

LA NATIONALISATION DES SOCIÉTÉS PÉTROLIÈRES FRANÇAISES EN ALGÉRIE ET LE DROIT INTERNATIONAL

par

Jean TOUSCOZ

Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences économiques
de l'Université de Nice

La nationalisation des sociétés pétrolières françaises en Algérie a, au sens fort du terme, une « signification historique »¹.

Cette nationalisation, point culminant de la crise pétrolière mondiale du premier trimestre 1971, peut être considérée comme « le début de la vraie bataille économique entre pays riches et pays pauvres...; elle marque en un sens le triomphe des aspirations de tous les pays en voie de développement qui s'efforcent d'obtenir la décolonisation de leurs richesses naturelles »². Cette nationalisation amorce une évolution susceptible de s'étendre à d'autres pays en voie de développement et à d'autres matières premières; elle constitue une étape significative dans la formation du droit international du développement.

En nationalisant les sociétés pétrolières étrangères opérant sur son territoire, l'Algérie a adopté une politique originale : la quasi-totalité des pays producteurs de pétrole (à l'exception du Venezuela et de la Libye) continuent en effet à fonder leur politique pétrolière sur une collaboration technico-commerciale avec les compagnies étrangères³; mais l'exemple des nationalisations algériennes

¹ ROUSSEAU, Ch., « Chronique des faits internationaux », *R.G.D.I.P.*, juillet-septembre 1971, p. 763.

² M.P., « Le pétrole, nouvel engin de la décolonisation », *Le Monde diplomatique*, mars 1971, p. 14.

³ Les sociétés nationales des pays producteurs ne disposent pas encore des capacités techniques suffisantes; de plus les pays producteurs estiment jusqu'ici qu'ils n'ont pas intérêt à jouer le rôle de vendeurs sur un marché mondial des hydrocarbures qui reste dominé, quant au transport, au raffinage et à la distribution, par les grandes compagnies internationales. L'affrontement du cartel, constitué par ces grandes compagnies, et des pays producteurs, regroupés au sein de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole

servira peut-être de précédent⁴; son étude, sur le plan du droit international présente donc un réel intérêt. Avant de l'entreprendre il convient de procéder brièvement au rappel chronologique des événements.

Le régime juridique de l'exploitation des hydrocarbures algériens était déterminé avant l'indépendance de l'Algérie par l'Ordonnance du 22 novembre 1958⁵ relative à la recherche, à l'exploitation, au transport par canalisations des hydrocarbures et au régime fiscal de ces activités dans les zones communes de l'organisation des régions sahariennes. La déclaration du 18 mars 1962 sur la coopération pour la mise en valeur des richesses du sous-sol du Sahara, partie intégrante des accords d'Evian, posait le principe du respect des droits acquis par les sociétés pétrolières françaises⁶. La Convention du 28 août 1962⁷ conclue pour l'application du paragraphe 8 du titre I de la déclaration précitée, déterminait la structure et les attributions de l'organisme chargé de promouvoir la mise en valeur des richesses du sous-sol saharien. Ce régime fut profondément remanié par l'accord du 29 juillet 1965 « concernant le règlement des questions touchant les hydrocarbures et le développement industriel de l'Algérie »⁸. Ce traité, qui fut souvent présenté comme « révolutionnaire », associait sur un plan d'égalité la France et l'Algérie au sein d'une association coopérative (A.S.C.O.O.P.) chargée de rechercher et d'exploiter en commun les hydrocarbures algériens; la France s'y engageait à participer au développement industriel de l'Algérie (en grande partie fondé sur les hydrocarbures), au sein d'un organisme de coopération industrielle (O.C.I.) qui remplaçait pour une période de cinq ans (soit jusqu'au 31 décembre 1970) l'ancien organe technique préexistant⁹.

(O.P.E.P.) (et présentant pour la première fois un front uni) a conduit aux compromis de Téhéran (16 janvier 1971) et de Tripoli (2 avril 1971); par ces accords les pays exportateurs ont obtenu d'importants avantages financiers et fiscaux et ont augmenté sensiblement leur participation aux revenus des compagnies concessionnaires; celles-ci ont en revanche obtenu pour cinq ans le maintien du *statu quo* en ce qui concerne le régime d'exploitation du pétrole, dont elles conservent le contrôle.

⁴ Les négociations en cours à Bagdad (février 1972) entre pays producteurs portent sur la participation de ces pays au capital des compagnies exploitantes.

⁵ *J.O.R.F.*, 23 novembre 1958, pp. 10526 et ss.

⁶ Titre I, litt. A., § 1 : « L'Algérie confirme l'intégralité des droits attachés aux titres miniers et de transports acceptés par la République française », *J.O.R.F.*, 20 mars 1962, pp. 3026 et ss.

⁷ *J.O.R.F.*, 30 août 1962, pp. 8506 et ss.

⁸ *J.O.R.F.*, 18 décembre 1965, p. 11476.

⁹ Lors de la conclusion de cet accord, un très grand nombre de commentateurs français considéraient que les concessions accordées à l'Algérie étaient trop considérables et sans contrepartie suffisante; le Sénat adopta le projet de traité à la troisième lecture et par un vote de résignation.

Sur cet accord, cf. XXX, « L'Algérie et les hydrocarbures », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1965, pp. 63-101; VALBERG, P., « Cinq ans après (bilan des accords franco-algériens

La coopération pétrolière constituait l'un des volets de la coopération franco-algérienne qui en comportait trois autres : les accords commerciaux (avec le problème des exportations de vins algériens en France), les accords d'immigration et les accords de coopération technique et culturelle. Cette coopération présentait pour la France une importance majeure : modèle de relations entre un pays développé à économie de marché et un pays en voie de développement à économie socialiste, type exemplaire de relations post-coloniales harmonieuses, elle apportait à la France d'importants avantages économiques (main-d'œuvre, approvisionnement énergétique) et politiques (rayonnement culturel, indépendance énergétique dans le domaine des hydrocarbures, « grand dessein » méditerranéen, etc.).

De son côté l'Algérie poursuivait des objectifs différents : Etat socialiste, doté d'un plan de développement privilégiant l'industrie lourde, elle-même fondée sur les hydrocarbures, l'Algérie entendait utiliser la coopération internationale (et notamment la coopération avec la France dans le domaine des hydrocarbures) pour se doter des moyens économiques et techniques nécessaires à son développement et à son indépendance. Aussi l'accord de 1965 était-il considéré par l'Algérie, dès sa conclusion, comme une étape dans un processus d'émancipation économique, qui devait la conduire au contrôle complet de ses richesses naturelles.

En 1967, les sociétés pétrolières anglo-saxonnes opérant en Algérie furent mises sous contrôle de l'Etat puis nationalisées¹⁰; ces mesures étaient fondées sur des raisons conjoncturelles¹¹ et sur des raisons plus profondes : le désir de l'Algérie de contrôler l'exploitation de ses hydrocarbures, de donner « l'exemple » aux pays sous-développés dans leur lutte contre l'impérialisme et d'éliminer de

de coopération industrielle et pétrolière) », *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1969, pp. 55-91; sur l'ensemble des problèmes abordés, cf. BENCHIKH, M., *Les instruments juridiques de la politique algérienne des hydrocarbures*, (thèse), Alger, juin 1971, Multigr., 360 p. (et la bibliographie), avec une préface de Jean Touscoz (à paraître à la L.G.D.J., Paris).

¹⁰ Cf. Ordonnance 67-164 du 24 août 1967 portant nationalisation des sociétés Esso-Standard Algérie, Esso-Afrique, Esso-Saharienne et des biens, parts, actions, droits et intérêts des sociétés, filiales ou établissements connus sous la raison sociale, le sigle ou la dénomination partielle ou totale d'Esso, *Journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire*, 29 août 1967, p. 710. Cf. aussi Ordonnance 67-165 du 24 août 1967 portant nationalisation en matière de raffinage et distribution d'hydrocarbures, des biens, parts, actions et intérêts de toute nature des sociétés, filiales ou établissements connus sous la raison sociale, le sigle ou la dénomination de Mobil, *J.O.R.A.D.P.*, 29 août 1967, p. 710. Cf. aussi Ordonnances n^{os} 68.117 à 68.130 du 13 mai 1968 portant nationalisation « en matière de commercialisation, distribution, stockage et transport de produits pétroliers et autres dérivés des hydrocarbures » de plusieurs sociétés, *J.O.R.A.D.P.*, 14 mai 1968, pp. 382 et ss. Cf. enfin Ordonnances n^{os} 70-43 à 70-45 du 12 juin 1970, *J.O.R.A.D.P.*, 19 juin 1970, pp. 59 et ss.

¹¹ « Pour le gouvernement algérien... la Grande-Bretagne et surtout les États-Unis ont soutenu Israël et en tout cas n'ont pas condamné l'occupation par les forces israéliennes des territoires arabes. Cette attitude hostile ou inamicale exigeait donc à l'encontre des U.S.A., de la Grande-Bretagne ou des ressortissants de ces pays, l'emploi de tous les moyens de pression dont disposaient les États arabes » (BENCHIKH, *op. cit.*, p. 188). La nationalisation était l'un de ces moyens de pression.

l'économie algérienne le secteur capitaliste étranger. A cette occasion, il apparut clairement que la Sonatrach (Société nationale algérienne des hydrocarbures), instrument des interventions de l'Etat en matière pétrolière, avait acquis une bonne compétence technico-commerciale¹².

Dès cette époque, il était clair que le problème de la nationalisation des sociétés pétrolières françaises se poserait à plus ou moins brève échéance.

La mise en œuvre de l'accord de 1965 s'effectuait d'ailleurs dans un climat de méfiance; en 1968 les deux gouvernements procédèrent à une réorganisation profonde de l'organisme de coopération industrielle (O.C.I.) institué par cet accord : paritaire à l'origine, il passa dès lors sous contrôle de l'Algérie. Mais cette réorganisation ne permit pas à l'O.C.I. de « réaliser la vocation que certains avaient prévue pour lui en 1965, celle d'un grand bureau d'étude binational de promotion industrielle, exemple audacieux de coopération »¹³. Dans de nombreux domaines, l'Algérie reprochait à la France de ne pas exécuter fidèlement les obligations qu'elle avait acceptées en 1965¹⁴.

En 1968, un contentieux fiscal et financier de plus en plus complexe se développa entre l'Algérie et les compagnies pétrolières françaises¹⁵. Le 24 novembre 1969 s'ouvrirent entre les deux gouvernements les négociations fiscales prévues par l'article 27 de l'accord de 1965¹⁶. Les représentants du gouvernement français négociaient, comme on l'a dit, « sur un tapis roulant », les revendications algériennes augmentant sans cesse en fonction de l'évolution du prix du pétrole sur le marché mondial; ils temporisaient, dans l'attente du règlement multilatéral discuté par le Cartel et l'O.P.E.P. Le 13 juin 1970, ces premières négociations franco-algériennes étaient interrompues (par le gouvernement français, semble-t-il). Le gouvernement algérien demandait une

¹² En partie grâce à la coopération franco-algérienne d'ailleurs.

¹³ VALBERG, P., *op. cit.*, p. 65.

¹⁴ Cf. *infra*, première partie.

¹⁵ Il semble bien, sans que l'on puisse ici entrer dans les détails, que les accords de 1965 ont fait dans ce domaine l'objet de violations plus ou moins caractérisées de part et d'autre; d'une part le gouvernement algérien a édicté unilatéralement plusieurs mesures dont la conformité aux accords de 1965 est douteuse (cf. ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 768); d'autre part les compagnies pétrolières françaises, soutenues par le gouvernement français, refusaient de payer leurs arriérés d'impôts (dont elles contestaient d'ailleurs le montant). Le 30 janvier 1971, un accord partiel intervenait sur ce point, les compagnies françaises s'engageant à transférer le 1^{er} février au gouvernement algérien une somme de 600 millions de dinars. A propos de cet accord, le professeur Rousseau écrit : « Une telle issue était logique : la politique pratiquée par l'Allemagne hitlérienne à l'égard des démocraties occidentales entre 1934 et 1939 avait déjà démontré à celles-ci qu'une fois engagé sur la pente, il faut la descendre tout entière » : nous pensons au contraire qu'en matière diplomatique, la « pente » peut être alternativement montée et descendue et surtout la comparaison entre les relations franco-allemandes en 1939 et franco-algériennes en 1970-1971 nous paraît dépourvue de fondement scientifique (sur le plan juridique comme sur celui de la science politique).

¹⁶ Cf. *infra*, première partie.

reprise des pourparlers et un élargissement de l'objet des discussions. L'Algérie souhaitait non seulement réformer le régime fiscal et financier de l'exploitation des hydrocarbures mais encore « entamer la troisième phase du grand dialogue amorcé en 1962 et repris en 1965 »¹⁷ : sans dénoncer l'accord de 1965, l'Algérie demandait la révision de son économie générale¹⁸.

Le 5 octobre 1970, les négociations étaient reprises entre les deux gouvernements¹⁹; l'éventualité d'une nationalisation des actifs pétroliers français en Algérie était au centre des débats²⁰, mais le secret conservé de part et d'autre ne permet pas d'analyser en détail ces discussions qui se déroulèrent alternativement à Paris et à Alger et connurent de nombreuses péripéties²¹. Un fait est

¹⁷ LACOUTURE, J., « La fin des relations privilégiées entre Paris et Alger remet en cause le grand dessein méditerranéen », *Le Monde diplomatique*, mai 1971.

¹⁸ Ceci résulte d'une déclaration officielle faite en mars 1970 par M. Sid Ahmed Ghazali, président directeur général de la Sonatrach, cf. *Bulletin de l'Association France-Algérie*, mars-avril 1970, n° 30, p. 8.

¹⁹ La reprise des négociations a eu lieu à l'initiative du gouvernement français selon certains commentateurs (cf. ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 770), à la demande du gouvernement algérien selon d'autres auteurs (cf. BENCHIKH, *op. cit.*, p. 213) : nous n'avons pu éclaircir cette question.

²⁰ Cf. « L'Algérie sept mois après les nationalisations », in *Pétrole informations*, 24 septembre 1971, n° 1199, p. 9 : « Lors de la longue négociation qui s'est déroulée entre le mois d'octobre 1970 et la fin du mois de janvier 1971, la nationalisation d'une partie des actifs pétroliers avait été souvent abordée; on peut même dire que c'était une hypothèse de travail permanente ».

Le rôle des compagnies pétrolières dans ces négociations est mal connu; elles semblent avoir contribué à leur échec. (Le professeur Rousseau écrit par exemple : « Le gouvernement Boumedienne aurait été prêt à signer (en décembre 1970) lorsque, par suite notamment d'une intervention du groupe Elf-Eraf qui n'avait pas été consulté, l'Élysée changea d'avis en rappelant le ministre M. Ortoli. En janvier 1971 une deuxième tentative d'arrangement économique élargi aurait été stoppée par un autre groupe pétrolier — que l'on dit être la compagnie française des pétroles — en raison des négociations en cours à Téhéran », *op. cit.*, note 20). Le gouvernement français a d'ailleurs été vivement critiqué dans les milieux pétroliers. Cf. par exemple *Pétrole informations*, 17 décembre 1971, n° 1211, p. 25 : « Les dirigeants du groupe français (Elf-Eraf) ont dû supporter le poids des erreurs commises depuis des années par des gouvernements successifs (et néanmoins UNR-UDR) au nom d'une politique destinée en un temps à imposer la France auprès du Tiers Monde, et plus récemment à servir les desseins " méditerranéens " de Paris ».

²¹ Du 5 au 7 octobre à Paris, du 26 au 28 octobre à Alger, du 16 au 28 novembre à Paris, du 16 au 31 décembre à Alger, du 19 janvier 1971 au 4 février à Paris (pour une chronologie, cf. ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 770 et *Le Monde*, 26 février 1971). Du côté algérien, les négociations ont été menées par M. Bouteflika, ministre des Affaires étrangères; du côté français de nombreuses maladresses semblent avoir été commises dans la conduite des pourparlers; le professeur Rousseau écrit à ce sujet : « L'absence de coordination des organes chargés de mettre en œuvre la politique française en la matière a été à l'origine de bien des déboires, les négociations pétrolières avec l'Algérie ayant été alternativement confiées ou simultanément conduites par les services du ministère du Développement industriel et scientifique (Direction des carburants), par ceux du Premier Ministre et par les compagnies pétrolières, tour à tour enlevées puis partiellement rendues à la compétence du ministre des

cependant bien établi : les pourparlers furent interrompus le 4 février à la demande du gouvernement français. Le 8 février, l'Algérie demandait « une reprise immédiate et sérieuse » des négociations et n'obtenait de Paris qu'une réponse dilatoire.

Le 24 février, le président Boumédiène annonçait la nationalisation des sociétés pétrolières françaises en Algérie dans un discours prononcé à l'occasion du 15^e anniversaire de l'Union générale des Travailleurs algériens²²; le même jour étaient édictées quatre ordonnances portant nationalisation intégrale des entreprises exploitant le gaz naturel algérien et les moyens de transport des hydrocarbures et réalisant une nationalisation partielle des intérêts français dans tous les autres secteurs de l'exploitation des hydrocarbures (l'Etat algérien disposant à l'avenir de 51 % de toutes les sociétés de production pétrolière dans lesquelles sont investis des capitaux français²³).

En annonçant les nationalisations, le président Boumédiène déclarait : « Nous sommes prêts à reprendre les négociations dès demain, si le partenaire français le désire... (notamment) pour déterminer les conditions d'indemnisation, pour reviser la structure des sociétés et pour régler par la même occasion les autres

Affaires étrangères, le tout sous la direction attentive mais généralement temporisatrice de l'Élysée » (*op. cit.*, p. 779; cf. aussi note 19 sur les rôles respectifs de M. Schumann et Ortoli). M. Jean Lacouture (*Le Monde diplomatique*, mai 1971, *op. cit.*) écrit : « La ligne de conduite arrêtée par le chef de l'Etat français fut alors déconcertante. Non seulement, il choisit de charger de cette négociation un ministre si étroitement lié à sa maison que toute concession ne pouvait être que le fait de l'Élysée, et toute erreur imputée au sommet de l'Etat, mais encore un ministre technicien, et assez modeste ou assez intelligent pour s'efforcer de le rester quand le négociateur algérien lui faisant face, M. Boufelflika, est avant tout un politique et fort avisé... Parce qu'il ne pouvait prendre aucune initiative audacieuse sans engager directement son chef de file... le négociateur français se trouva constamment manœuvré, bousculé, réduit aux échappatoires et placé enfin devant des faits accomplis. »

²² *Documents officiels* (Secrétariat général du Gouvernement et ministère des Affaires étrangères), 22 avril - 5 mai 1971, n^{os} 17 et 18.

²³ Cf. les quatre ordonnances n^{os} 71-11 et suivants du 24 février 1971 et les décrets du même jour, *J.O.R.A.D.P.*, 25 février 1971. Il est intéressant de noter que ces ordonnances ne visent pas « les sociétés françaises ayant une activité en Algérie » (expression dont l'interprétation juridique aurait pu donner lieu à contestation); elles procèdent à la nationalisation (totale ou partielle selon le cas) « des biens, parts, actions, droits et intérêts de toute nature, notamment des intérêts miniers, détenus par toutes personnes physiques et morales dans les concessions d'hydrocarbures qui composent en Algérie les patrimoines de ... » (suit l'énumération des sociétés).

Deux groupes pétroliers français opéraient principalement en Algérie (et produisaient à eux deux les deux tiers du pétrole algérien) : Elf-Erap, groupe d'Etat créé pour prospecter le sol national et d'outre-mer, qui tirait 80 % de ses ressources du pétrole saharien et la Compagnie française des pétroles (C.F.P.), groupe beaucoup plus puissant, dont une grande partie des activités se déroule au Moyen-Orient. D'autres sociétés françaises plus modestes opéraient également en Algérie dans différents domaines de l'exploitation des hydrocarbures, telles que COPAREX, OMNIREX, EURAFREP, FRANCAREP, etc.

dossiers en suspens ». Cette offre ne fut pas immédiatement acceptée, les contacts étant seulement maintenus entre les sociétés pétrolières françaises et le gouvernement algérien²⁴. Le 10 mars, l'Algérie renouvelait son offre de négociation²⁵.

Le 26 mars, M. Hervé Alphand, secrétaire général du ministère des Affaires étrangères, était envoyé à Alger pour renouer le dialogue²⁶; le 10 avril les pourparlers étaient interrompus (dans des conditions mal connues) sans résultat tangible. Soutenues par le gouvernement français, les compagnies pétrolières suspendirent alors l'enlèvement du pétrole algérien, agirent auprès des acheteurs étrangers en leur adressant des lettres de mise en garde²⁷ et rapatrièrent une partie de leur personnel en Algérie (qui fut d'ailleurs très vite remplacé par des techniciens étrangers, notamment américains, canadiens, soviétiques, etc.). De son côté, le gouvernement algérien édicta l'ordonnance du 12 avril portant la participation de l'Algérie à 51 % dans l'association coopérative prévue par l'accord de 1965 (et nationalisant ainsi la Sofepal, partie française de l'Association coopérative) et instituant une nouvelle formule d'association²⁸. Le 13, le gouvernement algérien modifiait le prix de référence du baril de pétrole brut.

Dès lors les négociations intergouvernementales furent définitivement interrompues; le gouvernement algérien (le 12 avril) et le président Pompidou (dans un entretien avec l'ambassadeur d'Algérie, le 29), tentèrent de réduire les effets de la crise en s'invitant mutuellement à dépasser les péripéties récentes pour relancer la coopération sur des bases nouvelles.

Engagés discrètement en mai, puis plus ouvertement, les négociations entre les compagnies françaises nationalisées et le gouvernement algérien (ou la

²⁴ Les deux gouvernements se livrant « une petite guerre » à coups de communiqués « officiels » : pour le texte de ces communiqués, cf. *Chronique Rousseau, op. cit.*

²⁵ Selon un communiqué publié le 10 mars par l'Agence d'Etat Algérie Presse Service, émanant « de milieux proches du ministère des Affaires étrangères » : « La négociation restant toujours globale, il va sans dire que le règlement des problèmes pétroliers suppose que des solutions soient également trouvées pour les autres problèmes en suspens. Aussi précise-t-on que l'Algérie est toujours disposée à reprendre à tout moment la négociation sur l'ensemble des dossiers de la coopération », cf. *Le Figaro*, 11 mars 1971 et *Le Monde*, 12 mars 1971.

²⁶ Au même moment, fin mars, le gouvernement français annonçait la suspension des importations de vin algérien en France. Cf. ROUSSEAU, *op. cit.*, (note 18) et *Le Monde*, 13 avril 1971. (Notons que les relations sont aujourd'hui rétablies dans ce domaine; un accord a été conclu à ce sujet entre la C.E.E. et l'Algérie le 9 février 1972).

²⁷ Cf. ci-dessous.

²⁸ Ordonnance n° 71-22 du 12 avril 1971, définissant le cadre dans lequel s'exerce l'activité des sociétés étrangères dans le domaine de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures liquides, *J.O.R.A.D.P.*, 13 avril 1971. A cette date, par l'intermédiaire de la Sonatrach et de ses filiales, l'Etat algérien s'était assuré le contrôle de la recherche, de l'exploitation, de la transformation et de la commercialisation de tous les hydrocarbures extraits du sol algérien.

Sonatrach) aboutirent enfin à la signature de deux accords²⁹ mettant un terme au contentieux de la nationalisation. Les relations pétrolières franco-algériennes, régies depuis 1962 par des accords interétatiques³⁰, sont ainsi rentrées dans le droit commun des accords entre firmes et Etat.

L'étude des problèmes juridiques posés par cette crise de la coopération franco-algérienne permet de rechercher si le droit international a été violé ou respecté par les parties en présence et de mesurer par conséquent la portée juridique du « précédent » ainsi constitué. Dans cette perspective, il convient de se demander tout d'abord si le droit conventionnel a été respecté par les deux Etats et d'examiner ensuite si l'Algérie a exercé son droit de nationaliser conformément au droit international.

I. LE RESPECT DES TRAITÉS

La règle *Pacta sunt servanda* assure la sécurité et la stabilité des relations juridiques, mais elle les rend statiques; si la première fonction du droit est de maintenir l'ordre existant, sa raison d'être la plus profonde est d'orienter l'évolution sociale vers la réalisation d'une plus grande justice. Ce problème classique et fondamental se pose avec une particulière acuité dans les relations établies, après la décolonisation, entre anciennes métropoles et anciennes colonies : la conciliation nécessaire entre le respect dû aux traités et leur adaptation à des situations et à des exigences nouvelles est ici particulièrement nécessaire. L'évolution des relations pétrolières franco-algériennes en fournit un exemple intéressant.

L'accord franco-algérien du 29 juillet 1965 qui est devenu caduc après les nationalisations, sans avoir été dénoncé expressément par un commun accord des parties, a-t-il été respecté en l'espèce ? Cette question a donné lieu à des polémiques passionnées. Pour tenter d'y répondre avec objectivité, il convient de rechercher tout d'abord s'il existait, à la charge de la France, une obligation juridique de négocier la révision de l'accord à la demande de l'Algérie et, dans l'affirmative, d'analyser ensuite la sanction de cette obligation.

A. L'OBLIGATION DE NEGOCIER

L'Algérie ayant demandé la révision de l'accord de 1965, la France était tenue par une obligation juridique de négocier cette révision, fondée sur le traité lui-même et sur le droit international général³¹.

²⁹ Le premier accord fut conclu le 30 juin 1971 par la C.F.P. (cf. ROUSSEAU, *op. cit.*) et le 15 décembre 1971 par Elf-Erap (cf. *Le Monde*, 17 décembre et *Pétrole informations*, 17 décembre 1971, n° 1211). Cf. *infra*, deuxième partie.

³⁰ « Fait sans précédent en dehors des accords conclus récemment entre certains pays producteurs et l'U.R.S.S. » (cf. ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 766).

³¹ Sur cette distinction, cf. LECA, J., *Les techniques de révision des conventions internationales*, Paris (L.G.D.J.), 1961, 330 p.

1° *L'obligation fondée sur le traité lui-même*

Deux dispositions précises de l'accord de 1965 étaient invoquées par l'Algérie à l'appui de sa demande de révision.

a. *Selon l'article 27,*

« Au cours de l'année 1969, les deux gouvernements procéderont à un examen de la situation en vue de déterminer si le prix retenu pour l'assiette de la fiscalité doit être révisé à compter de l'exercice 1969.

Au cours de cet examen, il sera tenu compte des conséquences, sur la compétitivité du pétrole algérien, des changements qui pourraient être intervenus en ce qui concerne les pétroles concurrents. Les différentiels de fret, de qualité et la fiscalité en vigueur seront notamment pris globalement en considération...

Les modifications qui seront éventuellement convenues feront l'objet d'un échange de notes entre les deux gouvernements. »

Ce texte de portée limitée vise seulement la détermination de l'assiette fiscale; il crée une obligation précise de négocier dans ce domaine, indique les éléments que les négociateurs doivent prendre en considération et précise la forme juridique de l'accord éventuel (échange de notes).

L'Algérie était fondée à demander une révision de l'accord de 1965 sur la base de ce texte à la suite des accords de Téhéran³²; indépendamment même de cette conjoncture internationale favorable à l'Algérie, celle-ci était fondée à soutenir, en raison des termes mêmes de l'article 27 (les deux gouvernements procéderont à un examen...) qu'en matière fiscale une première phase d'exécution de l'accord de 1965 se terminait en 1969³³.

La France était donc tenue de négocier à la demande de l'Algérie, le montant de l'assiette fiscale; mais l'obligation de négocier avait une portée plus générale.

b. *Selon le troisième alinéa de l'article 52 de l'accord de 1965, en effet,*

« Le présent accord pourra, à la demande de l'une ou l'autre des parties, être révisé d'un commun accord à l'expiration d'un délai de cinq ans après son entrée en vigueur. »

Ce texte est beaucoup plus général que le précédent puisqu'il vise l'ensemble des dispositions de l'accord³⁴ mais il est beaucoup moins précis sur les conditions de la négociation.

³² Cf. *supra*, note 3.

³³ Mais l'accord n'arrivait pas à expiration au terme de cette phase, contrairement à ce que laisse entendre une affirmation du président Boumédiène dans son discours précité du 24 février 1971 : « Aujourd'hui, cinq années après l'entrée en vigueur de l'accord dont les dispositions sont parvenues à expiration, pour sa première phase, le 1^{er} janvier 1969... »

³⁴ L'alinéa 1^{er} de l'article 52 dispose que « le présent accord est conclu pour une durée de quinze ans. Il peut être reconduit, pour une durée égale, par accord entre les deux gouvernements »; le deuxième alinéa stipule que « après son expiration, les engagements contractés pendant la durée de sa validité continueront à être exécutés selon ses dispositions » et précise notamment que les dispositions relatives à l'association coopérative continueront à s'appliquer sur chaque parcelle du domaine minier pendant la durée de validité de ladite

Cet article faisait peser sur la France une obligation juridique de négocier la révision de l'ensemble du traité, à la demande de l'Algérie.

c. *La portée de cette obligation* est difficile à préciser. Les articles 27 et 52 contiennent des pactes *de contrahendo* et, selon la formule du professeur Reuter, « il faut interpréter les obligations souscrites dans ce cas en tenant compte des intentions exprimées par les parties et du cadre général dans lequel elles viennent s'insérer³⁵ ».

En l'espèce une première conclusion s'impose indiscutablement, en raison des termes mêmes des textes en cause : l'obligation de négocier n'est pas une obligation de conclure. La France n'était pas tenue d'aboutir à un accord avec l'Algérie.

Son obligation consistait seulement à négocier de bonne foi. Dans l'affaire du *Lac Lanoux*, le tribunal a précisé la portée de cette obligation dans les termes suivants :

« Les engagements ainsi pris par les Etats prennent des formes très diverses et ont une portée qui varie selon la manière dont ils sont définis et selon les procédures destinées à leur mise en œuvre; mais la réalité des obligations ainsi souscrites ne saurait être contestée et peut être sanctionnée, par exemple, en cas de rupture injustifiée des entretiens, de délais anormaux, de mépris des procédures prévues, de refus systématique de prendre en considération les propositions ou les intérêts adverses, plus généralement en cas d'infraction aux règles de la bonne foi³⁶. »

La France, en interrompant les négociations le 4 février 1971, et plus généralement par son comportement au cours des pourparlers, a-t-elle manqué à cette obligation ? L'Algérie l'a soutenu³⁷; la réponse à cette question ne peut qu'être nuancée³⁸.

parcelle. L'interprétation de ces dispositions est délicate : il paraît en tout cas indiscutable que la révision, susceptible d'intervenir en vertu de l'alinéa 3, peut porter sur les deux premiers alinéas du texte, qui ne peuvent être interprétés comme limitant le pouvoir de révision des deux Etats signataires.

³⁵ Cf. REUTER, P., *Droit international public*, Paris (P.U.F.), coll. Thémis, 1958, pp. 50 et 83 et la jurisprudence classique : affaire de *Tacna-Arica*, *Recueil des sentences arbitrales*, tome II, p. 92; Affaire du *trafic ferroviaire entre la Lituanie et la Pologne*, C.P.J.I., A/B 42, p. 108; affaire de la Société « *Electricité de Beyrouth* », mémoire du gouvernement de la République française (C.I.J., janvier 1954); affaire du *Lac Lanoux*, sentence du 16 novembre 1957. Cf. aussi BENCHIKH, *op. cit.*, pp. 233 et ss.

³⁶ Cf. GERVAIS, A., « L'affaire du *Lac Lanoux*, Etude critique de la sentence arbitrale », *A.F.D.I.*, 1960, pp. 372-434 (ici, p. 402).

³⁷ Cf. *supra*, introduction.

³⁸ Dans son discours à l'Assemblée nationale le 20 avril, le Premier Ministre français, M. Chaban-Delmas, déclarait à ce sujet : « Pendant cette longue négociation, la France n'a pas cessé de rechercher avec l'Algérie les termes d'un accord avec sang-froid et en conservant rigoureusement le silence susceptible de favoriser les pourparlers, le gouvernement a maintenu obstinément le dialogue. Il a fait preuve, en vérité, d'une réelle longanimité ».

En admettant même que la France n'ait pas respecté son obligation de négocier de bonne foi, cette violation ne saurait être considérée sans discussion comme substantielle³⁹ et elle n'autorisait en tout cas sûrement pas l'Algérie à dénoncer unilatéralement le traité.

La même conclusion s'impose si on considère l'obligation de négocier fondée sur le droit international général qui pesait sur la France.

2° *L'obligation fondée sur le droit international général*

Pour fonder sa demande de révision, l'Algérie invoquait la violation du traité de 1965 par la France et le changement de circonstances.

a. *L'obligation de négocier fondée sur la violation du traité.*

À plusieurs reprises, les autorités algériennes ont officiellement reproché à la France de ne pas avoir respecté l'accord de 1965; leurs arguments portaient principalement sur l'insuffisance des efforts de recherches entrepris par les sociétés françaises et sur l'inefficacité de la coopération industrielle. Ces arguments sont discutables en fait et l'accord de 1965 imposait à la France en ces matières des obligations de moyens et non de résultat. En tout cas, l'Algérie n'a pas invoqué cette violation pour demander la suspension ou pour mettre fin à l'accord de 1965 : elle en a tiré argument pour demander une révision de l'accord et le droit international général faisait obligation à la France de négocier cette révision.

b. *L'obligation de négocier fondée sur le changement de circonstances.*

L'Algérie faisait état d'un double changement de circonstances résultant d'événements internationaux et internes. *Sur le plan international*, les accords de Téhéran du 16 janvier 1971⁴⁰ généralisaient la hausse du taux de l'impôt sur les bénéfices des compagnies et majoraient les prix de base fiscaux du pétrole : les dispositions fiscales prévues par les accords de 1965 étaient moins favorables à l'Algérie que celles résultant de ces accords. *Sur le plan interne*, l'Algérie s'était dotée depuis 1965 de moyens techniques et commerciaux lui permettant de jouer un rôle plus actif dans l'exploitation de ses hydrocarbures⁴¹ : en particulier

³⁹ Au sens de l'article 60 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, selon lequel « une violation substantielle est constituée par... une violation d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du traité » (cette convention ne s'applique d'ailleurs pas aux relations franco-algériennes).

⁴⁰ Complétés par les accords de Tripoli conclus le 2 avril 1971, postérieurement aux nationalisations algériennes, mais dont certains résultats étaient, semble-t-il, déjà acquis le 23 février, veille des nationalisations (cf. le discours du président Boumédiène précité).

⁴¹ Un argument politique a été invoqué par le président Boumédiène dans son discours précité, pour contester l'accord de 1965, conclu par le gouvernement Ben Bella : « Ajoutons à cela les erreurs commises par certains responsables du moment, qui ont aggravé la situation : politique d'improvisation, de désordre, de fuite en avant, de duperie des sentiments

la société algérienne Sonatrach, instrument privilégié des interventions de l'Etat dans le domaine des hydrocarbures, avait acquis une importante expérience technico-commerciale ⁴².

L'Algérie n'a pas invoqué la violation ou le changement de circonstances pour demander la suspension ou pour mettre fin à l'accord de 1965 ⁴³, elle en a tiré argument pour demander une révision de l'accord et le droit international général faisait obligation à la France de négocier cette révision.

Ayant ainsi établi que la France était soumise à l'obligation juridique de négocier la révision du traité, il convient de préciser la sanction de cette obligation.

B. LA SANCTION DE L'OBLIGATION DE NEGOCIER

En l'espèce les procédures de règlement prévues par le droit international général ou par l'accord de 1965 étaient inadaptées; la révision du traité était en réalité la condition de sa survie.

1° *L'inadaptation des procédures de règlement*

L'impossibilité d'aboutir à un accord (qu'elle résulte ou non de la violation par une partie de l'obligation de négocier de bonne foi) risque de conduire à une impasse juridique : selon le droit international général, les Etats doivent rechercher une solution par les moyens indiqués à l'article 33 de la Charte des

populaires, en vue de susciter son enthousiasme. Mais cet enthousiasme ne tarda pas à fléchir et le peuple se retrouva face à la réalité. Nous nous vîmes dans l'obligation de signer cette année-là certains accords de longue durée relatifs au Sahara ». Mais le gouvernement algérien, respectueux du principe de la continuité de l'Etat, n'a tiré aucun argument juridique (à juste titre d'ailleurs) du changement de gouvernement et de régime intervenu après la conclusion de l'accord de 1965.

⁴² Sur cette évolution de la Sonatrach, cf. BENCHIKH, *op. cit.* Il faut noter que selon l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, le changement fondamental de circonstances peut être dû à la partie qui l'invoque, pourvu qu'il n'ait pas été provoqué par un acte internationalement illicite : l'Algérie était donc fondée à invoquer les progrès qu'elle avait accomplis depuis 1965. Par analogie rappelons qu'un des arguments invoqués par la France lorsqu'elle a quitté l'O.T.A.N., était le changement de circonstances provoqué par la constitution de la force de frappe française; la France, comme l'Algérie, invoquait en outre le refus de l'autre partie de négocier une révision de l'accord (pour une analyse critique de cette argumentation, cf. CHARPENTIER, J., « Le retrait de la France de l'O.T.A.N. », *A.F.D.I.*, 1966, pp. 409 et ss.

⁴³ En annonçant la nationalisation, le président Boumédiène a pris soin d'indiquer que l'accord de 1965 demeurerait en vigueur et s'est engagé à poursuivre l'approvisionnement de la France en hydrocarbures.

Nations Unies⁴⁴. L'article 51 de l'accord de 1965 prévoit également, dans des termes classiques, le recours à une procédure de règlement par voie de conciliation, d'arbitrage ou de saisine de la Cour internationale de justice; le gouvernement français a d'ailleurs envisagé d'utiliser cette procédure après la décision algérienne du 20 juillet 1970 de majorer le prix de référence fiscal⁴⁵.

Mais en cas d'échec des négociations de révision, ces procédures prévues étaient inadaptées pour des raisons juridiques et pratiques : en droit, parce que selon l'expression de Georges Scelle, la révision des traités est une œuvre législative, elle pose des questions « d'organisation sociale » qui ne rentrent pas dans la fonction de l'arbitre ou du juge international. Il s'agit, en effet, « de contrôler la concordance du droit positif avec le droit objectif ou la nécessité sociale », « de modeler le droit sur les faits », c'est-à-dire au sens large de légiférer, ce qui comporte « une certaine marge d'appréciation des conditions politiques inhérentes au milieu social envisagé »⁴⁶. En fait, « la solution qui consiste à recourir à la C.I.J. en cas de litige sur la révision des traités n'est pas forcément la solution la plus conforme au désir de stabiliser les relations internationales... Le juge international ne pourra pas imaginer un nouvel accord et sa sentence, constatant la violation par une partie de l'obligation de négocier, ne pourra qu'encourager l'autre partie à dénoncer l'accord »⁴⁷.

Le recours à la théorie de la responsabilité internationale pour sanctionner la violation (éventuelle) par la France de son obligation de négocier de bonne foi aurait également été illusoire.

En définitive, il apparaît qu'en l'espèce la révision de l'accord était la condition de sa survie.

2° *La révision, condition de survie de l'accord*

Il résulte de ce qui précède que la violation par la France de ses obligations (de négocier de bonne foi et plus généralement de respecter le traité) n'est pas établie; le changement de circonstances n'était sans doute pas suffisant pour entraîner la suspension ou la caducité du traité. Celui-ci d'ailleurs n'a pas été formellement dénoncé par l'Algérie. Les mesures de nationalisation l'ont

⁴⁴ Article 33 : « Les parties à tout différend, dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales, doivent en rechercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix. »

⁴⁵ M. Léo Hamon, porte parole du gouvernement français, déclarait que « cette imposition d'office justifiait le recours aux procédures de conciliation et d'arbitrage prévues par les accords de 1965 » (cf. ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 869).

⁴⁶ SCELLE, G., *Précis*, tome II, pp. 426-429, et *Théorie juridique de la révision des traités*, Paris, 1936, pp. 38-59. Cf. aussi ROUSSEAU, *Principes de droit international public*, pp. 608 et ss.

⁴⁷ BENCHIKH, *op. cit.*, p. 224.

cependant rendu inapplicable⁴⁸. Doivent-elles être pour autant considérées comme une violation du traité? Nous ne le pensons pas. L'exercice des compétences d'un Etat ne peut en effet être subordonné à la conclusion (ou à la révision) d'un accord⁴⁹.

En définitive, ni la France ni l'Algérie n'ont violé de façon indiscutable l'accord de 1965. La France n'a pas violé son obligation de négocier la révision (qui n'était pas une obligation de révision); l'Algérie n'a pas dénoncé illégalement le traité. La caducité de l'accord n'est pas non plus la sanction de l'obligation de négocier : elle est la conséquence inévitable de l'échec des négociations et de l'exercice par l'Algérie de son droit de nationaliser⁵⁰.

La nationalisation des sociétés pétrolières françaises en Algérie permet d'ailleurs de préciser la portée de ce droit.

II. LE DROIT DE NATIONALISER

Le droit de nationaliser les biens appartenant à des étrangers qui était déjà reconnu par le droit international « classique », a été confirmé avec une grande force, en particulier au profit des pays en voie de développement nouvellement indépendants⁵¹. Cette compétence étatique a été revendiquée par l'Algérie et reconnue sans difficulté par la France lors de la nationalisation des sociétés pétrolières françaises en Algérie⁵².

⁴⁸ Sur ce point, cf. BENCHIKH, *op. cit.*, pp. 146 et ss.

⁴⁹ Selon une formule employée par le tribunal arbitral dans l'affaire du *Lac Lanoux* précitée; ce tribunal a également déclaré : « admettre qu'en une matière déterminée il ne peut être exercé de compétences qu'à la condition ou par la voie d'un accord entre deux Etats, c'est apporter une restriction essentielle à la souveraineté d'un Etat et elle ne saurait être admise qu'en présence d'une démonstration certaine. »

⁵⁰ La France semble d'ailleurs avoir admis cette thèse en définitive : en poursuivant la coopération avec l'Algérie elle a admis tacitement la caducité de l'accord de 1965.

⁵¹ Cf. parmi une littérature très abondante : FISCHER, G., « La souveraineté sur les richesses naturelles », *A.F.D.I.*, 1962, p. 517; BEREZOWSKI, « La reconnaissance internationale des différents régimes de propriété », *R.G.D.I.P.*, 1961, n° 4, p. 701; FOUILLOUX, G., *La nationalisation et le droit international public*, Paris (L.G.D.J.), 1962; AMERASINGHE, « L'expropriation des compagnies pétrolières de Ceylan et le droit internationale », *R.G.D.I.P.*, 1965, p. 395; EL KOCHERI, A., « Les nationalisations dans les pays du tiers monde devant le juge occidental », *R.G.D.I.P.*, 1967, pp. 249-275.

⁵² Dans son discours précité, le président Boumédiène a déclaré (à propos des nationalisations) : « Nous considérons que cela est notre droit ; nous sommes souverains et pouvons prendre toute décision découlant naturellement de l'exercice normal de la souveraineté...; la nationalisation est un droit de l'Etat algérien reconnu par les Nations Unies. »

De son côté, le gouvernement français a explicitement reconnu le droit de l'Algérie de nationaliser : « Le gouvernement français n'entend pas contester, dans son principe même, le droit de l'Algérie de nationaliser sous certaines conditions... le patrimoine situé sur son

A cette occasion, les caractères de ce droit et la portée de l'obligation d'indemnité ont été précisés.

A. LES CARACTÈRES DU DROIT DE NATIONALISER

Il résulte des développements récents du droit international général que le droit de nationaliser est une compétence étatique inaliénable et discrétionnaire : ces deux caractères ont été confirmés lors des nationalisations algériennes.

1° *Droit inaliénable*

Le droit de disposer librement des richesses et des ressources naturelles, et le droit de nationaliser les biens étrangers qui en est le corollaire, fait-il partie du *jus cogens* ? Cette question est controversée, le contenu des règles impératives de droit international auxquelles nul ne saurait déroger, dont l'existence a été consacrée par la Convention de Vienne sur le droit des traités, étant imprécis⁵³.

A l'occasion de la nationalisation des sociétés pétrolières françaises, l'Algérie a soutenu que le droit de nationaliser était un droit inaliénable, auquel un État ne peut valablement renoncer par traité⁵⁴. Le gouvernement français semble avoir admis cette thèse (bien que la France ait une position très réservée en cette matière, comme on le sait). Dans son mémorandum précité du 29 mars, le Premier ministre déclarait en effet ne pas contester « dans son principe même », le droit de nationaliser de l'Algérie et affirmait dans la phrase suivante que « la mise en jeu de ce droit par des mesures prises unilatéralement n'est pas conforme aux accords franco-algériens ». Cette prise de position implique, nous semble-t-il, que le droit de nationaliser fait partie du *jus cogens* et qu'il est inaliénable. Dans le cas contraire, on ne pourrait expliquer pour quelle raison le gouvernement français n'aurait pas contesté dans son principe même l'exercice d'un droit entraînant, à son avis, la violation d'un traité.

territoire des entreprises qui agissent dans un secteur économique déterminé ». (Mémorandum remis le 9 mars 1971 à l'ambassadeur d'Algérie par le Premier Ministre français, dont le contenu n'a pas été révélé, mais dont des extraits ont été publiés, cf. *Le Monde*, 11 mars 1971); M. Chaban-Delmas devait également déclarer devant l'Assemblée nationale : « La France... ne conteste pas les droits souverains de l'Algérie, y compris celui de procéder à des nationalisations » (*Le Monde*, 21 avril 1971).

⁵³ Cf. par exemple VIRALLY, M., « Réflexions sur le *jus cogens* », *A.F.D.I.*, 1966, p. 5.

⁵⁴ En ce sens, cf. BENCHIKH, *op. cit.*, Cf. aussi Colloque sur « Le droit pétrolier et la souveraineté des pays producteurs », organisé par l'Association internationale des juristes démocrates, en collaboration avec l'ordre national des avocats d'Algérie, Alger, 20-22 octobre 1971 (compte rendu dans *Le pétrole et le gaz arabes*, n° du 1^{er} novembre 1971, p. 23).

2° Droit discrétionnaire

La compétence de nationaliser n'est pas liée par des règles de droit international général; son exercice n'est limité par le respect d'aucune condition particulière : l'exemple de la nationalisation des sociétés pétrolières en Algérie le confirme.

Tout d'abord, la nationalisation peut concerner une catégorie quelconque de biens ou certains biens limitativement énumérés; elle peut être totale ou partielle⁵⁵. En d'autres termes, elle peut être discriminatoire. Ce problème classique⁵⁶ s'est posé en l'espèce, certaines entreprises françaises ayant été nationalisées en totalité, la plupart l'ayant été partiellement (c'est-à-dire dans la mesure nécessaire à la prise de possession par l'Algérie de 51 % de leur capital). Le caractère partiel de ces nationalisations a fait l'objet de vives critiques du côté français; certaines sociétés françaises auraient préféré être nationalisées totalement. Pourtant cette discrimination doit être, à notre avis, considérée comme licite. Il convient en effet de lui appliquer le même raisonnement qu'aux autres formes de discrimination⁵⁷; il faut la considérer comme licite, sauf si la preuve est apportée qu'elle est fondée sur une intention malveillante, sur la volonté de nuire à telle catégorie d'étrangers ou d'investisseurs et non sur l'intérêt général (la preuve de ce détournement de pouvoir étant évidemment à la charge de ceux qui invoquent l'illicéité de la nationalisation). En l'espèce l'allégation de malveillance n'a pas été formulée, les nationalisations partielles ayant été prononcées par l'Algérie dans le souci de réduire le montant de l'indemnité, c'est-à-dire en définitive, dans l'intérêt des finances publiques algériennes.

D'autre part, le droit de nationaliser entraîne l'obligation d'indemniser : mais celle-ci, comme nous allons le montrer, n'est pas une condition limitant l'exercice de la compétence, elle n'en est qu'une conséquence.

B. L'OBLIGATION D'INDEMNISER

En l'espèce, les deux gouvernements ont affirmé leur attachement au principe de l'indemnisation. Dans son discours du 24 février, le président Boumédiène proclamait : « Nous annonçons officiellement que nous indemniserons toutes les sociétés touchées par ces mesures, sur les mêmes bases que les sociétés internationales passées antérieurement sous contrôle de l'Etat... cela implique la reprise immédiate des négociations pour déterminer les conditions d'indemni-

⁵⁵ Comme ce fut le cas en l'espèce, *cf. supra*, note 23.

⁵⁶ *Cf.* CHARPENTIER, « De la non-discrimination dans les investissements », *A.F.D.I.*, 1965, p. 35.

⁵⁷ Entre investissements étrangers de rattachements différents, par exemple.

sation »⁵⁸. Cette position a été sans cesse réaffirmée par les autorités algériennes⁵⁹. De son côté, le gouvernement français faisait savoir par l'agence France-Presse, dès le 25 février, « qu'il appartient maintenant au gouvernement algérien de préciser les modalités d'application de la décision dont il a pris la responsabilité et notamment de porter à la connaissance du gouvernement français, pour qu'il puisse l'apprécier, le montant des indemnités « justes et équitables » annoncées par le président Boumédiène »⁶⁰.

Mais la portée de l'obligation d'indemniser et les modalités de sa mise en œuvre sont l'objet de vives controverses. Sur ces deux problèmes importants, la nationalisation des sociétés françaises en Algérie fournit quelques indications utiles; elle confirme que l'indemnisation doit être préalable et équitable.

1° *L'indemnisation préalable*

L'obligation d'indemniser se décompose en deux obligations distinctes : la fixation de l'indemnité et son règlement.

a) *Le règlement de l'indemnité* ne doit pas être préalable à la prise d'effet des mesures de nationalisation; il ne la conditionne pas et peut être différé ou échelonné dans le temps. Cette règle équitable (si on considère la charge que fait peser le règlement de l'indemnité sur l'économie d'un pays en voie de développement) n'a pas été contestée en l'espèce : le gouvernement français n'a pas exigé un règlement préalable.

b) En revanche, les deux gouvernements ont été en désaccord sur le problème de la *fixation préalable de l'indemnité*.

Le gouvernement algérien soutenait évidemment que sa promesse officielle d'indemniser les sociétés nationalisées était suffisante; le gouvernement français estimait au contraire que « la fixation de l'indemnisation, sur le principe de laquelle s'est engagé le gouvernement algérien, doit être préalable à la prise d'effet des nationalisations »⁶¹.

⁵⁸ *Op. cit.*, p. 210.

⁵⁹ Cf. par exemple communiqué de l'agence Algérie Presse Service du 10 mars : « Le président Boumédiène a solennellement posé le principe de l'indemnisation des sociétés concernées sur la base des calculs arrêtés pour indemniser d'autres sociétés pétrolières étrangères opérant sur notre territoire. Le principe d'une indemnisation équitable, tant dans son appréciation que dans ses modalités, reste donc toujours retenu par les autorités algériennes. » (cité par ROUSSEAU, *op. cit.*, p. 782). Cf. aussi la déclaration gouvernementale du 22 avril.

⁶⁰ *Le Monde*, 27 février 1971 (il est à noter que le président Boumédiène n'avait pas employé l'expression « indemnisation juste et équitable », citée entre guillemets dans le communiqué de l'A.F.P.). Cf. aussi le mémorandum remis le 9 mars à l'ambassadeur d'Algérie par M. Chaban-Delmas et le discours prononcé par le Premier Ministre devant l'Assemblée nationale le 20 avril (« l'indemnisation doit exclure toute spoliation »).

⁶¹ Mémorandum précité. Il est à noter que le gouvernement français faisait reposer l'obligation de fixation préalable de l'indemnité sur les accords de 1962 et non sur le droit international général.

En pratique, ce problème concerne les effets extra-territoriaux (sur les territoires des États tiers) des mesures de nationalisation ⁶².

Or, en l'espèce, les sociétés pétrolières françaises, soutenues par le gouvernement français ⁶³ ont adressé les 24 et 27 avril à toutes les sociétés pétrolières privées et à tous les courtiers en pétrole, une mise en garde contre les achats de pétrole brut algérien qui pourrait leur appartenir ⁶⁴. Les sociétés nationalisées se déclaraient prêtes à entreprendre des poursuites judiciaires ou à prendre d'autres mesures adéquates pour protéger ce qu'elles considéraient comme leur propriété ⁶⁵.

L'Algérie, soutenue par les pays membres de l'O.P.E.P., a dénoncé ces démarches qu'elle a qualifiées de boycott illicite ⁶⁶.

En pratique, et malgré la difficulté pratique de distinguer les 13 millions de tonnes annuelles de « pétrole rouge » dont les sociétés françaises ont été « dépouillées » et les 15 millions de tonnes annuelles appartenant à la Sonatrach, ces lettres de mise en garde ont été d'une efficacité variable ⁶⁷.

Il en résulte, sur le plan juridique, que l'affaire algérienne ne constitue pas un précédent concluant en ce qui concerne le problème de la fixation préalable de l'indemnité, sur lequel les États sont actuellement divisés.

2° L'indemnisation équitable

Pour être équitable, l'indemnisation doit être déterminée selon une procédure offrant de suffisantes garanties et doit être calculée selon certaines règles : à ces deux questions le droit international général apporte des réponses imprécises et controversées; l'affaire algérienne constitue ici encore un précédent intéressant.

a) Le mode de fixation de l'indemnité.

Après les nationalisations, le gouvernement français a décidé de ne plus

⁶² Cf. MUNCH, F., « Les effets extra-territoriaux des nationalisations », *R.C.A.D.I.*, 1959, III, pp. 415 et ss.

⁶³ Discours de M. Chaban-Delmas à l'Assemblée nationale précité : « L'indemnisation doit exclure toute spoliation... (sinon) tous les moyens de droit pourront être mis en œuvre pour préserver les intérêts des sociétés. »

⁶⁴ Cf. ROUSSEAU, chronique précitée, p. 787.

⁶⁵ Elles déniaient aussi toute autorité à l'étranger des sociétés algériennes, filiales de la Sonatrach, constituées en Algérie pour leur succéder. La B.I.R.D. a également été avisée de ces mesures.

⁶⁶ LUCCHINI, L., *Le boycottage*, *Colloque de la Société française de droit international*, Orléans, 1971, multigraphié, 43 p.

⁶⁷ Certains acheteurs des États-Unis semblent ne pas en avoir tenu compte; les pays de l'Est, très discrètement, les ont également ignorées; les autres pays occidentaux les ont en général respectées.

reprendre les négociations avec l'Algérie; il ne nous appartient pas d'apprécier ici l'opportunité de cette attitude. Sur le plan juridique elle signifie que le montant de l'indemnité a été déterminé par une négociation directe entre les sociétés pétrolières françaises et le gouvernement algérien ou la Sonatrach⁶⁸. Les accords ainsi conclus le 30 juin 1971 par la C.F.P. et le 15 décembre 1971 par Elf-Eraf sont donc des accords soumis au droit national algérien; ils constituent des contrats administratifs de droit interne, dont la stabilité juridique est en principe moins bien garantie que celle des traités. Cet abandon de la négociation interétatique est sans doute ce que le gouvernement français a qualifié de « normalisation » (ou de « retour au droit commun »), des relations franco-algériennes en matière pétrolière.

b) *Le montant de l'indemnité.*

L'indemnité après nationalisation peut être évaluée en utilisant divers paramètres : la valeur nette comptable des investissements, la valeur de remplacement des avoirs, l'évaluation basée sur la valeur des actions en bourse, la valeur du bien sur place, la valeur actualisée du profit anticipé, etc...⁶⁹.

L'indemnité elle-même peut être réglée en devises, en monnaie nationale, en nature, etc... Nous n'étudierons pas ici en détail ces problèmes plus économiques et financiers que purement juridiques. Nous nous bornerons à indiquer brièvement la portée des accords intervenus entre les sociétés pétrolières françaises et la Sonatrach à ce sujet sans retracer en détail les diverses péripéties des négociations.

⁶⁸ Toutefois, dans son mémorandum du 9 mars, le Premier Ministre français avait énoncé les garanties que le gouvernement algérien devait accorder aux entreprises françaises dans les termes suivants :

« A. Garanties juridiques :

1) Garantie du caractère stable du régime négocié, tout au moins sur une période convenue d'un commun accord;

2) Procédures d'arbitrage appropriées :

B. Garanties économiques :

1) Droit à une quote-part de production au juste prix de revient et à la libre commercialisation de cette quote-part;

2) Droit de discuter avec le partenaire majoritaire les engagements financiers et de s'abstenir d'investir;

3) Droit de conserver en devises convertibles les bénéfices du producteur;

4) Responsabilités suffisantes d'opérateur industriel.

Faute de telles garanties acceptées par les groupes pétroliers intéressés, leur indemnisation devra alors être calculée sur la base de la valeur totale des actifs en Algérie. »

⁶⁹ Cf. PENROSE, E., « Participation financière et souveraineté », Colloque d'Alger précité, in *Pétrole et gaz arabes*, 1^{er} décembre 1971 et M. BOUVIER-AJAM, « Souveraineté et propriété nationale du sous-sol » (*ibidem*), in *Pétrole et gaz arabes*, 16 novembre 1971.

L'accord C.F.P.-Sonatrach⁷⁰ fixe à 300 millions de dinars (337 millions de francs environ) l'indemnité qui sera payée par l'Algérie en sept ans, en sept tranches annuelles égales (de mai 1971 à mai 1978). La C.F.P. s'est engagée à rapatrier en Algérie une partie du produit de ses ventes; d'autre part, la Société s'est engagée à verser à l'Algérie, en 1971, environ 150 millions de francs correspondant à ses arriérés fiscaux. Enfin le groupe s'est engagé à prendre toutes mesures appropriées pour se désister des actions engagées par elle et procéder au retrait de ses lettres de mise en garde. Il est prévu, en outre, que la participation aux programmes de développement de l'Algérie est dégressive dans le temps.

L'accord Elf-Eraf - Sonatrach⁷¹ est inspiré de la même philosophie et ne diffère du précédent que par quelques détails; une compensation globale et immédiate des créances algériennes (essentiellement fiscales) avec celles de la société française au titre de l'indemnisation y est prévue (pour arriver à cette compensation et pour effacer complètement sa dette Elf a dû vendre à la Sonatrach 52 % de ses actifs non nationalisés); l'Algérie, d'autre part, remboursera dans un délai de cinq à six ans, en devises ou en pétrole, pour une valeur de 275 millions de francs, les avances que Elf lui a consenties dans le cadre de l'Ascoop; Elf rapatriera en Algérie une partie du produit de ses ventes, participera au programme de développement de l'Algérie et annulera ses lettres de mise en garde.

Les deux accords sont conclus pour une durée de dix ans et revisables au bout de cinq ans en ce qui concerne le régime de la fiscalité et des investissements; à défaut d'accord, l'Algérie s'engage à acheter, suivant des modalités convenues d'avance, les participations algériennes de C.F.P.-Total et de Elf-Eraf⁷².

Enfin, dans les deux cas, l'indemnisation semble avoir été calculée sur la valeur de la production dont les sociétés ont perdu le contrôle, escomptée pour dix années.

Ces accords sont uniques en leur genre; ils serviront peut-être de modèle pour les phases ultérieures de la décolonisation du Tiers Monde.

Les sociétés pétrolières françaises se sont déclarées satisfaites de ces accords; M. Guillaumat, président du groupe Elf a déclaré le 3 février 1972 : « L'opération pétrolière algérienne aura été probablement pour Elf-Elraf une opération

⁷⁰ Cf. *Pétrole Information*, 2 juillet 1971.

⁷¹ Cf. *Pétrole Information*, 17 décembre 1971 et *Le Monde*, 17 décembre 1971. Les négociations sur l'indemnisation ont eu lieu entre les sociétés nationalisées et la Sonatrach car des décrets algériens postérieurs aux nationalisations ont transféré à la Sonatrach la gestion et l'administration des biens nationalisés; sur la question du régime de propriété de ces biens en droit interne algérien, cf. BENCHIKH, *op. cit.*

⁷² Il aurait été sage d'introduire une clause de ce type dans le traité de 1965...

blanche. Nous avons retrouvé notre capital avec un faible taux de réévaluation ⁷³. »

*
**

La nationalisation des sociétés pétrolières françaises en Algérie fournit un exemple significatif et un précédent juridique important dans la longue lutte à peine entreprise par les pays en voie de développement pour prendre le contrôle de leurs richesses naturelles. Dans cette affaire, malgré les apparences et contrairement aux affirmations hâtivement avancées dans une polémique passionnée, les deux Etats ont tenu le plus grand compte du droit international dont ils ne se sont jamais gravement écartés; l'Algérie et la France ont ainsi contribué, sagement et audacieusement, à préciser certaines questions difficiles du droit international du développement.

Nice. Février 1972.

⁷³ *Le Monde*, 3 février 1972. On peut se demander dans ces conditions « combien brillante doit être la couleur des opérations menées par les "internationaux" qui exploitent l'Irak, l'Arabie séoudite, depuis un demi-siècle et plus sans y réinvestir grand-chose », alors que Elf réinvestit en Algérie, depuis 1965, une part exceptionnellement élevée — 85 % — de ses revenus avant impôts.