à l'indépendance. Comment a été opéré le transfert des attributs de cette indépendance à la Fédération du Mali ?

B) L'accession de la Fédération du Mali a l'indépendance

La Fédération du Mali est-elle devenue indépendante par l'effet même des accords, ce qui impliquerait l'existence simultanée de trois pays indépendants, Sénégal, Soudan et Fédération du Mali, et poserait le problème de

l'effet des accords à l'égard de la Fédération qui n'y était pas partie ?

L'accession de la Fédération du Mali à l'indépendance impliquait-elle de suivre au contraire un processus extérieur aux accords ?

Quelles ont été en fait les modalités pratiques de cette accession ? A quels problèmes a-t-elle donné lieu ?

Il convient de répondre à ces questions en examinant les aspects théoriques et pratiques de l'accession de la Fédération du Mali à l'indépendance.

1) *L'accession de la Fédération du Mali à l'indépendance en théorie*

Deux procédures possibles semblent résulter des textes et de leur commentaire.

a) *Par l'effet de l'accord de transfert.*

L'accord particulier sur la participation de la Fédération du Mali à la Communauté considère que « par l'effet de l'accord de transfert du 4 avril, la Fédération du Mali a accédé à l'indépendance et la République Française l'a reconnue en tant qu'Etat souverain et indépendant ».

Mais, à la date du 4 avril, cet accord particulier, qui fait partie des accords de coopération, n'a été que paraphé; il est donc sans valeur juridique; sa signature et sa ratification ne pouvaient être que postérieures à la proclamation de l'indépendance; il énonce par ailleurs des données qui ne ressortent pas juridiquement et nécessairement de l'accord de transfert, lequel n'est pas nécessairement la cause de l'indépendance de la Fédération du Mali, mais de celle du Sénégal et du Soudan.

Convenir que la Fédération du Mali est devenue indépendante par l'effet même de l'accord de transfert au Sénégal et au Soudan des compétences de l'article 78 de la Constitution revient à dire que l'entrée en vigueur de l'accord a donné naissance à trois Etats indépendants, le Sénégal, le Soudan et la Fédération du Mali, non différenciée des deux premiers quant au territoire et à la population et non encore investie des compétences de souveraineté externe, ce qui serait absurde.

L'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle présenté devant le Parlement français affirme pourtant que l'entrée en vigueur des accords réalisera « l'accession de Madagascar et du Mali au statut d'Etats indépendants au sein de la Communauté ».

Or, la rédaction des accords de transfert est nettement différente en ce qui concerne Madagascar et en ce qui concerne les Etats du Sénégal et du Soudan.

Si, dans l'accord franco-malgache, l'accession de la Grande Ile à l'indépendance ressort clairement des articles 1 et 3, il est loin d'en être de même pour les « accords franco-maliens ».

Par ailleurs, s'il paraît résulter de l'échange de lettres que la mise en vigueur des accords marquera l'accession de la Fédération du Mali à l'indé-

pendance, il ne semble pas que telle soit la position du Président Senghor qui, dans un article paru dans « l'Unité Africaine » du 30 avril parle des « compétences communes de la Communauté... *transférées aux Etats Fédérés* du Mali », ni celle du Comité Directeur du P.F.A. qui, dans ses réunions des 12 et 13 avril, traitant du transfert des compétences *aux Etats du Sénégal et du Soudan,* expose la procédure selon laquelle ces derniers vont les transférer à la Fédération du Mali.

Enfin, rien n'indique expressément qu'en signant les accords de transfert, la République Française et les Etats du Sénégal et du Soudan aient voulu faire une stipulation en faveur de la Fédération du Mali. Il faut donc chercher ailleurs la solution.

b) *Par l'effet d'une procédure extra-conventionnelle.*

Il est certain que le but ultime de l'accord était de permettre l'accession de la Fédération du Mali à l'indépendance. Mais il n'a fait que la rendre juridiquement possible. C'est la position commune arrêtée pour la mise en application de l'accord. Le Comité Directeur du P.F.A. a d'ailleurs déterminé à la suite de ces accords, la procédure suivant laquelle doit s'effectuer la proclamation de l'indépendance de la Fédération du Mali.

1° « *Les Etats du Sénégal et du Soudan* qui, par le transfert des compétences communes *vont jouir du plein exercice de leur souveraineté nationale*

— a) feront ratifier par leurs Assemblées Législatives les accords de transfert et les accords sur les dispositions transitoires ;
— b) dans un même acte législatif, ils transfèreront la totalité de ces compétences à la Fédération du Mali ;
— c) ils prendront une loi révisant leurs constitutions.

2° *L'Assemblée Fédérale du Mali*

— a) aménagera sa constitution pour recevoir les nouvelles compétences;
— b) proclamera l'indépendance de la Fédération du Mali ».

De cette suite d'actes de procédure, il convient de faire un examen attentif: la question se pose en particulier de savoir si les deux Etats ont le droit de faire abandon d'une partie de leur souveraineté à la Fédération du Mali. Leurs constitutions ne le précisent pas. Mais il faut se référer à l'art. 23 de la Constitution fédérale qui dit : « sur décisions conformes des Assemblées Législatives et de l'Assemblée Fédérale, certains services relevant de la compétence des Etat membres, mais dont l'organisation à l'échelon d'ensemble serait plus conforme à l'intérêt général, pourront être créés et organisés par les autorités fédérales ». Or les constitutions du Sénégal et du Soudan, proclamant solennellement que ces Etats sont membres de la Fédération du Mali, introduisent implicitement les dispositions de l'art. 23 précité dans leurs textes et semblent permettre aux Assemblées Législatives de transférer à la Fédération les compétences reçues de la Communauté.

Quant à la modification consécutive de la Constitution fédérale, elle ne s'impose pas *dans le cadre de la procédure devant conduire à la proclamation de l'indépendance,* car un Etat peut être investi de certaines compétences et les exercer sans que celles-ci soient déterminées par un document constitutionnel. Il suffit donc préalablement à cette proclamation que l'Assemblée Fédérale, par un acte spécial, accepte le transfert en vertu de l'artile 23.

2) *L'accession de la Fédération du Mali à l'indépendance dans les faits*

Le fait même que c'est cette procédure complexe qui a été adoptée, montre qu'elle était la seule possible et que l'indépendance de la Fédération du Mali ne découlait pas *ipso facto* des accords du 4 avril comme le laissait entendre l'accord particulier sur l'adhésion de la Fédération à la Communauté. Nous examinerons le déroulement du processus et les problèmes qui se sont posés en matière de « ratification » des accords.

a) *Le processus d'accession de la Fédération du Mali à l'indépendance.*

C'est l'Assemblée Législative du Soudan qui, la première, a « *ratifié* » le 7 juin les accords de transfert. Dans la soirée du 9 juin, l'Assemblée Nationale Française a adopté un projet de loi approuvant les accords de coopération. Ils ont été approuvés par le Sénat le 16 juin. Enfin, le 10 juin, l'Assemblée Législative du Sénégal votait à son tour la « ratification » de l'accord de transfert (4). « Par ces accords, déclarait le Président Mamadou Dia, nous allons recevoir l'ensemble des compétences communes, situées par-delà notre autonomie interne, et donc posséder tous les attributs d'un Etat souverain. Le choix qui vous est proposé appréhende pleinement les pouvoirs d'un Etat souverain rendant par là possible la proclamation de l'indépendance de la Fédération du Mali à qui vous déléguerez vos compétences extérieures ».

Il semble donc que le Sénégal et le Soudan, selon les termes mêmes du dernier membre de phrase de l'accord, soient devenus indépendants le 16 juin, date de la dernière approbation par le Sénat de la République Française.

Cela est peut-être en contradiction avec l'article 3 de l'accord franco-malgache fondé *sur la même procédure* et qui prévoit l'effectivité des dispositions à la date de la dernière notification, mais ressort du texte même des accords entre la France, le Sénégal et le Soudan, et par ailleurs de la logique: pour que ces Etats puissent retransférer leurs compétences externes à la Fédération du Mali, il fallait qu'ils en fussent effectivement investis.

Le rapport de la Commission de Législation à l'Assemblée Législative du Sénégal l'a exprimé nettement dans son rapport: « les Assemblées Législatives de la République du Sénégal et de la République Soudanaise, viennent de *ratifier* cet accord de transfert (avec la République Française) pour marquer l'accession desdites Républiques à l'indépendance ».

(4) V. les 2 lois soudanaise et sénégalaise, *J.O.* de la Communauté 15 juillet 1960, p. 62.

Le transfert de ces compétences à la Fédération du Mali s'est effectué en vertu d'une loi ordinaire de l'Assemblée du Soudan du 7 juin et d'une loi constitutionnelle de l'Assemblée du Sénégal du 10 juin (5).

On voit que la procédure préconisée par le Comité Directeur du P.F.A. n'a pas été entièrement suivie. On s'est contenté d'une procédure simplifiée et parfois discordante. Pourquoi en effet approbation et transfert font-ils l'objet au Soudan d'une simple loi ordinaire, alors que l'Assemblée du Sénégal a cru devoir prendre une loi constitutionnelle ? La procédure de ce dernier Etat paraît la plus juridique, mais nous ne pensons pas que l'on ait songé tellement en ces circonstances à s'encombrer de considérations juridiques.

L'Assemblée Fédérale n'a pas reçu expressément les compétences transférées, mais s'est bornée à voter le 20 juin à zéro heure le texte d'une loi aux termes de laquelle « le peuple du Mali proclame solennellement l'indépendance et la souveraineté de la Fédération du Mali ». Un décret du Président de la République Française en date du 18 juin avait nommé un haut représentant de la République Française et de la Communauté auprès de la Fédération du Mali, avec dans l'exercice de ses fonctions rang et prérogatives d'ambassadeur.

b) *La « ratification » des accords.*

Les Assemblées législatives du Soudan et du Sénégal ont « ratifié », dans leurs séances des 7 et 10 juin, les accords de transfert; l'Assemblée Nationale Française, conformément à l'art. 87 de la Constitution, les a approuvés le 9. Pourquoi cette différence de procédure ? Se justifie-t-elle ?

Aux termes de l'art. 87 de la Constitution auquel les accords font référence (6), ces derniers doivent être *approuvés* par le Parlement de la République et les Assemblées législatives intéressées. Dès l'accomplissement de ces formalités, le transfert des compétences est effectif et le Sénégal et le Soudan acquièrent leur peine souveraineté.

La seule procédure prévue est donc celle de l'approbation des accords par le Parlement français et par les Assemblées législatives du Sénégal et du Soudan. Il s'y ajoute la notification réciproque de ces approbations.

Ce n'est donc pas d'une *ratification* qu'il s'agit, mais d'une *approbation*. On pourrait penser que la distinction procède d'une opposition entre accords de droit interne et traités internationaux, la ratification n'intervenant qu'à l'occasion d'un traité international, conclu entre sujets du droit international. Ainsi tant que le transfert des compétences n'est pas devenu effectif, il ne pourrait être conclu, entre la République Française et les Etats du Sénégal et du Soudan, que des accords de droit intra-communautaire, non soumis à ratifi-

(5) *Ed. loco.*

(6) L'art. 87 de la Constitution qui est le dernier du titre XII consacré à « La Communauté » dispose : « Les accords particuliers conclus pour l'application du présent titre sont approuvés par le Parlement de la République et l'Assemblée Législative intéressée ».

cation. Mais si l'on est tenté d'adopter cette distinction, il convient de noter qu'elle est contraire à l'article 53 de la Constitution française qui prévoit pour les traités internationaux aussi bien la procédure de la ratification que celle de l'approbation.

L'accord de transfert signé le 2 avril entre la République Française et la République Malgache utilise une formule prudente. Il contient seulement la disposition suivante: « chacune des parties contractantes *notifiera* à l'autre l'accomplissement des procédures requises par la Constitution pour la mise en vigueur du présent accord. Celui-ci prendra effet à la date de la dernière de ces notifications ».

Après quelques hésitations, c'est finalement la solution qui a été adoptée pour les accords du 4 avril. L'échange des instruments de notification a eu lieu à Dakar le 19 juin.

D'une part, le Gouvernement de la République Française notifie aux Etats du Soudan et du Sénégal, groupés au sein de la Fédération du Mali, *la promulgation de la loi portant approbation des accords signés le 4 avril,* et se déclare prêt, les procédures requises par l'article 87 de la Constitution ayant été accomplies pour ce qui le concerne, à mettre en vigueur lesdits accords.

D'autre part, le Président du Gouvernement de la Fédération du Mali, Président du Conseil de la République du Soudan, et le Vice-Président du Gouvernement de la Fédération du Mali, Président du Conseil de la République du Sénégal « déclarent et notifient au Gouvernement de la République « Française que la République du Sénégal et la République du Soudan ont « accompli, chacune en ce qui la concerne, les procédures requises par l'art. « 87 de la Constitution du 4 octobre 1958 pour la mise en vigueur desdits « accords.

« Qu'elles ont en outre, par les actes de leurs Assemblées respectives en « date du 7 juin 1960, pour la République Soudanaise, et du 10 juin 1960 pour « la République du Sénégal transféré à la Fédération du Mali les compéten- « ces relatives à la souveraineté externe.

« Déclarent en conséquence et notifient au Gouvernement de la Républi- « que Française qu'ils sont prêts à mettre les dits accords en vigueur ».

Un procès-verbal constatant l'échange des instruments est signé le même jour entre les représentants de la République Française et ceux de la Fédération du Mali et des Etats Fédérés.

Il constate que les accords sont entrés en vigueur à la date du 19 juin.

Toutes les complications entrevues s'éclaircissent partiellement si l'on tient compte de la portée essentiellement politique des accords signés entre la République Française et les Etats Fédérés du Sénégal et du Soudan. Le principe suivi est que les nécessités politiques devaient avoir le pas sur les considérations d'ordre juridique. La meilleure preuve en est qu'on n'a pas hésité du côté français, à modifier les dispositions de la Constitution afin de permettre le maintien de la Fédération du Mali au sein de la Communauté.

En tout cas, la solution aurait gagné en clarté, en simplicité et en exactitude juridique si, ajoutant une disposition à la Constitution Française, on avait permis aux Etats de se grouper en Fédération, même après leur adhésion à la Communauté. Le principal avantage aurait été de pouvoirs traiter des questions de transfert directement avec la Fédération du Mali.

Mais la solution de la crise malienne qui éclate deux mois après n'en aurait pas été facilité, du moins sous l'angle juridique.

II. — LA FIN DE LA FEDERATION DU MALI

Les constituants maliens, en proclamant le caractère « ouvert » de la Fédération, n'ont-ils obéi qu'à leur idéal d'unité africaine ou ont-ils senti les risques que comporte une Fédération limitée à deux Etats ? L'expérience enseigne que de tels groupements sont difficilement viables, que ce soit sous la forme d'une Union, d'une Confédération ou à plus forte raison d'une Fédération, les précédents du Danemark et de l'Islande, de la Suède et de la Norvège, et plus près de nous de l'Ethiopie et de l'Erythrée ont pu éveiller leurs réflexions.

Une fédération à deux est difficilement viable, en ce sens qu'on aboutit quasi-inéluctablement à la domination d'un Etat par l'autre ou à la sécession. A ce point de vue, il est certain que la formation d'une Fédération à quatre entre le Sénégal, le Soudan, le Dahomey et la Haute-Volta, telle qu'elle était prévue intitialement, eût été plus viable, mais là, d'autres données empêchèrent le mouvement de se parachever.

Ce fut donc la Fédération des seuls Etats du Sénégal et du Soudan qui affronta l'indépendance et la célébra dans l'enthousiasme le 20 juin 1960. Cette indépendance devait être éphémère. Les institutions définitives de la Fédération n'étaient même pas mises en place que celle-ci éclatait, aboutissement logique d'ailleurs du problème. La Fédération du Mali portait en elle-même, les germes de sa dissolution.

A. — La crise malienne

La crise malienne procède, tant de causes profondes et permanentes dues aux contradictions qui opposent le Sénégal et le Soudan sur des plans divers que de causes immédiates et contingentes se traduisant par des rivalités de personnes ou de conceptions sur la solution des principaux problèmes du moment. L'irréductibilité des oppositions devait entraîner l'éclatement de la Fédération deux mois jour pour jour après sa naissance sur le plan international.

1) *Les causes profondes et permanentes de la crise*

Soudan et Sénégal sont essentiellement différents à maints points de vue. Les différences, quoique dangereuses pour la cohésion et la continuité de la Fédération, portent cependant en elles-mêmes la marque d'une certaine complémentarité. Géographiquement, la Fédération du Mali revêt l'allure d'un de ces grands reptiles des temps secondaires au corps énorme et à la tête démesurément réduite: le Soudan qui pousse son territoire jusqu'au cœur du Sahara n'est relié à la mer que par le minuscule Sénégal qui en constitue l'exutoire naturel. Sans le débouché de Dakar, le Soudan court le risque de sclérose et d'asphyxie. Sans l'arrière-pays soudanais, le Sénégal voit son ravitaillement en produits vivriers compromis, de même que l'activité de son port et de sa ligne de chemin de fer; c'est ce qu'exprime peu de temps après la sécession le Président Modibo Keita avec quelque tendance à l'exagération: « La République Soudanaise est le principal marché des industries et des entreprises sénégalaises. Le Sénégal n'est riche que par la propre richesse du Soudan ».

A l'inverse le budget sénégalais dépasse 15 milliards; celui du Soudan n'en atteint pas 6 (7). La Fédération n'est donc viable que par une contribution accrue du Sénégal. La supériorité numérique de la population soudanaise n'arrive pas à combler la différence dans des pays où l'impôt des personnes ne représente qu'une portion infime du revenu budgétaire. Il est vrai que les Sénégalais moins nombreux sont intellectuellement plus en avance: on compte parmi eux la plus grande proportion d'universitaires de toute l'Afrique Noire; l'élite de la Fédération réside au Sénégal. Mais cette supériorité qualitative constitue en un certain sens une faiblesse: le peuple soudanais, plus rustique, est plus enclin à se grouper en de vastes mouvements de masse homogènes, cohérents, aveuglément soumis au Pouvoir. Les Sénégalais sont plus individualistes, moins disciplinés, plus attachés aux principes... et même à certaines des tares de la démocratie classique.

Les réalités sociologiques sont trop profondément différentes. « La colonisation a été plus dure, plus brutale au Soudan qu'au Sénégal, d'où un certain radicalisme soudanais... La plupart des leaders soudanais sont passés par l'apparentement communiste alors que les Sénégalais ont été formés à l'Ecole du Socialisme démocratique » (8). Cependant, les différences entre Sénégalais et Soudanais ne se situent pas tellement au niveau de l'idéologie, mais de la méthode. « Les Soudanais ne sont pas plus communistes que les Sénégalais ne sont bourgeois. Ils sont pour des méthodes plus totalitaires, tandis que les Sénégalais sont pour des méthodes plus libérales. L'opposition peut s'exprimer plus librement au Sénégal, moins librement au Soudan... Les Soudanais rêvaient d'un Etat unitaire où ils auraient dominé grâce à

(7) Ces chiffres sont de 1960, alors que le budget du Mali, qui atteignait 13 milliards était alimenté en grande partie par le Sénégal.
(8) Conférence de Presse du Président Senghor le 23 août 1960.

« leur nombre et à leur discipline; les Sénégalais voulaient d'un régime « démocratique où les pouvoirs, pour collaborer, se partageraient et s'équili- « breraient. Ceux-là rêvaient de concentrer l'essentiel des pouvoirs fédéraux « entre les mains d'un seul homme » (9).

Tant de divergences rendaient délicate la formation d'une Fédération égalitaire dans laquelle chaque Etat pût conserver avec son autonomie interne et sa personnalité propre, ses intérêts particuliers par rapport à l'ensemble. La Fédération correspondait à un besoin tant politique qu'économique et social, mais à la condition que les parties composantes ne fussent pas absorbées par le tout ou que l'une d'entre elles n'acquît pas une position dominante par rapport à l'autre. Ce sont des principes que reflète théoriquement la Constitution Fédérale ; c'est leur application qui fait naître les difficultés qui devaient conduire à l'éclatement.

Le préambule de la Constitution mettait l'accent sur le respect et la garantie intangibles des droits des Etats Fédérés. Ceux-ci sont assurés par diverses dispositions: la souveraineté appartient non seulement au peuple du Mali mais aussi... à ceux des Etats (10). La clause de répartition des compétences est précise et prudente (11); sont notamment exclues de la compétence fédérale la sécurité intérieure des Etats et l'autorité sur les forces de gendarmerie. Les garanties des Etats se concrétisent ensuite dans le mécanisme des pouvoirs publics: la représentation paritaire est assurée tant à l'Assemblée Fédérale (12) qu'au Gouvernement (13). Et de même que les Assemblées des Etats sont seules juges, sur renvoi de l'Assemblée Fédérale, de la légalité de l'élection ou de la déchéance des députés fédéraux appartenant à leur Etat, de même la nomination ou la révocation d'un Ministre Fédéral doit recevoir l'assentiment de la délégation de son Etat à l'Assemblée Fédérale.

Par ailleurs, aucun engagement international ne peut porter atteinte à la compétence d'un Etat Fédéré sans son consentement (14) et la Cour Suprême contrôle la conformité de ces actes non seulement à la constitution fédérale mais aussi à celle des Etats Fédérés (15).

Enfin, pour prévenir une modification de l'équilibre au sein de la Fédération, toute adhésion nouvelle doit être acceptée à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée Législative de chaque Etat (16).

Toutes ces dispositions, si elles essaient d'assurer un certain équilibre entre les deux Etats ne peuvent cependant empêcher des divergences dans leur application. La crise malienne puise ses donnés immédiates dans ces divergences.

(9) *Ibid.*
(10) Article 2.
(11) Article 5.
(12) Article 20.
(13) Article 12.
(14) Article 55.
(15) Article 56. Les dispositions des art. 55 et 56 furent introduites *in extremis* dans la Constitution fédérale sur la suggestion de certains membres de la Faculté de Droit de Dakar.
(16) Article 68.

2) *Les causes immédiates de la crise et l'éclatement de la Fédération*

Les données de la politique extérieure et intérieure malienne séparent les leaders sénégalais et soudanais et viennent accuser l'ampleur du fossé. Elles sont directement à l'origine de la crise.

D'une façon générale, la politique internationale ne revêt pas les mêmes résonances dans les deux groupes, principalement à l'égard de la Communauté. Des positions différentes se manifestent lors de la négociation des accords de coopération, notamment en matière de défense et sur le problème algérien : M. Modibo Keita envisageant alors une reconnaissance du G.P.R.A. et un vote hostile à la France aux Nations Unies quand MM. Dia et Senghor excluaient provisoirement l'une et l'autre hypothèses (17). D'ailleurs le Délégué de la République du Mali (Soudan) à l'O.N.U. confirmera plus tard expressément cette divergence (18).

En matière de politique intérieure, des questions de personnes se superposent aux problèmes de mise en place des institutions. A cette occasion, les principes de séparation des pouvoirs et de respect des droits des Etats, acceptés lors de la mise sur pied de la Fédération, sont remis en cause par les Soudanais (19). Par ailleurs, la question de la présidence de la Fédération et celle de la répartition des postes politiques entre Sénégalais et Soudanais donnent lieu à d'âpres discussions lors des conférences politiques maliennes qui se réunissent en avril, mai et août.

Les Soudanais prétendent qu'aucune décision définitive n'a été prise à ces conférences. D'après les Sénégalais au contraire, un accord est intervenu, mais le Secrétaire Administratif du Parti de la Fédération Africaine a fait disparaître les procès-verbaux des réunions.

Or les questions de personnes revêtent une importance de premier ordre: « suivant la répartition des pouvoirs et la répartition des postes, c'était telle ou telle doctrine qui était en meilleure posture pour triompher » (20).

Le « divorce profond » entre le Sénégal et Soudan dont a fait état M. Modibo Keita, se traduit par une politique extérieure personnelle de celui-ci, tandis que les personnalités sénégalaises sont systématiquement écartées des postes clés du Mali et que des contacts sont pris par les dirigeants soudanais avec des leaders de l'opposition sénégalaise en vue de constituer avec les Soudanais de Dakar des unités organisées pour tenter de s'emparer du pouvoir.

Sur toutes ces manœuvres vient se greffer l'affaire du Chef d'Etat-Major fédéral illégalement nommé par le Président du Gouvernement contre l'avis et sans le contre-seing du Vice-Président Sénégalais, Ministre de la Défense.

(17) Les Cahiers de la République, sept.-octobre 1960, p. 25.
(18) Discours de remerciements de M. Aw Amadou, Délégué de la République du Mali à l'O.N.U.: « Notre position à l'égard de la question algérienne est une cause directe de l'éclatement du Mali ».
(19) Livre Blanc sur le coup d'Etat manqué du 19 au 20 août 1960 et la proclamation de l'indépendance du Sénégal.
(20) *Ibid.*

A la veille de la réunion à Dakar de la Conférence politique qui doit se réunir le 20 août pour vider les points litigieux, le Chef d'Etat-Major, sur ordre du Président Modibo Keita requiert illégalement la gendarmerie qui relève de la compétence des Etats et devant le refus du Commandant de celle-ci de déférer, fait investir par l'armée malienne les principaux bâtiments publics en même temps qu'au cours d'un Conseil des Ministres restreint et sans consultation de la délégation sénégalaise à l'Assemblée Fédérale (21) il destitue de ses fonctions le Vice-Président et Ministre de la Défense, le Président Dia. En même temps, il proclame illégalement « l'état d'urgence pour le maintien de l'ordre ».

Aussitôt la réaction sénégalaise intervient. La Gendarmerie parvient facilement à relever les pelotons de l'armée malienne, tandis que le Président du Gouvernement Fédéral, les Ministres Soudanais et le Chef d'Etat-Major sont mis en résidence surveillée. L'Assemblée Législative du Sénégal, protégée par les milices populaires de l'Union Progressiste Sénégalaise, parti de M. Senghor, et par la Garde Républicaine, vote sans désemparer :

1°. une loi retournant au Sénégal les compétences précédemment tranférées à la Fédération du Mali, faisant sortir l'Etat du Sénégal de la Fédération et proclamant son indépendance ;

2°. une loi sur l'état d'urgence ;

3°. une loi accordant les pleins pouvoirs au Gouvernement Sénégalais.

Entre temps, le Président du Gouvernement Fédéral a en vain fait appel aux troupes de la Communauté stationnées à Dakar pour rétablir l'ordre. Le Coup d'Etat soudanais a échoué. La Fédération du Mali, en fait, n'existe plus.

B. — Les conséquences de la crise malienne

L'opinion, tant nationale qu'internationale, pressentait un éclatement de la Fédération, sans pour autant prévoir la forme brutale qu'il revêtirait. Ce qui explique, tant sur le plan de la Communauté que sur le plan international proprement dit ou que sur le plan des rapports entre les deux Etats Fédérés, les attitudes prises à la suite des événements du 20 août.

1) *Sur le plan des rapports entre les deux Etats fédérés*

Le caractère brutal et quasi inattendu de la rupture permet d'expliquer les attitudes tranchées qui l'ont suivie, puis les tentatives de reprise de contact et leur échec.

a) *Rupture des liens existants.*

Chacune des parties essaie de justifier son attitude, d'autant plus que ni l'une ni l'autre n'a agi dans le cadre d'une stricte légalité. D'une part « les

(21) Voir ci-dessus (10) article 12 de la Constitution Fédérale.

Soudanais avaient tendance à considérer le Droit comme un formalisme anachronique indigne d'un révolutionnaire. Ils ne visaient que l'efficacité. Pour eux, c'est le but qui compte, non les moyens » (22). Du côté sénégalais, il y a eu nécessité d'une riposte illégale.

Les Soudanais soutiennent le point de vue qu'on est en présence d'une rébellion sénégalaise; ils font donc appel à l'armée de la Communauté pour « maintenir l'ordre public et permettre le fonctionnement régulier des institutions » (23). Certains dirigeants du Mali, déclare le Président Keita, sous le prétexte d'élections présidentielles, veulent mettre en cause l'intégrité du territoire national et créer un état de tension qui risque d'être à l'origine d'événement extrêmement graves.

Les Soudanais, contestent le droit du Sénégal à la sécession, ce droit n'étant inscrit nulle part dans la Constitution et en ayant même été écarté à la demande des Sénégalais.

En conséquence, dès son retour au Soudan, le Président du Gouvernement Fédéral, considérant la permanence de la Fédération, complète son gouvernement et transfère la capitale de Dakar à Bamako.

Mais de leur côté, les Sénégalais considèrent que le Pacte Fédéral est rompu. Ils invoquent comme justification de leur sécession les illégalités flagrantes commises par le Président du Gouvernement Fédéral et sa tentative de coup de force contre les dirigeants sénégalais et contre l'Etat du Sénégal, ce que confirment par ailleurs les nouvelles appellations de « province sénégalaise et de province soudanaise » données par le Président Keita aux composants de la Fédération. Il est donc prouvé que le Soudan voulait détruire celle-ci pour constituer l'Etat Unitaire, tout en laissant à ce dernier l'apparence d'un Etat Fédéral (24).

Le complot soudanais contre le Sénégal a brisé la Fédération du Mali et réduit à néant le Pacte Fédéral (25). La Fédération ayant cette particularité d'être limitée à deux Etats, le Sénégal, attaqué par le Soudan, ne pouvait faire autrement que de se retrouver seul.

Si le droit de sécession n'est pas inscrit *expressis verbis* dans la Constitution, c'est parce que les constituants, malgré certaines propositions du Sénégal, ont écarté un article le prohibant. « Dès lors, ce qu'une loi d'un Etat Fédéré transférant au Mali les prérogatives de la souveraineté extérieure, avait pu faire, une autre loi peut la défaire. La sécession est donc possible. »

D'ailleurs il avait été décidé que, dans leurs constitutions respectives, les états Fédérés approuveraient la loi constitutionnelle fédérale, ce qui

(22) Président Senghor. Conférence de Presse du 23 août 1960.

(23) Télégramme adressé dans la nuit du 19 au 20 août par le Président M. Keita au Président de la Communauté.

(24) En dépit de certaines dispositions garantissant les droits des Etats membres, la Constitution fédérale, dans son dernier état, reconnaissait à la Fédération elle-même des compétences prodigieusement nombreuses et étendues : ce n'était pas une bonne méthode pour attirer l'adhésion de nouveaux Etats.

(25) Livre Blanc Sénégalais.

signifiait qu'ils pourraient également la rejeter. C'est ce que le Sénégal a fait le 20 août 1960.

En dépit de la faiblesse de certains de ces arguments, un fait essentiel est là : l'indépendance du Sénégal est acquise et les pouvoirs publics sénégalais détiennent la totalité des prérogatives de la souveraineté interne et externe. Le Mali n'est donc plus qu'une doublure du seul Soudan.

C'est la conclusion à laquelle aboutit le Soudan. Le 23 septembre son Assemblée Nationale proclame la République du Mali, la dissolution de la Fédération et l'abrogation du transfert des compétences de la Communauté à la Fédération, celles-ci revenant à la seule République du Mali.

b) *Essai de reprise du dialogue.*

L'annonce de la proclamation de la République du Mali est bien accueillie à Dakar : « Le Soudan fait preuve de sagesse, y dit-on, en refusant de s'accrocher à la fiction de la Fédération ». D'ailleurs, en rompant avec celle-ci, le Sénégal avait dit son désir de laisser une porte ouverte pour renouer, les passions étant calmées, avec son partenaire soudanais, sur des bases nouvelles.

Le 27 septembre, le gouvernement sénégalais fait des propositions en ce sens à la République du Mali. Il préconise la réunion à Abidjan d'une Commission Paritaire en vue du rétablissement des relations commerciales, financières, ferroviaires et postales interrompues par le Soudan au lendemain de la sécession. Il propose une association souple fondée sur les principes de l'indépendance et de la coopération dans les domaines économique, financier, culturel et social, avec tous les Etats de l'ancienne A.O.F. Il dit son espoir dans le rétablissement des liens fraternels et envisage, selon des modalités à déterminer, l'installation d'une représentation permanente dans les deux capitales. Cette communication constitue en même temps une reconnaissance de la République du Mali par le Sénégal.

Cependant, le Mali repousse cette proposition et n'accepte que l'envoi à Dakar d'une commission de liquidation de l'ancienne Fédération. Devant cette attitude, et notamment le refus soudanais de rétablir les relations ferroviaires, « le Sénégal met le Soudan en face des responsabilités qui sont devenues les siennes, tant vis-à-vis de lui-même que vis-à-vis des autres peuples d'Afrique et du monde » (26). Il remet à sa disposition les fonctionnaires et les 1 200 cheminots soudanais dont il n'a plus l'emploi « devant l'évidente volonté de rupture qui anime le gouvernement de la République du Soudan (27) ».

Cependant, le gouvernement sénégalais formule l'espoir que cette rupture ne soit pas définitive.

A la mi-octobre, on peut donc considérer que les relations sont rompues

(26) Déclaration de M. Diop Obeye, Ministre de l'Information du Sénégal, le 4 octobre 1960.

(27) Déclaration du Ministre des Transports et des Télécommunications du Sénégal, le 5 octobre 1960.

entre les deux Etats issus de l'ancienne Fédération. La République du Mali n'a pas reconnu la République du Sénégal. Elle annonce par ailleurs sa prochaine adhésion à l'Union Ghana-Guinée, pays vers lesquels elle se tourne ainsi que vers la Côte d'Ivoire pour trouver des débouchés et une voie d'accès à la mer...

Parallèlement à cette rupture de la République du Mali à l'égard du Sénégal, on note son durcissement à l'égard de la France, tandis que les liens franco-sénégalais se resserrent.

2. — *Sur le plan des rapports avec la France*

L'attitude de la France lors de l'éclatement de la Fédération avait été de prudente circonspection et neutralité. C'est en vertu de cette neutralité que le gouvernement français n'a pas cru devoir répondre favorablement à la demande du gouvernement fédéral tendant à l'intervention des troupes de la Communauté.

Cependant, le Président Modibo Keita faisait, dans sa demande, référence expresse aux accords de coopération en matière de défense (28) qui précisent que « la Fédération du Mali peut, avec l'accord de la République Française, faire appel aux forces armées françaises *pour sa défense intérieure ou extérieure* », et que « la République Française et la Fédération du Mali se prêtent mutuellement aide et assistance contre *toute* menace ».

Mais le Haut-Représentant français à Dakar avait précisé que, « s'agissant d'une crise politique interne, les forces de la Communauté n'auraient pas à intervenir ». Il en eut été différemment si une insurrection avait éclaté contre le gouvernement malien, mais on peut considérer qu'à l'heure où l'appel fut lancé, celui-ci avait pratiquement cessé d'exister légalement et que la demande d'aide était illégalement fondée puisqu'elle avait pour but d'entériner un coup de force contre les institutions. Cependant, le gouvernement français avait-il le pouvoir d'apprécier la légalité interne de la demande d'aide ? Ne s'immisçait-il pas, ce faisant, dans les affaires intérieures de la Fédération ?

Il faut penser que le Président de la Communauté, en agissant ainsi, a voulu éviter l'irréparable et tenter de résoudre la crise malienne par sa médiation (29). Celle-ci n'ayant pu toutefois aboutir, il ne restait au gouver-

(28) Précisons qu'à la date du 20 août, l'échange des instruments de ratification des accords franco-maliens n'est pas encore effectué et que par conséquent, la France n'est pas juridiquement liée par une demande d'aide militaire du Gouvernement Fédéral. Seules sont valables les dispositions transitoires qui consacrent le maintien, en matière de l'emploi de la force armée, du régime ancien.

(29) Télégramme du Général de Gaulle au Président Dia du 20 août 1960 :

« Les événements qui séparent actuellement le Sénégal et le Soudan rompent la Fédération du Mali et risquent d'avoir pour les deux Etats de lourdes conséquences. En outre, la Communauté est affectée; enfin, la France voit remettre en cause les accords conclus par elle avec le Mali. Je vous propose de venir à Paris pour m'y entretenir de vos intentions, soit dans le sens d'un rapprochement entre le Soudan et le Sénégal, soit en vue des rapports que vous envisagez entre le Sénégal et la France, au sein de la Communauté, dans des conditions nouvelles. En attendant que ces points puissent être fixés posément, j'exprime le vif souhait qu'aucune mesure qui pourrait compromettre gravement l'avenir ne soit prise par le Sénégal ».

nement français qu'à prendre acte du fait accompli et à reconnaître la République du Sénégal, ce qu'il fit le 11 septembre, après que la tentative de médiation de M. Houphouet-Boigny eût échoué à son tour. Le 26 septembre, c'est-à-dire trois jours après sa proclamation, la France reconnaît ensuite la République du Mali.

Quelles ont été les conséquences de l'attitude française ? Elles sont diamétralement opposées en ce qui concerne le Sénégal et le Soudan.

En ce qui concerne le Sénégal, si le Président Dia n'obtient pas et ne peut logiquement obtenir une reconnaissance immédiate de son pays par la France, du moins a-t-il l'espoir que la situation s'éclaircisse bientôt. Lorsqu' après l'élection du Président de la République du Sénégal et le message de félicitations que lui adresse le Général de Gaulle (reconnaissance *de facto* a-t-on dit), le gouvernement français reconnaît *de jure* l'indépendance du Sénégal, le Président Dia précise que son pays demeure dans la Communauté et qu'il n'est pas besoin de négocier de nouveaux accords de coopération. Un simple échange de lettres suffira à reconduire, en ce qui concerne le Sénégal, les accords franco-maliens qui demeureront à titre transitoire en attendant l'établissement d'une nouvelle convention (30).

Quand au Soudan, il se présente en victime de l'éclatement de la Fédération et en rejette la plus grande part de responsabilité sur la France. Le Congrès de l'Union Soudanaise le 22 septembre et le Parlement soudanais, le 23, décident de « rappeler tous les nationaux en service dans les troupes étrangères, notamment en Algérie et au Cameroun... afin d'accélérer la mise en place de l'armée malienne ! ».

Et après diverses prises de position politique ils dénoncent les accords franco-maliens et déclarent la République du Mali libre de tous engagements et de tous liens politiques vis-à-vis de la France et de la Communauté rénovée (31).

Cependant le président Modibo Keita envisage la négociation de nouveaux accords d'assistance, mais hors le cadre de la Communauté, et le gouvernement français exprime « l'espoir que la France puisse établir des liens de collaboration avec la République du Mali, une fois que l'émotion provoquée à Bamako par l'éclatement de la Fédération aura été apaisée. »

Ces diverses données et en particulier la prise de position soudanaise au lendemain de la sécession du Sénégal commandent l'attitude de la Communauté internationale vis-à-vis de la reconnaissance des deux nouveaux Etats.

(30) « Le Sénégal apportera sa contribution à la consolidation et au renforcement de la Communauté Rénovée » déclare à cette époque le chef d'une mission sénégalaise à Madagascar.
Peu de temps après, à la tribune des Nations Unies, le Ministre des Affaires Etrangères du Sénégal définissant la nouvelle politique de son pays déclare : « Il ne faut pas entrer dans l'avenir à reculons, il faut y entrer dans la conscience de l'indépendance et non de l'obsession du fait colonial ».

(31) Notons ici que cette prise de position est juridiquement superflue :
1° du fait que les accords franco-maliens non entrés en vigueur (voir note 28) n'ont pas besoin d'être dénoncés ;
2° du fait que la République du Soudan ne peut se considérer comme juridiquement liée par les accords passés entre la France et la Fédération du Mali et qu'il n'est pas besoin d'un acte exprès de sa part pour cesser d'appartenir à la Communauté.

3. — *Sur le plan international proprement dit*

Dès la proclamation de son indépendance, et sur le parrainage de la France, la plupart des pays du monde avaient reconnu la Fédération du Mali comme Etat souverain et indépendant. 22 ambassades et consulats étrangers avaient été installés ou annoncés à Dakar (32), mais, sauf à Paris, où d'après les accords de coopération, était accrédité un Haut-Représentant, la Fédération du Mali n'avait pas encore ouvert de poste diplomatique ou consulaire. Aux termes des accords de coopération, le Haut-Représentant de France était Doyen du Corps Diplomatique.

Sur parrainage de la France et de la Tunisie, le Conseil de Sécurité avait recommandé à l'unanimité l'admission de la Fédération à l'Organisation des Nations Unies.

Son éclatement devait remettre en question l'ensemble du problème. Il convient donc d'examiner la situation du Sénégal et de la République du Mali sur le plan de leur reconnaissance internationale, de l'ouverture de relations diplomatiques et de leur admission au sein des organismes internationaux.

a) *La reconnaissance des deux nouveaux Etats.*

Simple à l'égard de la République du Mali, le problème de la reconnaissance est beaucoup plus complexe en ce qui concerne le Sénégal, qui se trouve dans une délicate situation de fait.

Le premier acte du Sénégal indépendant est d'informer tous les pays membres de l'O.N.U. du nouvel état de choses et de solliciter sa reconnaissance (20 et 21 août). Cependant le Soudan qui prétend continuer la Fédération du Mali et qui n'accepte pas la sécession du Sénégal, menace de rompre les relations diplomatiques avec tout Etat qui reconnaîtrait l'indépendance du nouvel Etat.

La similitude (accrue par la quasi simultanéité dans le temps) avec le problème du Congo et du Katanga, devient frappante pour certains. En particulier, la plupart des pays craignent, dans la conjoncture internationale extrêmement tendue, de créer un nouveau foyer d'agitation en Afrique en prenant parti dans le différend sénégalo-soudanais.

L'ensemble des Etats reste donc sur une prudente réserve. Des pays comme l'Allemagne, la Chine, la Corée, le Vietnam voient dans leurs divisions internes des raisons supplémentaires de circonspection. Ceux qui s'étaient empressés de reconnaître la Fédération et d'y installer une représentation diplomatique peuvent difficilement affronter les risques d'une

(32) Au 20 août 1960, existaient à Dakar les représentations des Etats suivants: France, République Fédérale Allemande, Etats Unis d'Amérique, Grande-Bretagne, Israël, Italie, République de Chine, République du Vietnam, Belgique, Suisse, Suède, Irak, Liban, Libéria, Portugal, Monaco, République Panaméenne.
Etaient annoncées les représentations suivantes : Pays-Bas, Tchécoslovaquie, République de Corée, Vatican, U.R.S.S.

rupture avec le Soudan. Leurs ambassades restent à Dakar, plus ou moins soumises aux sollicitations du gouvernement sénégalais, alors que la capitale de la Fédération a été transportée à Bamako (illégalement il est vrai). Certains ambassadeurs craignent de nouvelles difficultés au cas où le Président du Gouvernement Fédéral auprès duquel ils sont accrédités, leur demanderait de s'installer à Bamako.

Trois éléments vont clarifier la situation :

— l'échec des tentatives de médiation du Président de la Communauté et des présidents Houphouet-Boigny et Ahidjo;

— la reconnaissance par la France de l'indépendance du Sénégal;

— la reconnaissance par le Président Modibo Keita du « divorce profond » qui existait entre Sénégalais et Soudanais, la dissolution de la Fédération du Mali et la proclamation de la République du Mali.

Ces divers éléments entraînent la reconnaissance de la nouvelle situation.

Les Etats peuvent se diviser en deux groupes :

1º ceux qui ont reconnu le Sénégal immédiatement après la France et avant la dissolution de la Fédération du Mali (33);

2º ceux qui l'ont reconnu après et qui, bien souvent, ont en même temps reconnu la République du Mali comme Etat souverain et indépendant. Parmi ces derniers, certains comme la Thaïlande et l'Espagne ont fait état dans leur message de leur vote en faveur de l'admission du Sénégal à l'O.N.U., qui valait reconnaissance.

b) *Les relations diplomatiques.*

Quatre faits essentiels sont à signaler :

1º. Les ambassadeurs précédemment accrédités auprès de la Fédération du Mali restent en fonction à Dakar auprès de la République du Sénégal, de nouveaux diplomates étant accrédités à Bamako : la République du Mali, en effet, ne succédant pas à la Fédération, il n'y avait aucune raison pour que ces ambassadeurs allassent à Bamako plutôt qu'à Dakar. En ce qui concerne la France, c'est son Consul Général à Bamako qui prend le titre de Chargé d'Affaires auprès de la République du Mali.

2º. Les ambassades d'U.R.S.S., de Bulgarie et de Tchécoslovaquie, dont l'installation avait été annoncée avant l'éclatement du Mali, ne s'installent pas à Dakar.

3º. La majorité des Etats d'Amérique Centrale et d'Amérique du Sud, qui ne s'étaient pas manifestés par un acte de reconnaissance lors de la naissance de la Fédération du Mali, conservent la même attitude à l'égard du Sénégal et de la République du Mali.

4º A la demande même de la République du Mali, la République Populaire de Chine décide d'échanger des relations diplomatiques, ce qui entraîne une rupture entre Taïpeh et Bamako (34).

(33) Madagascar, Turquie, Belgique, Grande-Bretagne, Argentine, Suisse, Equateur, Liban, Tunisie, Portugal, République de Chine, République du Vietnam, Maroc et Dahomey.

Quant à l'attitude du Sénégal et de la République du Mali à l'égard des pays étrangers, elle est toujours régie par le principe de neutralisme à l'égard des Blocs Oriental et Occidental. « La fidélité du Mali, dit le Président Modibo Keita, à la politique de porte ouverte à tous les pays sera sans exclusive aucune; le respect de la souveraineté nationale du Mali conditionnera toutes nos alliances, car les nouveaux pays sont conscients de la menace que constitue une aide extérieure assortie de conditions politiques. »

Le Sénégal, de son côté, met surtout l'accent sur la nécessaire constitution de l'unité africaine. Le 13 octobre, il rend publique la liste des ambassades qu'il envisage d'installer à l'étranger (35). Mais il précise qu'il n'a pas pris de décision en ce qui concerne sa représentation dans les Etats de l'ex A.O.F., de l'ex A.E.F., de Madagascar, du Togo et du Cameroun. « Fidèles à notre ligne de conduite pour une diplomatie africaine de plus en plus concertée, nous n'avons pas voulu arrêter la forme que revêtira dans ces pays notre représentation extérieure avant d'en avoir discuté en commun. »

Tout comme la Fédération du Mali qui envisageait une diplomatie africaine commune, le Sénégal envisage des liens particuliers avec les Etats de la Communauté. Quant à la République du Mali, elle resserre ses liens avec le Ghana et la Guinée.

La mi-novembre 1960 voit donc un net avantage de la diplomatie sénégalaise tant sur le plan africain que sur le plan mondial. Le Mali, lui, se retrouve plus isolé, mais dans une attitude beaucoup plus rigide. Il semble donc qu'à cette date, le Sénégal l'emporte sur tous les plans sur son ex-associé. Qu'est devenu entre temps le problème de l'admission à l'organisation internationale ?

c) *L'admission à l'O.N.U. et dans les organismes internationaux*

A la date de l'éclatement, la situation était la suivante :

1°. la Fédération du Mali, parrainée par la France et la Tunisie, avait vu son admission à l'O.N.U. recommandée par le Conseil de Sécurité;

2°. elle avait été admise à l'Organisation Internationale du Travail;

3° elle avait posé sa candidature à diverses organisations telles que l'Agence Internationale de l'Energie Atomique et attendait son admission à l'O.N.U. pour adhérer aux autres.

4°. le Sénégal et le Soudan étaient séparément membres associés à la

(34) Il faut souligner le recul progressif, sur la scène africaine de la Chine Nationaliste qui avait fait, dès le début, un intense effort diplomatique en Afrique... A la mi-octobre 1960, elle entretient sur le continent des relations avec le Libéria, l'Afrique du Sud, la Lybie, le Cameroun, le Togo, le Sénégal, le Congo (Léopoldville), le Congo (Brazzaville) et avec Madagascar, alors que la Chine Populaire a des ambassades auprès de la République Arabe Unie, le Soudan Nilotique, le Maroc, le Ghana, la Guinée et le Mali.

(35) Afrique : Accra, Conakry, Lagos, Monrovia. — Europe: Paris, Londres, Bonn, Bruxelles, Rome, Vatican, Belgrade. — Amérique: Washington. — ONU: New-York. — Pays Arabes: Maroc, République Arabe Unie, Tunisie.

Sont prévus, en outre des consulats à Bathurst (Gambie), Bissao (Guinée Portugaise), Genève, Djeddah, et Beyrouth.

République Française à diverses organisations telles que la F.A.O., l'U.N.E.S.C.O., l'U.N.I.C.E.F.;

5º. les accords de coopération faisaient une mention expresse du parrainage de la France en vue de l'admission de la Fédération à l'O.A.C.I., à l'O.M.M. et à l'O.C.I.M.

La sécession du Sénégal repose la plupart des problèmes, en particulier celui de l'admission de la Fédération à l'O.N.U. Le Sénégal, dès le 20 août, pose sa candidature séparée à l'Organisation, faisant état de la réalité de sa souveraineté internationale et de l'éclatement de la Fédération. Il fait état des illégalités du Président du Gouvernement Fédéral ayant amené le Sénégal à faire sécession, du calme qui règne au Sénégal et de l'unanimité de la population sénégalaise derrière son gouvernement. Il propose qu'une mission de l'O.N.U. vienne vérifier sur place ses affirmations. Il se déclare « prêt à assurer intégralement les nouvelles responsabilités qui lui incombent sur le plan international »; il déclare « accepter les obligations que comporte la Charte des Nations Unies et être en mesure de les remplir ».

Cependant, le Soudan maintient la candidature de la Fédération. L'Organisation, en attendant que les difficultés inhérentes à la crise malienne soient résolues, décide d'ajourner l'examen des deux candidatures.

Ce n'est qu'à la suite de la proclamation de la République du Mali et de la dissolution de la Fédération et de la reconnaissance des deux nouveaux Etats par divers pays, que leurs candidatures sont examinées et recommandées par le Conseil de Sécurité le 28 septembre. Le Sénégal est parrainé par la France et la Tunisie, le Mali par la Tunisie, Ceylan et la France. Le jour même, les deux Etats sont admis à l'unanimité par l'Assemblée Générale.

Le délégué français déclare : « A la suite d'une crise sur laquelle il ne nous appartient pas de porter un jugement, les deux Républiques qui composaient la Fédération du Mali ont proclamé leur indépendance. Les Nations Unies se trouvent donc devant une situation de fait.

« La France s'attachant à respecter la volonté des populations avait pris acte des demandes d'admission à l'O.N.U. présentées par les deux gouvernements intéressés.

« La sagesse politique des populations sénégalaise et malienne nous permet d'espérer qu'elles sauront surmonter les dissentiments récents et trouveront plus tard des formes nouvelles de coopération. » (36).

Dès leur entrée à l'O.N.U., le Sénégal et le Mali ont demandé leur admission aux grandes organisations connues sous le nom d'institutions spécialisées,

(36) A la suite de cette déclaration, le délégué du Mali récuse *a posteriori* avec une grande violence de termes le parrainage de la France « acte contre nature » et dénonce les « manœuvres scandaleuses » qui se sont déroulées pour imposer la France comme parrain de son pays.

Usant de son droit de réponse, le délégué français confirme que la France a parrainé le Mali sur la demande formelle du gouvernement malien, et il conclut: « malgré tout ce que le délégué du Mali a pu dire de la France et tout ce qu'il pourra dire encore, la France ne regrettera jamais d'avoir parrainé son pays à l'ONU, car ce faisant elle est restée fidèle à son idéal et à ses principes ».

ainsi qu'à d'autres organisations intergouvernementales. Diverses procédures ont été utilisées à cet effet.

Les deux Etats sont devenus de plein droit membres de ces organisations lors du dépôt des demandes d'adhésion ou au terme d'un délai consécutif à cette demande (37).

En ce qui concerne l'organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture (F.A.O.), c'est la Conférence Générale de 1961 qui statuera à la majorité des deux tiers sur ces candidatures. Jusque là, le Sénégal et le Mali participent aux activités de la F.A.O. au titre de membres associés à la République Française, comme les autres Etats de la Communauté.

Dans le cas particulier du Fonds International pour le Secours à l'Enfance (U.N.I.C.E.F.), il suffira pour le Sénégal de confirmer l'accord de siège passé par cet organisme avec la République Française en 1952 et l'autorisant à établir un bureau à Dakar. Ce bureau étend son rayon d'action sur l'ensemble des pays de l'Afrique Occidentale.

Enfin, le Mali a donné son adhésion à la Commission de Coopération Technique en Afrique au Sud du Sahara (C.C.T.A.).

Aucun problème n'a donc pratiquement été posé par l'admission du Sénégal et du Mali aux diverses organisations.

∴

Si nous avons entrepris d'aborder le problème de l'indépendance du Mali, c'est en raison de sa place chronologique dans l'ensemble des indépendances africaines qui se sont succédées et de l'effet déterminant qu'elle a eu sur celle-ci. C'est aussi en raison de certaines considérations particulières se rapportant notamment au processus par lequel la Fédération du Mali a accédé à la souveraineté internationale.

Nous ne pensions pas avoir à compléter ces observations deux mois plus tard, par la description des derniers moments de la Fédération.

Nous avions déjà noté la prédominance en l'espèce des facteurs politiques sur les facteurs juridiques. Nous devons de même convenir que, dans le deuxième volet du dyptique de la vie de cet Etat éphémère, les considérations politiques ont encore été plus fortes.

Nous pensons qu'en Afrique à l'heure actuelle, cette tendance est normale. Le continent est encore en effervescence et il n'est ni possible, ni souhaitable de tenter de le figer par des règles de droit strictes.

(37) A la date du 17 novembre, 10 demandes d'adhésions avaient été déposées par le Sénégal aux organismes suivants: UNESCO, OACI, OIT, FAO, UIT, OMM, OMS, AIEA, OMCI, CEA, UPU; des renseignements ont été demandés sur les conditions d'adhésion aux organisations suivantes: FMI, SFI, BIRD, AIO, Interpol, UIOOT, OIE, IIF. Le montant total des cotisations qui sont dues aux organisations auxquelles le Sénégal a adhéré se monte à 148 260 $ y compris le Programme Elargi et le Fonds Spécial des Nations Unies (40 000 $) ainsi que la Force d'Urgence de l'ONU (12 000 $).

Les problèmes de l'adhésion du Sénégal au GATT et au Marché Commun sont à l'étude.

C'est dans la mesure où les hommes politiques comprendront cet état de choses, dans la mesure où ils feront preuve de souplesse et de diplomatie, que se résoudra au mieux des intérêts de la Communauté Universelle la crise que traverse le continent africain en ce milieu du XX^e^ siècle.

INFORMATIONS

Au sujet de persee.fr
Votre collection sur persee.fr

Nous contacter

RESSOURCES

Interopérabilité
Modèles documentaires
Statistiques de consultation
Kit logos

SUIVEZ-NOUS

LÉGAL

CGU
Mentions légales
Crédits
Politique d'archivage pérenne