

LAOS. Le protectorat français entre mythe et réalité

Comité de Coopération avec le Laos, Paris, 4 décembre 2024

Eric GOJOSSO

*Professeur à l'Université de Poitiers
Doyen honoraire de la Faculté de droit*

[1] Merci au Comité de Coopération avec le Laos et en particulier à Marc Mouscadet pour l'occasion qu'ils m'offrent de présenter mon livre, *Aux origines du Laos*.

[2] Je n'en reprendrai pas en détail l'argument d'autant qu'une bonne part des développements est consacrée aux aspects diplomatiques de la guerre franco-thaïlandaise de 1940-1941 qui n'avait jamais été abordée en croisant les sources françaises, britanniques et américaines. Une autre partie de mon livre s'intéresse aux conséquences de ce conflit sur le Laos et c'est ce point que je souhaite aborder ce soir à travers la question du protectorat.

Travaillant depuis une quinzaine d'années sur les aspects juridiques et institutionnels de la présence française en Indochine, je me suis vite aperçu qu'il y avait là un chantier immense où les chercheurs ne se bousculent pas et que la matière était dominée par des lacunes et des approximations. Ce constat m'a conduit à me pencher sur la création de l'Union indochinoise et sur l'instauration du gouvernement général de l'Indochine, que je croyais documentées, mais qui en réalité ne l'étaient pas. J'en ai tiré un premier ouvrage, *L'empire indochinois*, qui examine la période cruciale 1887-1889. Poursuivant mes recherches, je me suis rendu compte qu'il en était de même pour le statut juridique du Laos.

[3] Aussi je voudrai démontrer trois points. Tout d'abord, à proprement parler, le protectorat français du Laos n'a jamais existé (I) sauf peut-être durant quelques mois en 1946, de mai à août, -j'y reviendrai en conclusion. Je n'ignore pas que l'expression est entre 1893 et 1945 d'un emploi courant pour désigner l'administration coloniale en charge de ce pays, mais ce titre est une usurpation pure et simple. En revanche, a émergé des faits un quasi-protectorat, limité au royaume de Luang Prabang (II). Celui-ci ne s'est transformé en véritable protectorat qu'à la suite de la guerre avec la Thaïlande en 1941 (III).

[4] I. L'inexistence du protectorat du Laos

Il est fréquent de lire que la France aurait établi son protectorat sur la rive gauche du Mékong en 1893. Certes, les spécialistes de la colonisation en Extrême-Orient procèdent généralement avec prudence et pour tout dire restent plutôt évasifs. Ainsi, Paul Lévy dans son *Histoire du Laos* (1974) donne pour titre à l'un des paragraphes de son Que sais-je ? : « Le traité de 1893, ses conséquences déplorables pour le Laos et l'instauration du protectorat français » (p. 68). Il semble par-là établir un lien de cause à effet qu'on ne retrouve pas dans les développements du même paragraphe.

Il est vrai que la référence à l'arrangement franco-siamois est incontournable, mais problématique. La présence française dans la région ne possède pas d'autre fondement juridique que l'instrument diplomatique du 3 octobre 1893 qui referme une énième séquence de tensions entre Paris et Bangkok. Or ni le mot « protectorat » ni l'idée qu'il exprime ne sont présents dans ce texte qui stipule seulement que « Le gouvernement siamois renonce à toute prétention sur

l'ensemble des territoires de la rive gauche du Mékong et sur les îles du fleuve. » (art. 1^{er}). Du reste, le bénéficiaire de la renonciation siamoise n'est pas explicitement nommé, mais le traité étant signé avec la France, la chose se déduit aisément. En revanche, le Laos n'est jamais mentionné dans le corps du document, l'annexe seule se référant aux « sujets laotiens de la rive gauche ».

[5] En dépit de prémices pourtant explicites, les contemporains vont être continuellement partagés sur la question du régime juridique du Laos. De bout en bout, trois opinions se heurtent.

Certains prétendent que le Laos tout entier est un protectorat (colonel Diguët, Antoine Cabaton, Arthur Girault, Cour de cassation et Conseil d'Etat de manière incidente), en se référant parfois au traité de 1893. D'autres soutiennent que le Laos dans sa totalité est une colonie, non sans mentionner parfois eux aussi le traité de 1893 ratifié en 1894 (Doumer, Pasquier avant d'être gouverneur général, Tournier, Henry Solus, Pierre Daresté). Un troisième groupe défend une position moyenne. [6] Le Laos est en même temps une colonie et un protectorat. Pour les uns, il est une colonie administrée comme un protectorat (Lucien de Reinach). Pour les autres (Sarraut et essentiellement des administrateurs coloniaux des services civils dans son sillage), il regroupe une monarchie protégée, celle de Luang Prabang, et des territoires coloniaux qui couvrent les autres parties du pays.

[7] Les autorités coloniales françaises, qu'elles soient parisiennes ou indochinoises, choisissent finalement, non sans hésitations, la thèse de la colonie, avec un basculement que l'on peut situer avant la Première Guerre mondiale, mais qui produit surtout ses effets après celle-ci. La clarification fait suite à l'édition du décret du 20 octobre 1911 qui redéfinit les pouvoirs du gouverneur général de l'Indochine. On peut y lire que « L'Indochine comprend la colonie de Cochinchine, les protectorats de l'Annam, du Tonkin, du Cambodge et du Laos et le territoire du Quang-Tchéou-Wan ».

Cette rédaction adoptée par le ministère des Colonies est immédiatement contestée par le Quai d'Orsay. Pour le ministère des Affaires étrangères, le Laos n'a jamais été un protectorat : aucun texte en ce sens n'a été signé avec les princes lao. Les services de la Rue Oudinot concèdent aussitôt leur erreur et proposent de corriger le décret. Cela ne se fera pas pour des raisons inconnues, mais plusieurs décrets ultérieurs confirment l'assimilation du Laos à une colonie. Ainsi du décret réglementant l'expropriation pour cause d'utilité publique de 1918, du décret sur l'ouverture des débits de boisson de 1919, ou encore des décrets fonciers de 1925 qui ont pour conséquence d'introduire le système d'immatriculation des terres inspiré de l'Act Torrens.

Tous ces textes placent le Laos sur le même plan que la Cochinchine et les concessions françaises d'Hanoi, Haiphong et Tourane et les distinguent des protectorats de l'Annam, du Tonkin et du Cambodge. La question de la forme est symptomatique de l'assimilation du Laos à une colonie. Si les décrets précités concourent à l'édification d'un droit commun indochinois, spécifique par rapport au droit métropolitain, ils sont pris pour les territoires sur lesquels la France exerce une autorité directe. Dans les pays de protectorat où l'on entend aussi introduire ce droit commun spécifique, la puissance tutélaire agit par l'intermédiaire des monarches asiatiques. Pour n'en donner qu'un exemple, la réforme foncière de 1925 sera rendue applicable au Tonkin en 1940 par une ordonnance royale de Bao-Dai.

[8] A ce stade, une certitude paraît acquise. Du point de vue du droit, le protectorat du Laos *in globo* n'a jamais existé. L'établissement d'un protectorat suppose un accord formel entre un

Etat protecteur et un Etat protégé. Or au moment où les Français prennent pied dans la région, l'unité lao a disparu. La zone est fragmentée en différentes principautés d'une importance inégale, vassales du Siam ou du Dai-Nam, parmi lesquelles émergent celle de Luang Prabang, de Vientiane et de Champassak. La France ne trouve pas en face d'elle un interlocuteur unique comme ce fut le cas au Cambodge en 1863 avec Norodom et en Annam en 1884-1885 avec les Nguyen. Elle est donc dans l'incapacité de s'engager et c'est ce qui explique l'absence de tout traité.

Le retrait siamois des territoires de la rive gauche obtenu en 1893 n'est rien d'autre qu'un renoncement, pas une cession de droits. Il serait abusif d'y voir le socle juridique du protectorat français, l'argument de la substitution n'ayant jamais été mis en avant par le colonisateur. Un autre moyen lui sera préféré, mais ponctuellement, celui de la subrogation de la France à l'empire d'Annam. Certains avanceront en effet que l'empereur de Huê étant l'un des co-suzerains du Laos avec le roi de Bangkok, l'établissement du protectorat sur le Vietnam en 1884 a transféré à la France les droits sur le Laos. Reste que le système de la vassalité, prémoderne, et celui du protectorat, moderne, ne se recoupent pas dans leurs modalités, qu'un vassal dispose d'une large autonomie et que la tutelle vietnamienne ne s'exerçait que sur la partie septentrionale du Laos -elle n'empêcha pas du reste les invasions chinoises (Ho). Au demeurant, lorsque la France mit fin à la suzeraineté Céleste sur le Dai-Nam, elle instaura un protectorat consacré par un accord international, le traité Patenôtre du 6 juin 1884. Pourquoi n'aurait-elle pas reproduit ce schéma au Laos si elle voulait en faire un protectorat.

Si parler du Laos dans sa totalité comme un protectorat est un abus de langage, le terme pourrait-il convenir toutefois à ce qui n'en est qu'une partie, le royaume de Luang Prabang. La question mérite d'être considérée.

[9] II. L'émergence du quasi-protectorat de Luang Prabang

Il faut bien reconnaître que le royaume de Luang Prabang occupe une place particulière dans le panorama laotien.

Des princes que la France a trouvés en prenant possession de la rive gauche du Mékong, son roi est le seul à bénéficier dans la durée d'une reconnaissance officielle. Pavie confirme Oun Kham dans ses fonctions en avril 1895 et, après la mort de Zakarine, Sisavang Vong est lui aussi investi par la France en 1904. Est-ce à dire qu'un traité non équivoque a été signé pour formaliser la nouvelle tutelle. Pas le moins du monde. Certes, dans les années 1930, on affirmera que le royaume a été placé sous le régime du protectorat en vertu « des déclarations solennellement faites par Pavie », mais ces déclarations ne sont pas mentionnées par Pavie lui-même rendant compte de sa mission et ne se trouvent dans aucun document officiel. Les quelques arrangements conclus localement à partir de 1895 ne sont pas probants. A l'instar du tout premier d'entre eux qui date de 1895, leur portée est essentiellement budgétaire et par voie de conséquence administrative. C'est sans le consentement du roi que le territoire du royaume est agrandi en 1904 des districts du Sayaboury et amputé en 1907 de la pointe de Dan Sai. Un projet de convention va même plus loin en 1914 en mettant fin à l'autonomie financière reconnue depuis 1895. Sisavang Vong en obtient l'annulation, mais les négociations qui suivent et aboutissent à la convention de 1917 sont à peine plus avantageuses pour lui. Ses seules prérogatives sont honorifiques et rituelles. Rien dans cet acte n'annonce l'établissement d'un protectorat. De plus, si on les considère tous ensemble, ces accords n'ont aucun caractère diplomatique. Ils n'ont pour signataires que le roi et le gouverneur général, voire le résident

supérieur au Laos, auquel la qualité de plénipotentiaires n'est pas formellement attribuée par Paris. Aussi ne seront-ils jamais ratifiés par les autorités métropolitaines.

[10] Il ne faut pas s'étonner dans ces conditions de la manière toute nouvelle dont sont promulgués les codes laotiens de 1922, qui illustre parfaitement la perte totale d'autorité de Sisavang Vong actée par la convention de 1917.

Quelques mots sont nécessaires pour mesurer ici l'évolution accomplie. Ayant à cœur de moderniser le droit autochtone en s'inspirant de ses propres normes, le colonisateur entame dans la péninsule un mouvement de codification des règles juridiques qui se poursuivra jusqu'à la Seconde Guerre Mondiale. Au Laos, une première entreprise est menée à terme en 1908. Trois codes, civil, pénal et de procédure, rédigés par un magistrat français sont promulgués par le gouverneur général de l'Indochine et, pour ce qui concerne le ressort de Luang Prabang, par le roi. Les apparences sont sauvées. La thèse du régime hybride semble ainsi validée, mais de manière éphémère seulement. Le résultat ne convenant pas (les codes sont rudimentaires, incomplets, trop sévères ou trop laxistes), un autre magistrat français est chargé d'élaborer de nouveaux recueils¹. A l'aboutissement de ses travaux, en 1922, la question de leur promulgation qui n'avait pas soulevé de problème en 1908 divise subitement les responsables indochinois. Tous sont convaincus que le Laos est une colonie dans sa totalité, mais sans en tirer les mêmes conséquences. Pour les uns, le président de la République, législateur colonial de principe en vertu d'un sénatus-consulte de 1854, détient seul le pouvoir d'y rendre les codes applicables. Pour les autres, en revanche, le gouverneur général de l'Indochine a reçu une délégation implicite en la matière, ce qui le rend apte à rendre exécutoires les codes. C'est ce dernier point de vue qui, finalement, l'emporte. Les codes de 1922 sont donc promulgués par le chef de l'Union indochinoise sans qu'à aucun moment dans le débat l'on se soit préoccupé du roi de Luang Prabang. Il n'est pas consulté et son approbation n'est pas même sollicitée. Il disparaît de la scène. Le Laos en entier est bien est pays de domination directe.

[11] Heureusement pour Sisavang Vong, le triomphe de cette thèse est tout aussi provisoire que celui de la précédente. La nouvelle rédaction se révèle à son tour inappropriée (il manque de magistrats et de fonctionnaires pour appliquer des dispositions incomprises par la population). Le travail doit être remis sur le métier et son achèvement en 1927 fournit l'occasion de reprendre la question de l'autorité compétente, résolue cette fois dans un sens plus favorable à Sisavang Vong. On en revient à la formule de 1908. Un arrêté du gouverneur général promulgue les nouveaux codes, exception faite du territoire de Luang Prabang où la mesure est endossée par le roi.

Comment expliquer ce revirement ? Plusieurs facteurs ont joué. D'abord, l'environnement est plus propice aux monarches péninsulaires, réhabilités par la politique d'association inaugurée par Sarraut et poursuivie par ses successeurs. Ainsi, c'est Alexandre Varenne, alors gouverneur général, qui impose la solution de la promulgation conjointe. En outre, le roi de Luang Prabang commence à recueillir les fruits de sa constante loyauté, célébrée par tous les hauts responsables indochinois au moment où l'édifice colonial commence à vaciller au Vietnam. Jules Bosc, alors résident supérieur au Laos, prend fait et cause pour lui lors de l'adoption des codes de 1927, et tous les deux, le résident supérieur et le roi de concert, finissent par rallier Pierre Pasquier à leurs vues. A l'heure où, à Paris, le ministre veut clarifier le statut du Laos en en faisant une

¹ Ils sont au nombre de 5 : organisation judiciaire ; civil et commercial ; procédure civile et commerciale ; pénal ; procédure pénale.

colonie, le gouverneur général plaide le maintien du statu quo et emporte la conviction. Le pays est un territoire français à l'exception du royaume de Luang Prabang qui, sans être un protectorat, en a les apparences et possède de fait un régime *sui generis*.

[12] Mieux encore, à l'initiative de Pasquier et pour satisfaire le roi qui sait tirer profit de toutes les circonstances, un début de reconnaissance officielle est même obtenu fin 1931-début 1932. Par un échange de lettres, le nouveau ministre des Colonies Paul Reynaud qui a rencontré Sisavang Vong au Laos peu de temps auparavant, déclare que le gouvernement de la République « regarde » le royaume de Luang Prabang comme un territoire placé sous le protectorat de la France. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une décision ayant une valeur diplomatique comme les traités franco-cambodgien de 1863 ou franco-annamite de 1884. Il aurait fallu pour cela qu'elle soit ratifiée par les Chambres et le président de la République. Ce n'est donc pas un protectorat qui en la forme relève du droit des gens, mais un protectorat colonial ou de droit interne (comme Wallis et Futuna avant 1959), ce que sont d'ailleurs devenus au fil du temps le Cambodge et l'Annam-Tonkin². Dans la foulée, en 1933, le petit royaume est même agrandi par décision du GGI de la province de Houaphan. Paris n'en sera informé qu'en 1935 !

Le *modus vivendi* ainsi trouvé aurait pu fonctionner encore longtemps si la débâcle de 1940 n'avait favorisé l'expression d'un irrédentisme siamois à même de s'exercer plus facilement désormais au détriment de l'Indochine.

[13] III. L'établissement du protectorat de Luang Prabang

Sans entrer dans des détails qui pourraient conduire très loin, il faut rappeler que le Siam, devenu Thaïlande en 1939, n'a jamais accepté d'avoir été chassé du Laos et du Cambodge par la France. Tue jusqu'en 1932, la rancœur s'exprime plus librement après le coup d'Etat militaire qui met fin à la monarchie absolue. L'irrédentisme à fondement racial théorisé par Vichitr Vadhakarn dénonce la mainmise française sur le Mékong et milite pour le retour des provinces perdues entre 1893 et 1907. L'antienne est chantée par le dictateur Phibun qui décide en janvier 1941 d'envahir le Cambodge et le Laos afin de reprendre par la force ce qui, de son point de vue, a été injustement enlevé à la Thaïlande. L'Indochine de l'époque n'a guère les moyens de résister. A tous égards, son armée est surclassée par celle de son voisin, plus nombreuse, mieux équipée et conseillée par les Japonais. La province de Sayaboury et la partie occidentale de la province de Champassak sont rapidement conquises, mais les troupes siamoises ne parviennent pas à franchir le Mékong. Leur pénétration est beaucoup plus difficile au Cambodge, malgré l'échec de la contre-offensive française du 16 janvier. Elle est tout de même stoppée. La flotte thaïlandaise subit du reste à Koh-Chang le 17 janvier une terrible défaite. Cette dernière pousse le Japon à intervenir et à imposer sa médiation. Réticents, les Français ne peuvent toutefois la refuser car ils craignent de fournir un prétexte à l'occupation complète de la péninsule indochinoise par l'armée du mikado.

[14] Lors des négociations qui se déroulent à Tokyo, les Nippons imposent une solution très favorable aux Thaïlandais dont ils ont besoin pour s'emparer de Singapour. Elle est entérinée par la convention de Tokyo du 9 mai 1941. Même si le Cambodge subit les pertes territoriales les plus importantes, le Laos n'est pas épargné. Les régions conquises par la Thaïlande en janvier lui sont enlevées. Le royaume de Luang Prabang est amputé des districts de la rive droite

² Pour Jean Devaux, en pratique, le protectorat colonial constitue une annexion sans occupation effective.

du Mékong où sont situés les tombeaux royaux, auxquels l'accès est expressément ménagé dans la convention. Malgré tout, Sisavang Vong est très affecté par une telle cession au profit de ce qu'il nomme « l'ennemi héréditaire ». Il fait d'abord connaître son intention d'abdiquer puis sollicite du gouvernement français un « acte réglant le statut légal de son royaume et en précisant les frontières ».

[15] A Vichy où l'on est bien conscient que la France doit reprendre l'initiative, l'amiral Platon, secrétaire d'Etat aux Colonies, est d'avis de rattacher au royaume la province du Haut-Mékong. En Indochine, le gouverneur général, l'amiral Decoux, entreprend même le voyage à Luang Prabang avec l'intention de donner des gages au monarque. Il lui offre l'agrandissement de ses possessions ainsi qu'une convention formelle de protectorat avec la signature du maréchal Pétain. Sur le premier point, Sisavang Vong négocie habilement. En plus de la province du Haut-Mékong, il réclame celles de Tran-Ninh et de Vientiane. Elles lui sont accordées sans objection car Decoux y voit un moyen de transformer le Nord du Laos en un ensemble homogène, préfigurant l'unification du pays à moyenne échéance. Un compromis est facilement trouvé avec le prince Phetsarath, le feudataire de Vientiane. Moyennant la collation du titre de second-roi ou vice-roi, que son père avait porté jusqu'à sa mort en 1920, ce dernier est prêt à entrer dans la combinaison.

[16] Le second point est acquis tout aussi aisément. Sisavang Vong émet bien quelques suggestions qui sont écartées (il voudrait dépendre directement du gouverneur général et non du résident supérieur au Laos et avoir une autonomie administrative et financière), mais Decoux fait rédiger un projet très inspiré des traités de 1863 et 1884 qui est discuté par Vichy comme par le roi. Le texte définitif est arrêté fin juillet 1941. Le traité est signé à Vientiane le 29 août, ratifié par Pétain le 30 septembre, par Sisavang Vong le 16 octobre et entre en vigueur par l'échange des ratifications le 20. Le royaume de Luang Prabang devient par-là un véritable protectorat.

[17] L'une des conséquences immédiates de cet accord est la création d'un appareil étatique car s'il y a un Etat protecteur, il faut également un Etat protégé. Un conseil des ministres distinct du conseil privé voit le jour. Si la présidence en est confiée au résident supérieur au Laos, un Premier ministre lao le seconde, la fonction étant exercée par Phetsarath. En matière administrative aussi, des progrès sont observables qui ne sont pas limités d'ailleurs au seul royaume mais valent pour l'ensemble du pays. Les fonctionnaires laotiens accèdent enfin aux fonctions de gouverneurs de province (ouvertes aux chaokhoueng), à l'instar de leurs homologues vietnamiens (tong donc, tuan phu). Un corps spécial de hauts fonctionnaires est prévu pour pourvoir de telles charges (mais sa mise en place n'interviendra qu'en 1944). Parallèlement, l'éclosion d'un sentiment national lao est même encouragée. Il ne faut pas croire pour autant que la mainmise française se relâche. Phetsarath le déplorera amèrement, qui rêvait de devenir l'homme fort du pays. Même si l'amiral Decoux souhaite réellement développer le pays, la puissance tutélaire décide de tout, mais au moins associe-t-elle désormais formellement à ses démarches le gouvernement et l'administration autochtones. La situation de Luang Prabang se rapproche de celle du Cambodge et de l'Annam.

[18] **Conclusion.** Dans les faits, la naissance du protectorat du Laos est la conséquence indirecte du coup de force japonais du 9 mars 1945. Dans la période mouvementée qui suit où le Laos après avoir été la proie des Nippons devient celle du Viet-Minh et des Chinois, Sisavang Vong demeure attaché à la France tandis que Phetsarath joue la carte d'une fausse indépendance,

fausse car garantie par les différents occupants qui se succèdent. Néanmoins, cette indépendance est un pas en avant dans la voie de l'unité car elle englobe toutes les régions du pays, mises pour la première fois depuis très longtemps sous une autorité commune, même si les événements la rendent temporaire.

L'unité est tout de même validée peu après par les Français. Sisavang Vong étant demeuré d'une loyauté inébranlable, De Gaulle décide en octobre 1945 de lui céder tout le Laos méridional. La mesure ne produit pas hélas ! d'effet immédiat car le roi est déposé peu après par le Lao Issara. Remis sur le trône par les mêmes rebelles qui l'en ont chassé, il proclame le 15 mai 1946 le retour à la situation de droit résultant du traité de 1941.

Au fond c'est dans la combinaison de ces deux éléments, le premier d'ailleurs conforté par la renonciation du prince Boun Oum à ses droits sur Champassak ainsi que par le retour des provinces de Sayaboury et de Champassak en décembre 1946, qu'il est possible de voir l'acte de naissance du protectorat du Laos, par l'extension à l'ensemble du pays du régime accordé à Luang Prabang.

[19] Cependant, le *modus vivendi* du 27 août 1946 amorce assez vite la mutation qui transforme le pays en Etat associé, ce que confirme l'échange de lettres de novembre 1947-janvier 1948. Condamnée par les évolutions qui débutent en Asie, la page éphémère et informelle du protectorat du Laos est définitivement tournée.

