

# L'ORGANISATION INTERNATIONALE ET L'EXPRESSION DE LA VOLONTÉ GÉNÉRALE

---

## INTRODUCTION.

I. — *La volonté générale dans la démocratie directe interétatique.*

A) L'Etat-citoyen.

B) L'Etat-situé.

II. — *La volonté générale dans la démocratie représentative internationale.*

A) La représentation superétatique.

B) La représentation supranationale.

C) Une forme de synthèse : la Démo-technocratie.

---

Le pouvoir exprime la volonté de ceux qui le détiennent. Certes, celle-ci n'est point inconditionnée et, s'il veut durer, il doit s'efforcer de tendre au bien commun. Cependant, si le principe n'est pas douteux, on conçoit bien des diversités dans l'appréciation de l'intérêt général. Et si, au lieu d'être dans les mains d'un seul, lequel ne trouve qu'en lui-même des contradictions à dominer, l'autorité est exercée par plusieurs, la multiplicité des conceptions fera paraître plus incertains les impératifs du bien commun. Sous couleur d'en poursuivre la réalisation, d'aucuns ne rechercheront que la satisfaction d'intérêts particuliers.

Rousseau avait cru pouvoir sortir de cette impasse en décelant chez le peuple, seul véritable souverain, l'instinct infaillible qui lui permet de découvrir, au delà des intérêts fractionnaires, les exigences communes au bien de tous. « La volonté générale est toujours droite, étant toujours l'utilité publique » (1).

(1) *Le Contrat Social*, L, Ch. III.

Quoi qu'on puisse penser de cette notion métaphysique d'une volonté épurée et transcendante, elle a exercé une influence déterminante sur les diverses réalisations démocratiques. Elle a eu notamment pour effet, étant donné la rareté et la modestie des cas de démocratie directe, de transposer dans les assemblées politiques les problèmes soulevés par l'expression de la volonté générale. Par une sorte de détournement, les élus du peuple, ces représentants auxquels Rousseau refusait toute souveraineté, se sont arrogés le droit de vouloir pour lui et les lois votées par eux sont réputées l'expression de la volonté générale.

Ainsi la majorité parlementaire a-t-elle hérité de la majorité populaire le don de la dégager.

L'organisation internationale a, elle aussi, pour finalité un bien commun à tous ses membres (2), mais elle présente cette particularité, par rapport aux structures internes, de connaître couramment la démocratie directe. Les sujets de droit international étant les Etats, ce sont eux qui s'assemblent dans les organisations pour décider des impératifs de l'intérêt général. Il semble ainsi que le pouvoir étant exercé de façon immédiate par ceux qui détiennent la souveraineté, la détermination du bien commun sera, sinon plus aisée, du moins à l'abri de toute appropriation. Cette conception reposerait sur une vision du monde strictement inter-étatique et égalitaire.

En réalité, l'égalité que postule la démocratie directe est loin d'être toujours respectée ; de tous temps certains Etats se sont attribué le pouvoir de vouloir pour d'autres et l'organisation internationale a dû ratifier ces privilèges en faisant, dans certains de ses conseils, une place de choix à certains de ses membres. La démocratie directe, qui fut de principe durant les premières tentatives d'institutionnalisation de la société inter-étatique, demeure encore très répandue mais elle n'est plus exclusive et multiples sont les organes restreints appelés à fixer le bien commun à un ensemble plus étendu.

Le mouvement tend à prendre des proportions singulièrement plus vastes lorsqu'il atteint des sujets extra-étatiques et spécialement lorsqu'il établit une représentation des individus. Il aboutit alors à rien moins qu'à un changement de souverain, celui-ci

(2) Sur la notion de bien commun, cf. les pénétrantes observations de Mme Suzanne Bastid : « Place de la notion d'institution dans une théorie générale des organisations internationales », in *L'évolution du Droit public, études en l'honneur d'Achille Mestre*, Sirey, 1956.

de cette notion métaphysique d'une  
 ente, elle a exercé une influence déter-  
 minante sur les organisations démocratiques. Elle a eu en  
 outre la rareté et la modestie des cas  
 d'application dans les assemblées politiques  
 l'expression de la volonté générale.  
 En fait, les élus du peuple, ces représen-  
 tants de toute souveraineté, se sont arrogés  
 les lois votées par eux sont réputées  
 générales.

Le pouvoir a-t-elle hérité de la majorité  
 absolue ?

En fait, elle aussi, pour finalité un bien  
 commun (2), mais elle présente cette parti-  
 cularité interne, de connaître cette  
 volonté. Les sujets de droit international  
 ne s'assemblent dans les organisations  
 que pour l'intérêt général. Il semble ainsi  
 que de façon immédiate par ceux qui dé-  
 terminent le bien commun sera  
 l'abri de toute appropriation. Cette  
 vision du monde strictement inter-

La démocratie directe est loin  
 de toujours certains Etats se sont  
 tournés pour d'autres et l'organisation in-  
 terétatique, en faisant, dans certains  
 cas, des choix à certains de ses membres  
 et de principe durant les premières  
 années de la société interétatique, demeure  
 exclusive et multiple  
 des éléments à fixer le bien commun à un

ordre des proportions singulièrement  
 des sujets extra-étatiques et spéci-  
 fiques de représentation des individus. Il aboutit  
 à un changement de souverain, celui-ci

cf. les pénétrantes observations de  
 la notion d'institution dans une théorie  
 des « formes », in *L'évolution du Droit public*  
 Sirey, 1956.

n'étant plus le groupement des Etats mais la communauté des  
 hommes. Toute possibilité de démocratie directe étant alors écartée  
 d'évidence, seul un régime représentatif peut travailler à la con-  
 ception et à la poursuite de l'intérêt général.

Il peut sembler que ce transfert n'ait en définitive que peu  
 de portée. Qu'il soit dit par les Etats dont il est l'objectif essen-  
 tiel, ou par les individus, le bien commun n'est-il pas toujours le  
 même ? Cette identité est loin d'être démontrée. On pourra avancer  
 que ses mystères seront mieux percés par ces spécialistes que  
 sont les Etats ou inversement que la société internationale reposant  
 en réalité sur l'homme, celui-ci demeure le véritable souverain,  
 seul capable d'exprimer la volonté générale.

En pratique la question est résolue par la coexistence des  
 deux souverains ; dans les organisations consacrant la démocratie  
 représentative des peuples, on trouve également des organes inter-  
 étatiques. Les conflits qui surviennent entre eux (3) laissent à pen-  
 ser que leur conception du bien commun n'est pas toujours iden-  
 tique. Ainsi apparaît au premier plan la question fondamentale :  
 qui, dans l'organisation internationale, va exprimer la volonté  
 générale ?

Y répondre, c'est savoir de quelle volonté il s'agit et, du même  
 coup, de quel intérêt général il est question, celui des Etats ou  
 celui de la collectivité humaine, celui conçu par les souverains  
 ou par leurs représentants. Les uns et les autres ont le même  
 devoir : se dépouiller des particularismes de tous ordres et se  
 dépasser dans la recherche du commun profit. Mais à l'intérieur  
 de leurs assemblées, dans celles de la démocratie directe, comme  
 dans celles de la démocratie représentative, comment arbitrer les  
 divergences de conception ?

Le nombre paraît le départiteur naturel. S'il a pour lui l'effi-  
 cacité, il ne s'insère pas aisément dans la démocratie dont l'essence  
 est unanimitaire. Mais, précisément, l'unanimité reste encore au-  
 jourd'hui la norme la plus courante dans l'organisation interétati-  
 que, dont la fidélité à Rousseau semble décidément remarquable.  
 Cependant la règle majoritaire se développe à son tour en son  
 sein et oblige à recourir aux laborieux sophismes par lesquels  
 Jean-Jacques justifiait la soumission de la minorité. L'efficacité  
 du nombre vient ainsi perturber l'harmonie des constructions

(3) Cf. Jean Boulouis, « Les rapports de l'Assemblée Consultative et du  
 Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe », *Revue de Droit public*, 1952,  
 pp. 105-134.

démocratiques dont on ne peut camoufler les lézardes qu'en réputant la majorité porteuse de la volonté générale.

Une remarque s'impose à cet égard sur la véritable signification des modes de votation dans l'organisation internationale. On les présente le plus souvent comme en commandant le caractère subordonnateur ou simplement coordinateur, la majorité consacrant le premier, l'unanimité le second. Cette manière de voir est un peu sommaire ; à vrai dire si l'on veut connaître l'autorité de l'organisation à l'égard de ses membres, les modes de votation, ce que les hommes de 1789 appelaient la pluralité ou la détermination des votants, sont à eux seuls impuissants à fournir une indication définitive (4). Il faut en effet reconnaître que ces modes régissent moins les rapports de l'organisation et des Etats, que

(4) La majorité peut n'aboutir qu'à une simple recommandation comme à l'Assemblée générale des Nations Unies ou à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe. Cette dernière adresse ses recommandations majoritaires au Comité des Ministres, lequel doit les adopter à l'unanimité, de sorte que dans ce système l'exigence de l'unanimité est non pas écartée mais seulement différée. Pas davantage, on ne pourrait tenir pour la marque d'un supranationalisme la détermination des votants : si le vote par délégations est de règle dans les organisations inter-gouvernementales, il serait erroné d'en déduire le défaut de superétatisme pour réserver celui-ci aux organisations accordant le vote à des individus considérés comme représentants. L'Assemblée de Strasbourg est composée de membres votant individuellement et cependant elle ne dispose d'aucun pouvoir effectif, alors que le Conseil de Sécurité de l'O.N.U., qui ne comprend que des gouvernements, peut mettre en œuvre un véritable pouvoir déterminateur. Les modes de votation ne sont que des procédures impuissantes, à eux seuls, à fonder des distinctions entre les institutions. Une organisation, pour être supranationale, devrait, au plan idéal, répondre au moins à trois nécessités : a) l'origine du pouvoir devrait résider, sinon exclusivement, du moins partiellement, dans les collectivités humaines et non seulement chez les gouvernements ; b) la structure du pouvoir devrait reposer sur des organes faisant place non exclusivement aux Etats, mais aussi aux représentants des peuples ; c) l'exercice du pouvoir devrait résulter de décisions dont nul veto ne pourrait empêcher la naissance et dont aucun droit de nullification ne viendrait paralyser l'exécution. Pour l'instant, aucune institution internationale ne réunit à la fois ces trois ordres de caractéristiques ; selon la conjoncture politique qui préside à leur création, selon le degré de solidarité existant entre leurs membres, les unes se dirigent vers le superétatisme en mettant l'accent sur l'origine et la structure du pouvoir en consacrant l'avènement international de l'homme, mais ne vont pas jusqu'à conférer des compétences efficaces aux organes consacrant cette promotion, les autres, fidèles aux fondements et aux systèmes traditionnels, n'accueillent que des Etats mais s'efforcent tout de même d'atteindre une certaine efficacité et attribuent à certains de leurs organes des compétences exécutives et coercitives.

Au sein de toutes ces options qui s'offrent aux constituants internationaux, les modes de votation apparaissent comme des procédés techniques parmi bien d'autres, susceptibles, par leur combinaison avec d'autres pièces, d'orienter une organisation vers certaines perspectives.

les rapports entre Etats à l'intérieur des organes. Notamment, ayant pour objet de permettre l'expression de la volonté générale au sein d'une institution, ils peuvent varier selon que l'on veut faire ou non régner un système égalitaire entre les Etats. Cette préoccupation animera surtout les aménagements de la pluralité ; le problème « unanimité-majorité » prendra toute sa valeur et toute son importance dans la démocratie directe inter-étatique. En instituant l'un ou l'autre système, on optera entre deux variantes de la volonté générale ; ou bien l'on exigera pour la dégager une unanimité réelle, malaisée à réunir certes, mais témoignant incontestablement de l'accord des votants, ou bien on se contentera d'une unanimité de droit et non plus de fait : dans une société composée d'égaux, les divergences d'avis que traduisent majorité et minorité ne pouvant altérer la volonté générale qui, dans la logique rousseauiste, demeure celle qui, en droit, aurait dû réunir l'unanimité (5). Ce faisant on restera, dans l'une comme dans l'autre hypothèse, fidèle à la vision du Genevois. On s'en détachera au contraire, si, abordant une autre alternative, celle du vote universel ou du vote restreint, on choisit le second, en niant ainsi que chacun des membres de l'organisation ait un droit personnel et égal à exprimer la volonté générale.

Dans ce second parti, on a opté pour le régime représentatif et le problème principal ne devrait plus, en principe, mettre en cause des questions de pluralité, car les représentants sont par essence égaux, mais de détermination des votants.

Ceux-ci, érigés en détecteurs de l'intérêt général, doivent connaître une certaine indépendance à l'égard des intérêts locaux ou spéciaux de façon à pouvoir plus aisément se hausser à son niveau. C'est elle qui, traditionnellement, suffit à justifier la confiance des représentés. Cependant on voit de plus en plus celle-ci se manifester, avec certaines réticences d'ailleurs, à ceux qui non seulement ne sont aliénés à aucun intérêt particulier, mais encore dé-

(5) Le professeur Georges Vedel explique fort bien ainsi cet aspect de l'idée de Rousseau : « Si une société est composée d'égaux, les intérêts de tous sont les mêmes. Majorité et minorité sont composées d'individus dont les avis sont différents, mais non la volonté réelle. Par suite, c'est un accident sans portée qui fait que l'on est dans la majorité ou dans la minorité... La minorité peut reconnaître dans la volonté de la majorité sa volonté propre car les divergences d'avis n'ont pas de racines profondes : à travers les divergences d'opinions, ce ne sont pas des hommes différents qui s'opposent... » (*Manuel élémentaire de Droit constitutionnel*, 1949, p. 194). Nous pensons que le postulat de l'égalité des Etats entraîne le même raisonnement que celui de l'égalité des individus.

tiennent une compétence technique. Ce mouvement vers la technocratie peut-il trouver sa place dans la démocratie représentative ? Cette nouvelle forme du pouvoir international ne laisse pas de soulever de délicats problèmes.

Quelle que soit l'abondance des questions ainsi soulevées par l'expression de la volonté générale, on s'aperçoit que le clivage entre les divers organes des institutions internationales (6) se dessine entre les deux conceptions fondamentales dégagées par les publicistes français du XVIII<sup>e</sup> siècle : l'une se rattache à une notion fractionnée de la souveraineté, aboutissant à la conception rousseauiste de la démocratie ; elle s'incarne dans la démocratie directe interétatique ; l'autre participe d'une volonté intégrée, celle d'un ensemble qui confie à certains agents le pouvoir de vouloir pour lui ; elle trouve sa réalisation dans la démocratie représentative internationale.

## I

### LA VOLONTÉ GÉNÉRALE DANS LA DÉMOCRATIE DIRECTE INTERÉTATIQUE

On est souvent choqué de la prétention des Etats à demeurer souverains en dépit de leur entrée dans une organisation comme la S.D.N. ou l'O.N.U. et il faut convenir qu'un système qui doterait ses organes de pouvoirs déterminateurs à l'égard de ses membres tout en laissant à ceux-ci l'intégralité de leur souveraineté aurait résolu la quadrature du cercle. Cependant cette revendication est moins surprenante si on la replace dans sa véritable perspective : celle de la condition des Etats à l'intérieur de l'organisation ; or en proclamant leur souveraineté, c'est leur égalité qu'ils affirment et ils peuvent le faire à juste titre dans une société qui constitue la somme numérique des entités qui la composent. Tel est le sens de la formule de l'article 2 de la Charte : « L'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses membres ». Il en est de la « souveraineté » de la société des Etats comme de la souveraineté populaire telle que Rousseau l'a analysée.

(6) Nous ne saurions entreprendre cette étude au plan général des organisations, lesquelles cumulent parfois les diverses formes démocratiques, certains organes évoquant la démocratie directe, d'autres faisant une part au régime représentatif. Le régime d'ensemble d'une organisation dépendra donc de l'aménagement des rapports entre ces organes et de leurs pouvoirs respectifs.

On sait que, pour lui, si une communauté politique compte 10.000 citoyens, chacun a « pour sa part 1/10.000 partie de l'autorité souveraine ». Dans l'organisation internationale le pouvoir est également divisé entre les Etats qui composent le corps social et qui puisent dans leur souveraineté un titre personnel à concourir, par leur vote, à l'expression de la volonté générale. Toute la théorie de Rousseau s'expliquait par la conservation par les individus de leur liberté après la conclusion du contrat social. Ils ne peuvent aliéner leur bien suprême. Il en est de même des Etats qui conservent dans l'organisation la liberté qui, pour eux, s'appelle la souveraineté. Il en résulte leur égalité de principe, de même nature que celle proclamée par la Déclaration de 1789. Tout le système repose sur une assimilation de l'Etat au citoyen. Cette transposition dans les institutions internationales des thèmes de la souveraineté fractionnée ne pouvait que séduire les Etats.

Ont-ils lieu de s'en réjouir toujours et l'organisation avec eux ? Celle-ci en effet ne reconnaît que l'Etat-citoyen et ne retient qu'exceptionnellement l'Etat dans sa situation concrète.

#### A) *L'Etat-citoyen*

« Chaque citoyen a un droit égal à concourir à la formation de la loi et à la nomination de ses mandataires et de ses agents ». Cette formule de l'article 29 de la Déclaration de 1793, où l'on retrouve l'inspiration de Condorcet et de Hérault de Séchelles, s'applique à de nombreux organes internationaux, notamment à l'Assemblée de la Société des Nations ou à celle des Nations Unies. Elle suppose que le souverain ne peut confier à d'autres qu'à lui-même la mission d'exprimer la volonté générale et, de surcroît, qu'il ne saurait y avoir de place pour les volontés particulières.

a) Le vote par délégation est la conséquence évidente de ces principes. La théorie de la Révolution reposait sur la souveraineté de celui qui délègue. Le délégué ne peut être qu'un commis et non un représentant, titulaire d'un pouvoir autonome ; la souveraineté est intransmissible, sauf suicide du souverain. Cette doctrine étant fondée sur une notion exacerbée de la souveraineté, il n'y a point à s'étonner qu'elle coïncide fort bien avec le comportement des Etats.

Il s'ensuit qu'à l'instar du délégué qui, en 93, restait soumis au mandat impératif de l'électeur, la délégation étatique à l'Assem-

blée est composée non de représentants mais d'agents, liés par les instructions impérieuses de leurs gouvernements.

Les débats de l'Assemblée se trouvent assez étroitement conditionnés ; quelles que soient l'éloquence ou l'autorité des orateurs, elle ne doit pas s'écarter des consignes des mandants. Les délégués y arrivent porteurs d'injonctions dont rien ne doit les détacher sauf de nouveaux ordres. Ce ne sont pas eux qui parlent et votent, mais les Etats. Pour peu que les gouvernements aient donné quelque publicité à leur position, les résultats des séances peuvent être prévus sans trop de difficulté, étant souvent déterminés avant l'ouverture de la discussion. Dans l'ordre interne la multiplicité des mandats pouvait laisser planer l'incertitude sur le contenu de la volonté générale tant qu'elle ne s'était pas dégagée des votes individuels. En revanche, lorsque les délégués sont chargés de soutenir les points de vue d'entités politiques puissantes et relativement peu nombreuses, la volonté générale est plus aisément prévisible.

Il en est d'ailleurs de même dans un Parlement national lorsque s'y trouvent des partis forts et monolithiques dont les comités directeurs dominant la délégation parlementaire. Alors les députés votent sur ordre et l'orientation des débats est préparée à l'avance dans ce que Péguy appelait « un régime de couloir » (7). Il s'agit d'un phénomène absolument général qui se reproduit chaque fois qu'apparaissent dans un système institutionnel des souverainetés, qu'elles soient étatiques ou partitaires. Sauf que les premières sont historiquement et techniquement plus contraignantes que les secondes et peuvent soumettre leurs délégués à un contrôle hiérarchique de nature à décourager toute velléité d'indépendance.

Ce refus de représentation est compréhensible. Hauriou a montré (8) que, dans l'ordre interne, le régime représentatif soulève le problème des rapports du pouvoir majoritaire, celui de la Nation et du pouvoir minoritaire, celui des assemblées ou des gouvernants, le premier n'ayant que la participation, le second la direction.

(7) Dès lors l'assemblée est une sorte de congrès où s'affrontent des souverainetés particulières, représentées dans son sein par des délégations cohérentes qui, ayant reçu des injonctions impératives de leurs mandants, ont pour mission de voter les textes sur lesquels les coalitions partitaires se sont mises d'accord. Le Parlement n'est plus que la Chambre d'enregistrement des traités conclus entre les partis.

(8) *Précis de Droit constitutionnel*, 2<sup>e</sup> édition, 1929, p. 169 et suiv.

Dans l'ordre international, les Etats se refusent à une agrégation dans laquelle risquerait de se dissoudre leur individualité ; ils veulent y apparaître en toute intégrité ; mais alors ils se sentent chacun pouvoir minoritaire dans leurs rapports respectifs avec le pouvoir majoritaire que constitue le groupement d'Etats. Il est dans ces conditions indispensable que chacun conserve toute son autorité sur ses délégués et les empêche de se fondre, comme représentants, dans une entité dangereusement majoritaire. Le processus est naturel. Dans l'Etat, lorsque l'on a finalement assis le pouvoir gouvernemental sur le principe, contraire aux vues de Rousseau, de la souveraineté nationale et du régime représentatif, on l'a fait, comme l'a montré Hauriou, en décrétant la nationalisation du pouvoir minoritaire, sans lui enlever pour autant son autonomie. Ainsi, en 1791, le Roi lui-même était un représentant. C'est que les gouvernants et leur pouvoir existaient déjà, antérieurement à la reconnaissance de la souveraineté de la Nation. Au contraire, dans l'ordre international, la souveraineté de l'Etat préexiste à l'institution, non seulement comme un principe, mais comme une réalité politique, et le processus se trouve inversé : c'est l'Organisation qui reçoit des parcelles plus ou moins importantes de la puissance de l'Etat. Et cela à titre de commis et non de titulaire. Nouvelle occasion pour les Etats d'agir comme si la doctrine de Rousseau les éclairait puisqu'ils préexistent à l'organisation comme les individus préexistent, pour lui, à la Nation. Ainsi les développements du Genevois fournissent-ils des explications plus pertinentes au contrat social international qu'à celui qu'il envisageait. C'est qu'il était attentif à poser une liberté de l'homme qui relève du postulat, alors que l'Etat affirme une souveraineté qui est un produit de l'Histoire (9).

(9) Encore est-on en droit de se demander si, tels étant les principes, les réalités sociologiques ne sont point venues en modifier l'ordonnance. Déclarer que seuls les Etats discutent et votent, n'est-ce point négliger systématiquement le facteur humain ? On aurait beau jeu à démontrer qu'en définitive, quel que soit le régime des assemblées, ce sont toujours des hommes qui les composent et en animent les débats ; il ne faut point nier à le nier. Les délégations sont importantes, parfois même atteignent un nombre très élevé de membres et, dans les pays occidentaux, font une place considérable, à côté du personnel permanent ou de recrutement diplomatique, à des parlementaires (cf. Charles Chaumont, *Les Organisations internationales*, Paris, 1954-1955, p. 111 et suiv.). Compte tenu du fait que les grandes assemblées internationales sont organisées à l'image des parlements nationaux, la présence, au cours de ces travaux, en commissions ou réunion plénière, de députés ou de sénateurs ne laisse d'accentuer la ressemblance. Un gouvernement a un intérêt incontestable à compter dans sa délégation tel ou tel personnage dont le talent oratoire,

Cependant si les Etats, citoyens égaux et souverains participent tous, au sein de l'organisation, à la poursuite du bien commun, comment trancher leurs divergences d'opinion ?

L'égalité des citoyens doit exclure en principe le risque de voir s'exprimer des volontés particulières ; l'aménagement de la pluralité devrait cependant venir garantir ce dogme contre toute déviation.

b) La démocratie est par essence unanimitaire. C'est pour y parvenir coûte que coûte que Rousseau avait recours aux sophismes par lesquels il expliquait et imposait le ralliement des minorités. Comment justifier autrement le respect des libertés individuelles, comment mieux rassurer les Etats qui entrent en association ?

Il n'empêche que l'essor de la votation majoritaire complique de plus en plus aujourd'hui le schéma rousseauiste.

La véritable portée de la règle de l'unanimité est parfois oubliée ; on y voit comme une forme de convention internationale conclue à l'intérieur de l'organisation. On commet ainsi l'erreur

les capacités de « débater » ou la culture peuvent orienter une discussion. Qu'il s'agisse d'un parlementaire de l'opposition, rallié pour une question internationale déterminée à la politique de son gouvernement, son concours n'en aura que plus de signification ; la délégation aura un caractère représentatif attestant l'union nationale ou l'imposante majorité soutenant le gouvernement dans son pays. Si l'on ajoute que les instructions ne sont parfois pas toutes rigides, on est tenté de se demander si les délégués ne disposent pas d'une liberté suffisante pour permettre d'y voir des représentants.

Il est certain que les délégations comprennent des hommes de formation et de tempérament très divers et que ce fait doit être connu et retenu si l'on ne veut pas avoir une vue trop formaliste de la vie internationale. Mais il faut voir que du point de vue qui nous occupe sa portée demeure limitée. Ces individualités ne s'éparpillent pas comme dans un parlement formé de députés mais restent cantonnées à l'intérieur de la délégation et s'y affrontent comme diverses tendances peuvent animer un individu. C'est ainsi que les diplomates de carrière membres permanents de la délégation pourront avoir une certaine influence sur l'option levée par le gouvernement, que les parlementaires délégués occasionnels pourront avoir négocié avec lui leur acceptation d'y siéger. Il n'empêche que le pouvoir du dernier mot appartient au gouvernement, qu'aussi marqué qu'il soit par les uns ou les autres, c'est à lui de décider de l'attitude à adopter à l'Assemblée ; les parlementaires qui ne voudraient point s'y associer, devront quitter la délégation, les diplomates de carrière seront astreints à la soutenir.

Ainsi toutes ces divergences sont-elles fort intéressantes à étudier si l'on examine la genèse d'une politique gouvernementale, mais au moment du vote, le seul qui nous retienne ici, il n'y a plus qu'une position : celle de l'Etat. Ainsi, dire que c'est l'Etat qui vote, c'est dire que les individus qui, à cet instant expriment sa volonté, sont tenus de le faire selon les consignes d'un gouvernement qui dispose des moyens hiérarchiques de les y contraindre.

de considérer celle-ci comme un cadre, alors qu'elle est un agent. La différence n'est pas négligeable ; l'organe n'existe que pour la recherche et la satisfaction de l'intérêt général, c'est pour y participer en commun que les Etats y sont entrés ; c'est dans son sein qu'ils s'élèvent ensemble à conception du bien commun. La décision unanime n'est point un acte conjoint des divers Etats comme dans un traité ; il s'agit d'une décision de l'organe : elle intervient au nom de la collectivité composée et non des membres de celle-ci. L'organe puise dans le Pacte de base une compétence qui lui appartient en propre ; l'exigence de l'unanimité est certes difficile à satisfaire, elle risque de ne l'être que sur un nombre restreint de problèmes, mais ceux-ci relèvent de l'organe ; la compétence particulière des Etats est limitée dans la mesure où elle est aspirée par la sienne, puisque la décision ne peut être prise que par lui. Seul il a qualité pour exprimer la volonté du groupe tendue vers des finalités sociales statutairement définies (10). Il en résulte qu'alors que des Etats parties à un traité sont avant tout préoccupés de leur intérêt, ceux qui entrent dans une organisation internationale doivent inspirer leur vote de la volonté générale (11) : « C'est ce qu'il y a de commun dans des différents intérêts, qui forme le lien social ; et s'il n'y avait pas quelque point dans lequel tous les intérêts s'accordent, nulle société ne saurait exister. Or c'est uniquement sur cet intérêt commun que la société doit être gouvernée » (12). Les Etats membres d'une organisation internationale doivent s'inspirer de ces préceptes et subordonner leur activité sociétariaire à la réalisation des buts prévus au pacte

(10) Cf. l'article de M. Henri Rolin, « De la volonté générale dans les organisations internationales », in *La technique et les principes du Droit public*, études en l'honneur de Georges Scelle, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1950, pp. 553-564.

(11) *Contrat Social*, LII, Chap. I.

On pourra reprocher à cette analyse de procéder d'une assimilation trop poussée du traité au contrat, acte juridique dans lequel les parties veulent des contre-prestations différentes. Nous ne méconnaissons pourtant pas les traités-lois dont l'objet est le même pour chaque partie ; mais nous nous plaçons ici à un point de vue politique, or il est patent que les Etats ont un irrésistible penchant à considérer les traités comme des contrats et de tirer de cette appréciation toutes les conséquences du volontarisme, en dépit des critiques, fondées au point de vue de la technique juridique, que leur vaut ce comportement.

(12) « D'une façon générale, écrit M. Rolin (*op. cit.*, p. 556), nous devons admettre que tout Etat a le devoir, dans les instructions envoyées à ses délégués au sein des organes chargés d'exprimer la volonté collective, de s'inspirer des objectifs sociaux de l'organisation à laquelle il a adhéré, et de se prononcer *qualite qua* en tant que Membre de cette organisation. »

de base, lequel précisément définit les normes essentielles de l'intérêt commun.

L'unanimité est certainement la preuve la plus tangible de l'expression authentique de la volonté générale. On la critique souvent au nom de l'efficacité ; mais si c'est un lieu commun que de le rappeler, il n'empêche que ce reproche est tout de même entaché d'équivoque. L'unanimité est peut-être un moyen fruste de dégagement de la volonté générale, elle a du moins le mérite de le réaliser pleinement, et les décisions, recommandations ou vœux qu'elle formule gagnent en solidité ce que leur adoption avait pu perdre en facilité. Si bien que, de ce point de vue, le vote unanime est le plus efficace. Le tout est de savoir si l'on entend par efficacité la rapidité dans l'action ou plutôt l'autorité de celle-ci. Or il est des organisations dans lesquelles le champ reconnu par l'accord des Etats à l'intérêt commun est relativement étroit et il ne sert à rien alors de vilipender une exigence d'unanimité qui, dans bien des cas, est la seule garantie de survie pour la société. On peut certes regretter que des Etats ne soient pas capables de s'unir plus étroitement ; mais ce n'est pas en modifiant les modes de votation qu'on parviendra à fortifier entre eux une solidarité dont ces modes ne peuvent en réalité n'être que la traduction. Que des Etats soient tout de même entrés dans une organisation se déterminant à la majorité de ses membres et qu'ils s'aperçoivent par la suite qu'ils s'étaient mépris sur la valeur de l'intérêt commun à l'origine de leur adhésion, leur dépit pourra les entraîner à la sécession à la suite d'un processus dénoncé déjà par Rousseau pour l'ordre interne et qui se déclencherait tout aussi bien dans une société internationale en voie de désorganisation ; « ...quand le lien social commence à se relâcher et l'Etat à s'affaiblir, ...l'intérêt commun s'altère et trouve des opposants : l'unanimité ne règne plus dans les voix ; la volonté générale n'est plus la volonté de tous... » (13). Il n'est pas étonnant dès lors que la règle de l'unanimité soit encore très répandue et qu'on la retrouve même dans les organisations européennes en dépit de la solidarité qui unit les Etats qui en font partie (14). Les structures supranationales voient leur harmonie entamée par la présence d'organes prenant les décisions considérées comme les plus importantes à l'unanimité. Tel est le cas du Conseil des Ministres

(13) *Contrat Social*, L. IV, Ch. I.

(14) Cf. D.H. Vignes, « Le principe de l'unanimité dans les organisations européennes », in *Annuaire Français de Droit International*, 1955, pp. 111-119.

et de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, tel eût été celui de la Communauté Européenne de Défense. La Communauté Politique Européenne elle-même n'aurait pu s'affranchir totalement d'un tel organe.

Cependant le vote majoritaire se développe aussi bien dans les organes européens de la démocratie directe interétatique, que dans ceux qui la réalisent dans le système interaméricain ou dans l'Organisation des Nations-Unies. Le Conseil de l'Union Européenne Occidentale, notamment, en dépit de son caractère traditionaliste, très attaché à la règle unanime, dispose du pouvoir majoritaire dans un domaine singulièrement important : celui du contrôle des stocks d'armements classiques et celui de la limitation des réserves d'armes de destructions massives. On semble croire parfois que la majorité n'étant souvent admise qu'à l'égard de mesures de surveillance ou d'exécution, elle laisse intacte la prééminence de l'unanimité, habituellement conservée au plan normatif. En réalité ce phénomène, au demeurant assez naturel, les terrains de la vérification et de l'action étant ceux de la rapidité, ne doit pas être dédaigné ; il peut être d'une portée considérable. De même le déclenchement d'une procédure à la majorité ne doit pas être sous-estimé ; le fait que le Conseil de l'Organisation des Etats Américains puisse convoquer à la majorité simple l'Organe de Consultation prévu par le Traité de Rio de Janeiro du 2 septembre 1947, établissant la sécurité collective entre les pays de l'hémisphère occidental, présente une incontestable utilité pratique qui accroît celle de la Réunion de Consultation, elle-même compétente pour prendre des mesures à la majorité des 2/3. Dans l'organisation internationale en effet ce n'est pas le normatif qui importe au premier chef, ses bases ont été suffisamment assises dans le pacte fondamental, mais le constructif, et c'est pourquoi toute institution tend irrésistiblement à adopter la règle majoritaire qui fait mieux apparaître la décision de l'organe individualisé et qui répond à la logique et à la dynamique du système.

Mais cela ne laisse pas de troubler l'ordonnance de la construction rousseauiste. Pour que des Etats acceptent de considérer comme la volonté générale ce qui a été voté à la majorité, même qualifiée, il faut qu'ils puissent faire leur le célèbre sophisme de Jean-Jacques, ce qui suppose qu'il existe entre eux une solidarité telle qu'ils admettent que d'autres que chacun d'eux puissent valablement concevoir le bien commun. La pureté de la démocratie directe en est altérée, et ce raisonnement participe plutôt de l'idée

de représentation, la majorité représentant la minorité dans la définition de l'intérêt général.

N'oublions pas cependant que, chez Rousseau, tout repose sur l'axiome de l'égalité entre les membres du corps social ; or si ce principe s'est trouvé démenti entre les individus, il ne l'est pas moins dans la société internationale. Le concert des Etats citoyens ne parvient pas à dissimuler la discordance des Etats situés.

### B) *L'Etat situé*

La vision d'une société d'individus réputés égaux n'a cessé d'être dénoncée depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle. Face à ce citoyen, libéré de tout problème personnel, attentif seulement à penser l'intérêt général, et qui, revêtu de ses habits du dimanche, exerce à dates fixes une souveraineté supposée dans le silence de l'isoloir, n'a pas manqué de se dresser l'homme situé qui, déchirant le voile hypocrite et sacré derrière lequel les constitutions cachaient ses misères, réclame une égalisation réelle des conditions (15). Révolte de l'homme situé contre le citoyen ; nous sommes au temps du refus (16).

Essentiellement refus d'une assimilation juridique et fictive que rien ne vient confirmer dans la politique ou l'économie. Chacun se présente dans sa situation et revendique à ce titre une reconnaissance de celle-ci que ce soit sur le plan social, colonial ou international.

Si cette égalisation systématique des hommes à laquelle avait abouti le XVIII<sup>e</sup> siècle était artificielle, encore plus irréaliste a été l'identification des Etats avec ces individus factices. L'Etat-citoyen relève de la même abstraction que l'homme-citoyen. Qui ne voit que les Etats sont par nature en situation ? Frontières litigieuses, économies dominantes ou dominées, indépendance politique imparfaite, menacée ou considérée comme telle, chacun trouve amplement matière à refuser une partie plus ou moins grande de sa

(15) Le professeur Georges Burdeau a consacré d'importants développements à ce phénomène dans le tome VI de son *Traité de Science politique*.

(16) L'expression d'homme situé a le mérite de le faire apparaître dans sa condition concrète ; mais elle risque d'évoquer une notion statique et de ne pas rendre exactement compte d'un phénomène essentiellement dynamique. A la vérité l'homme situé n'émerge comme tel à la vie politique et même juridique qu'autant qu'il revendique et aspire à sortir de sa situation qu'autant qu'il la refuse et s'engage dans une action de libération. Nous parlons d'homme situé, mais aussi bien entendons-nous par là l'homme en refus ou l'homme engagé.

condition et à en revendiquer une nouvelle (17). La société inter-étatique palpète de cet enchevêtrement de prétentions ; ainsi surgit notamment au plan de l'organisation internationale l'affrontement de la démocratie politique et de la démocratie économique et sociale.

Le problème de l'intérêt général se pose en termes nouveaux dans cet univers, déchiré, certes comme il l'a été toujours, mais qui proclame ses dissensions et ne feint plus de les ignorer.

L'atomisme individualiste a permis de supposer que les individus, égaux en droit, pouvaient se placer dans la délibération

(17) Cette réaction contre les abstractions de l'esprit de système se relie au mouvement qui, sur un autre plan, oppose les philosophies de la réalité à celles de la vérité (c'est-à-dire aux philosophies de système) ; l'existentialisme en est l'expression la plus récente mais il remonte fort loin. On sait que la philosophie existentielle est née d'une situation, celle de l'homme qui, dans l'approche d'un problème, s'aperçoit qu'il en est lui-même une des données, et qu'il ne saurait, sous peine de s'évader dans l'illusion, le considérer de l'extérieur. En ce sens également l'homme est engagé au cœur du problème : tout se réduit en dernière analyse à son être personnel concret. Kierkegaard a mis en valeur cette irréductibilité de l'existence personnelle à une systématique qui veut au contraire rattacher toute vie au déroulement d'une norme, sans craindre de dissimuler ce qu'il y a d'unique dans l'histoire de chacun. A cet égard le juriste est porté plus volontiers vers l'esprit d'abstraction par son goût comme par son besoin de loi, acte par essence général et abstrait. Il n'est point étonnant, à la lumière de ces remarques, que l'existentialisme rende assez bien compte des exclusivismes des Etats-Personnes et de leur répugnance à se soumettre au droit. Eléments du problème international, ils ne sauraient l'aborder autrement que comme tels et s'aliéner gravement dans les mirages d'un normativisme qu'ils n'acceptent que superficiellement. Chacun croit d'abord à sa propre histoire ; et même s'il admet qu'elle ait un caractère collectif, il retient que chacun reçoit de l'histoire une impulsion qui lui est personnelle ; l'événement a pour chacun une signification exclusive.

Si l'on se souvient que la philosophie existentielle est apparue en réaction contre l'intellectualisme de la dialectique hégélienne, et qu'elle ne peut qu'encourir l'anathème du marxisme, qui est avant tout un système de l'histoire, on mesure ce que peut avoir d'inconfortable la position des Soviets qui, d'une part croient à une historicité commune aux classes sociales et singulièrement à la classe des prolétaires dans tous les pays, et qui cependant, d'autre part, doivent, pour faire droit aux nationalismes qui déchirent le monde, magnifier la souveraineté de l'Etat, reconnaître la vertu du patriotisme et même admettre que le socialisme puisse emprunter des voies nationales. On ne peut se borner à imputer au machiavélisme ce qui relève en réalité de l'antagonisme de deux éthiques entre lesquelles on ne peut faire un choix absolu. Tous les Etats connaissent de diverses manières cette contradiction ; nul ne peut songer à nier combien l'histoire a de nos jours une portée universelle qui entraîne les nations dans un destin commun ; mais aucun ne peut non plus oublier le sens personnel qu'elle revêt dans sa propre existence.

Les progrès de l'unité sont ceux qu'accomplit dans l'esprit des peuples et des gouvernants la prise de conscience d'une certaine identité historique, ou pour mieux dire d'une certaine co-existence.

politique au niveau de l'intérêt général, encore qu'en réalité électeurs comme députés se déterminent plus naturellement selon leur conception de ce qui peut leur profiter personnellement que par une constante référence à l'intérêt général. Du moins les individus sont en quelque sorte absorbés par la masse de leur nombre et l'anonymat de leur majorité semble rejoindre les abstractions de l'intérêt général. Dans la société internationale au contraire se heurtent des entités moléculaires, coulées chacune dans un système juridico-politique dont la finalité première est précisément d'assurer la défense et le triomphe des intérêts qui leur sont propres. Dans ces conditions les Etats sont, par nature, des machines inaptées à la représentation d'un bien commun autre que celui dont ils ont la charge. Certes, s'ils entrent dans des groupements, c'est bien qu'ils ont conscience d'une certaine similitude de destin, mais pour la mesure de celle-ci, l'instrument demeure la protection ultime de leurs intérêts nationaux. Ils n'aperçoivent pas directement l'intérêt général, mais ne l'entrevoient qu'à travers le prisme de leurs intérêts particuliers qui médiatise ainsi toutes leurs représentations collectives. Démarche naturelle chez eux si marqués par leur histoire, si typés par leur peuple, et si mal préparés à s'élever à une conception du bien commun qui suppose essentiellement l'oubli, au moins partiel, de leur situation. Seules les illusions individualistes et rousseauistes de l'esprit de Genève (celui de la S.D.N.) expliquent les formules des commentateurs du Pacte : « ce n'est point pour sauvegarder les intérêts respectifs et empêcher que siègent les membres du Conseil ; ils sont là pour sauvegarder et surveiller les intérêts de la société toute entière ». Préceptes d'une morale que les Etats ont bien du mal à suivre si même chacun en invoque les commandements pour confondre l'adversaire. Ainsi se multiplient les équivoques et les rapports inter-étatiques sont faussés par d'occasionnelles références à des principes que nul ne peut songer sérieusement à appliquer. Selon les problèmes on se ralliera alternativement aux principes abstraits de la démocratie dogmatique ou aux exigences de la démocratie effective. Attitude interchangeable, encore que la situation de certains Etats les incitent à se réclamer plutôt de l'une que de l'autre. Et s'éclaire le porte-à-faux sur lequel repose l'Organisation internationale à vocation universelle ; il apparaît notamment dans les rapports entre les vieux Etats et ceux dont l'indépendance politique ou économique est de date récente ou se cherche encore. Les premiers, lassés des joies amères de la sou-

veraineté, tendent à s'associer et, pour y parvenir, s'efforcent de politiser certains problèmes ; ils sont ainsi conduits à mettre dans l'ombre certains aspects de leur situation personnelle afin de faciliter le groupement et s'attachent à faire prédominer l'Etat-citoyen sur l'Etat situé, seul moyen de découvrir entre eux un intérêt commun. Le régionalisme s'explique ainsi. Lorsque les niveaux de vie ne sont pas trop disparates, ces agrégations sont facilitées par une suffisante égalisation des situations économiques. Les pays bourgeois peuvent ainsi établir un système de démocratie politique entre Etats citoyens. Cependant, même dans ces hypothèses particulièrement favorables, l'assimilation ne peut être trop poussée, et les disparités, un moment mises en sommeil, ne tardent pas à réapparaître comme autant de forces centripètes (18). On le voit couramment dans les institutions européennes. *A fortiori* dans l'Organisation des Nations Unies. L'entrée des jeunes Etats s'y accompagne de considérations toutes différentes de celles qui animent les anciens. Ils arrivent dans la société dans une situation qu'ils refusent et dont ils imputent le maintien aux vieux Etats. Travillés par des complexes qui les balancent entre la pauvreté et l'orgueil, ils s'exaspèrent d'une impuissance à gagner une indépendance que leur misère rend au demeurant dérisoire. Loin de se dissimuler derrière la citoyenneté internationale, ils ne cessent de relever le somptueux manteau étatique dont la conquête exalte pourtant leur fierté, pour montrer leur véritable condition et les haillons qu'il recouvre ; mendiants arrogants, c'est en lui tendant la main qu'ils crachent sur l'Occident un mépris fait d'envie et de remords, de désespoir et de lointains rêves de gloire (19).

(18) Le phénomène est particulièrement visible dans le système inter-américain ; la disproportion économique entre les Etats-Unis et les pays d'Amérique Latine soulève de graves difficultés qui n'ont cessé de freiner l'essor du régionalisme dans le Nouveau-Monde. Cf. René-Jean Dupuy, *Le Nouveau Panaméricanisme*, édit. Pedone, 1956.

(19) Entre vieux et jeunes Etats, l'U.R.S.S. peut adopter une attitude fort souple. Les Soviets sont en situation dialectique par rapport à l'Occident et à l'Orient, ou, pour mieux dire, par rapport aux pays développés et aux pays sous-développés (cf. *supra*, note 17). Dans leurs relations avec les Etats bourgeois, ils ne dissimulent certes pas leur situation de pays socialistes, mais ils s'appliquent surtout à revêtir les marques de l'Etat classique, jaloux de sa souveraineté, et trouvent ainsi dans la forteresse que leur offre l'appareil étatique une efficace protection contre l'hostilité du capitalisme mondial ; s'adressant aux pays pauvres, ils insistent plus volontiers, tout en soulignant certes l'inégalable indépendance des Etats socialistes, sur la situation du peuple russe, naguère miséreux, aujourd'hui prospère et politiquement souverain grâce à un affranchissement économique que seules les techniques collec-

Mais il n'y a pas que l'opposition des pauvres et de riches, il faut aussi compter avec celle qui, dans bien des cas, désunit les vieux Etats selon qu'ils ont ou non des territoires d'outre-mer, comme avec l'aventure idéologique dans laquelle d'autres se sont embarqués, en jetant aussi bien leur avenir temporel dans l'entreprise. On ne pourrait évoquer toutes ces raisons propres à chacun et qui sont autant d'entraves à la poursuite de l'intérêt général, laquelle ne peut être qu'épisodique et peu poussée ; chercher le général c'est en effet extraire de plusieurs situations un monde commun, opération non seulement malaisée mais surtout condamnée à ne connaître qu'une réussite précaire et incomplète, toute tentative d'organisation durable du monde paraissant pour l'heure impossible. Ne pas l'admettre et soutenir que les membres des Nations Unies sont en mesure de se hausser à la conception du bien commun et que les décisions des instances sociétaires en sont l'expression, c'est aboutir, lorsque l'organe se détermine à la majorité, à faire produire tous leurs dangers au sophisme de Jean-Jacques et à présenter comme l'expression de la volonté générale ce qui n'est que le triomphe de volontés particulières.

Il faut rendre cette justice à Rousseau qu'il avait aperçu ce péril dans les Assemblées politiques sur lesquelles il raisonnait, et avait dénoncé cette mystification : « Quand il se fait des brigues, des associations partielles aux dépens de la grande, la volonté de chacune de ces associations devient générale par rapport à l'Etat ; on peut dire qu'il n'y a plus autant de votants que d'hommes, mais seulement autant que d'associations... Il importe donc, pour avoir bien l'énoncé de la volonté générale, qu'il n'y ait pas de société partielle dans l'Etat et que chaque citoyen n'opine que d'après lui... » (20). Formules exclusives de toute médiation entre les peuples et le pouvoir et qui montrent, après coup, combien ont été abusives l'extension à l'organisation interétatique de principes conçus pour justifier la souveraineté populaire et l'assimilation de l'Etat à l'individu. En réalité les Etats, concentrations juridico-politiques d'intérêts, constituent autant de corps intermédiaires entre les peuples et le pouvoir de l'Organisation. Chacun a certes pour fonction de définir l'intérêt général, mais au regard

tivistes ont pu permettre, et ils lancent la nouvelle promesse à ceux qui crient dans les déserts. Il serait aisé de montrer que les Etats-Unis adoptent dans leurs rapports avec l'Europe comme avec l'Orient une attitude empreinte d'une ambiguïté comparable.

(20) *Contrat Social*, L.II, Ch. III.

de la société internationale, celui-ci lui est particulier ; or c'est pour en énoncer les conditions et en imposer la réalisation que l'Etat est souverain ; son aptitude à dégager pour lui la volonté générale est en raison directe de sa souveraineté, mais en revanche, d'autant plus réduite est sa capacité de se dépasser et de faire l'intérêt général de l'intérêt général. De sorte que, pour lui, l'intérêt général de la société internationale et celui que sa propre prospérité lui paraît supposer ne font qu'un. Il se définit en effet plus naturellement vers l'intérieur que vers l'extérieur ; c'est pourquoi les Etats procèdent par appropriation et les associations internationales par ratification : ce qu'elles présentent comme intérêt général, n'est que leur adhésion à un intérêt tel qu'il est déterminé par un ou plusieurs Etats-membres sur une question donnée. Il n'y a donc point de synthèse. Il ne pourrait en être autrement, et l'intérêt général ne pourrait être conçu aux dimensions d'un monde que si, cessant d'être un ensemble hétérogène de projections étatiques, il était réalisé globalement, comme un tout perçu à titre originare. La médiation de l'Etat ne le permettant pas, il en résulte que, pour parler comme Rousseau, il n'y a, dans l'Assemblée internationale, de place que pour la volonté de tous mais non pour la volonté générale ; sous couleur de servir de cadre à l'expression de celle-ci, la Convention des Etats n'est qu'un cas typique de représentation des intérêts. Or entre ces derniers l'arbitrage du nombre doit céder le pas à l'accord unanime. C'est pourquoi, quelle que soit son utilité, le vote majoritaire encourt le grief d'arbitraire que ne manquent pas de lui adresser tour à tour les membres de la minorité (21). Dès lors comment s'étonner de la for-

(21) On arrive ainsi à des réactions étatiques assez surprenantes. Les vieux Etats, les plus disposés à certains sacrifices de souveraineté au plan régional, se montrent, dans l'organisation universelle, en raison de leur mise en minorité sur de nombreux problèmes, attachés à la règle de l'unanimité dont à l'O.N.U., ils conservent la nostalgie. A l'inverse les jeunes Etats, pourtant les plus jaloux d'une souveraineté de fraîche acquisition, se déclarent satisfaits d'un système majoritaire qui, en fait, bien souvent les avantage et peuvent, en se piquant de libéralisme, dénoncer le conservatisme des anciens. La gravité de tels malentendus n'est pas à démontrer ; les minoritaires ne restent dans l'organisation que dans l'espoir d'être un jour majoritaires, ce régime supposant l'alternative des majorités. Que celle-ci ne se vérifie pas à une fréquence suffisante, la minorité s'estimera dupée. Pour l'heure, les puissances coloniales, minoritaires dans les affaires mettant en cause l'indépendance des peuples d'outre-mer, appartiennent également au bloc occidental où la peur du communisme les maintient dans l'orbite américaine. Avec le développement des offensives afro-asiatiques, leurs liens avec les Etats-Unis se tendent dangereusement ; que les aventures d'une dialectique unissent fréquemment Américains et Russes dans de tels débats, ils pourront se demander s'ils doivent

mation des coalitions qui, à l'Assemblée des Nations Unies, faussent systématiquement l'expression de la volonté générale ? Le mythe abusif de la généralité de la loi en est la cause ; il ne faut point se dissimuler cependant que la constitution de ligues de volontés particulières susceptibles d'emporter le plus souvent la partie, fait peser sur le système de sérieux risques d'éclatement.

Aussi bien peut-on trouver des remèdes à cette situation soit à l'intérieur de l'organisation, elle-même, soit en dehors d'elle.

Peut-on faire reconnaître institutionnellement que certains Etats ont une situation personnelle qui légitime un traitement préférentiel ? Nul ne songe à contester que ceux qui ont un rôle particulier à jouer, à raison de leur puissance notamment, dans l'exécution des décisions de l'organisation, se voient attribuer des responsabilités spéciales. Pour autant, s'ils peuvent être ainsi les agents exécutifs pour le compte de tous, cela ne retentit pas en principe sur la rectitude de la démocratie directe. Le problème se pose au contraire, lorsqu'on l'examine au niveau de l'élaboration de la décision.

Un premier moyen de le résoudre est d'admettre que les mesures prises à la majorité ne concerneront que les membres de celle-ci : ce que l'on pourrait appeler le système de « l'unanimité relative ». Il est connu des organisations politiques comme l'O.E.A. (22), ou techniques comme l'O.E.C.E. (23). Il semble cependant plus utilisable par les secondes que par les premières, les institutions techniques et spécialement celles qui ont un domaine économique ne pouvant méconnaître certaines disparités de situation et de possibilités entre leurs membres. Considération qui explique également qu'elles aient recours au second procédé : la pondération des votes.

continuer à appartenir à l'Organisation. Celle-ci, en effet, reposait, dans l'esprit de la Charte, non seulement sur le postulat de l'accord de Washington et Moscou, mais aussi sur celui des trois autres membres du Conseil de sécurité. Le déclin de cet organe est leur propre déclin ; l'expansion de l'Assemblée va de pair avec la promotion des affranchis.

(22) Dans le cadre du Traité Inter-Américain d'Assistance Mutuelle, l'Organe de Consultation peut, à la majorité des 2/3, décider l'application de sanctions militaires, mais seuls les Etats de la majorité sont tenus d'appliquer ces mesures.

(23) L'article 14 de la Convention du 16 avril 1948, créant l'O.E.C.E., déclare : « Dès lors qu'un membre déclare n'être pas intéressé à une question, son abstention ne fait pas obstacle aux décisions qui sont obligatoires pour les autres membres ». Dans une organisation économique relevant plus ouvertement de la représentation des intérêts que de la démocratie politique, ce régime d'unanimité relative semble plus aisément admissible.

Celle-ci tend à corriger les excès du suffrage universel et s'écarte ouvertement de la démocratie directe et des conceptions égalitaires. Elle s'inspire du souci de rétablir un équilibre entre la loi du nombre et le respect des responsabilités. On sait que toute la difficulté réside dans le choix d'un critère ; aucun n'étant pleinement satisfaisant. Ceux qui retiennent l'importance de la contribution acquittée envers l'organisation instaurent un régime censitaire et oligarchique, cependant que ceux qui se fondent sur le chiffre de la population risquent, appliqués sans mesure, d'aboutir à une résurgence de la loi du nombre et à une ploutocratie non moins choquante. Divers projets, pour introduire la pondération dans l'Organisation des Nations Unies, n'ont jamais dépassé le cercle étroit des études théoriques (24). On peut se demander pourquoi ce système, fréquemment utilisé dans les institutions techniques, demeure tout à fait exceptionnel dans les organisations politiques. A vrai dire il est même ignoré de celles-ci ; on le trouve seulement dans certains organes dotés de fonctions politiques au sein d'un ensemble institutionnel considéré comme ayant principalement un objet technique. C'est le cas des Conseils des Ministres nationaux dans les pools européens. Alors qu'apparemment ils expriment une démocratie directe interétatique, ils affectent à chaque Etat une puissance de vote particulière en considération de laquelle est établi le calcul de la majorité (25). A vrai dire cet exemple ne constitue pas véritablement une exception à la règle du caractère égalitaire des organisations politiques.

Certes on peut aisément avancer, pour soutenir que la pondération ne pénètre pas dans les instances politiques, le caractère technique et non politique des Communautés Européennes (nées, mort-nées ou à naître). Cette manière de voir bute rapidement sur

(24) L.B. Sohn, « Weighted representation in a world legislature. A new proposal », *Common Cause*, 1949, pp. 72-81.

Cf. le tableau des techniques de pondération dans l'étude de R. Drago : « La pondération dans les organisations internationales », in *Annuaire Français de Droit international*, 1956, pp. 529-547.

(25) On sait que le Conseil des Ministres de la C.E.C.A. prend des décisions soit à la majorité simple, soit à la majorité des 2/3, soit à celle des 5/6, soit à l'unanimité. Pour que les décisions autres que celles qui exigent la majorité qualifiée ou l'unanimité, soient acquises, il faut que la majorité absolue comprenne au moins la voix d'un des Etats qui représente au moins 20 % de la production totale de la Communauté (art. 28 de la Convention). Cf. Reuter, *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, Paris, 1953, n° 61.

(A la suite des accords franco-allemands sur la Sarre, l'art. 28 du Traité a été modifié et le pourcentage de 20 % a été réduit à 1/6.)

la distinction du technique et du politique (26) et sur l'insuffisante étanchéité de la cloison qui les sépare. Mieux vaut admettre que tout pool fonctionne en vue d'une certaine finalité, laquelle ne peut être que politique. De même que l'ordre interne exige des politiques financières, de production industrielle ou de défense nationale, on trouve dans l'ordre international des institutions spécialisées dans l'affrontement de certains problèmes politiques dont la solution demande de sérieuses recherches techniques. Aussi bien le concept essentiel n'est-il pas celui de la technicité mais celui de la spécialisation. Des institutions internationales sont spécialisées ; certaines, comme l'U.P.U., ne sont que peu déterminées par l'aspect politique des questions qu'elles abordent, d'autres comme les Communautés Européennes, le sont davantage. Mais ce qui les distingue d'organisations du type O.N.U. est précisément une spécialité qui évoque à juste titre celle des établissements publics. Les Nations Unies ne sont pas étrangères aux problèmes techniques, elles disposent de multiples organes ou institutions en mesure de leur fournir les informations nécessaires, mais leur compétence plénière leur permet de s'attaquer à n'importe laquelle de ces questions. La compétence plénière s'oppose à la compétence spécialisée. Pour autant cette opposition ne recouvre point celle du politique et du technique, car les institutions spécialisées sont compétentes pour s'occuper des problèmes politiques comme techniques, à l'intérieur de leur spécialisation. C'est précisément elle qui explique les atteintes portées à la règle de l'égalité fonctionnelle.

La spécialisation, d'une part résulte d'une certaine « situation » dans un domaine précis, propre à certains Etats, et d'autre part met en évidence les « situations » respectives de chacun d'eux par rapport à l'ensemble, dans l'approche de certains problèmes comme dans l'exécution de tâches déterminées, la spécialisation déchire le voile égalitaire et fait apparaître les singularités. C'est précisément pour en tenir compte que l'on a créé une institution spécialisée. A la conception générale et abstraite de l'organisation à compétence plénière, s'oppose celle de l'institution spécialisée et concrète.

Spécialisation et pondération se posent en termes de situation. Dès lors la définition du bien commun ne découle plus d'une contribution égalitaire des Etats mais d'une participation privilégiée ;

(26) Cf. *infra*, II<sup>e</sup> Partie, § C, La Démo-Technocratie.

c'est dire que, comme sous l'Ancien Régime, le respect de certains particularismes est exigé par le commun profit lui-même.

Dans l'organisation à compétence plénière, au contraire, les catégories de problèmes sont d'une multiplicité à laquelle ne saurait correspondre une multiplicité de systèmes de pondération, variant selon les questions. Dans cette hypothèse les grands Etats se retrouveraient dans un statut privilégié, tandis que les autres obéiraient à un régime de rotation dont on devine l'inextricable complexité comme l'inévitable arbitraire.

C'est précisément une des raisons pour laquelle un organe politique à compétence non spécialisée ne peut connaître en pratique que deux systèmes de votation : soit une pondération constante avec les risques de despotisme qu'elle encourt, en figeant de façon permanente les rapports d'intérêts entre Etats, soit le régime égalitaire, qui n'est pas exempt du même péril. Au demeurant ce régime gardera toujours la faveur des Etats qui s'assemblent sur les bases de la démocratie directe (27). De sorte que pour les organisations à compétence plénière, le moyen le plus sûr pour constitutionnaliser une communauté d'intérêts demeure l'entente régionale.

On s'en indigne souvent comme si elle traduisait une déprava- tion du sens international. Pourquoi ne pas admettre, au contraire, qu'elle est la conséquence naturelle des excès auxquels a conduit l'abusif détournement des principes individualistes que Rousseau avait énoncés pour les sociétés politiques nationales ? (28). On sort

(27) Diversités et privilèges peuvent plus aisément être introduits dans la démocratie représentative, cf. *infra*, II<sup>e</sup> Partie, §§ A et B.

(28) Cette réaction de la loi particulière contre la loi générale est un phénomène très connu dans l'ordre interne. Les cas historiques de reconnaissance de situations spéciales ont été précédées de durs assauts contre le mythe de la généralité de la loi. Le droit du travail est ainsi à l'origine apparu comme un droit de classe. Le pouvoir a fini par imposer un corps de règle systématiquement favorable à une certaine catégorie sociale. Dans la société internationale, l'autorité de l'organisation est loin d'être suffisamment concentrée pour imposer ouvertement et avec valeur de droit un régime particulariste ; elle ne peut que subir celui-ci lorsqu'il se manifeste de façon spontanée ici ou là. Cet acquiescement du pouvoir se retrouve parfois dans les pays où son impuissance l'amène à laisser des situations en conflit à conclure elles-mêmes un arrangement : les conventions collectives, passées entre souverainetés particulières, constituent une législation se substituant à celle de l'Etat défaillant, et participent de l'anarchie conventionnelle dont rêvait Proudhon. Certes l'Etat s'efforce de conserver à leur égard un droit de contrôle et va jusqu'à les intégrer dans sa législation, affectant de donner valeur unilatérale à ce qui demeure le résultat d'accords conclus en dehors de lui. L'organisation internationale se contente de prescrire l'enregistrement des traités à son Secrétariat

de l'organisation à vocation universelle pour pouvoir parler un langage commun ; cette réaction contre le « babelisme » n'est pas assurée de la réussite, ses chances sont proportionnelles à la solidarité qui unit ses membres et qui peut leur faire plus aisément admettre que la majorité engage la minorité.

Parfois le régionalisme ne fait pas seulement face à des situations dominées par un élément politico-territorial, mais encore à un problème particulier qui se pose dans une zone déterminée ; alors il se combine avec l'institution spécialisée. La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, la Communauté Economique et l'Euratom sont jusqu'ici les exemples les plus nets de ces tendances qui expriment le besoin des Etats de sortir de l'aréopage égalitaire pour s'attaquer aux situations communes à certains d'entre eux : la loi particulière apparaît ainsi préférable à la loi générale.

Ces institutions s'étant libérées des abstractions, il ne faut pas s'étonner que, de même que les modes de votation n'y sont plus les témoins d'une égalité supposée, elles renoncent pour certains de leurs organes aux assurances de la démocratie directe. On ne peut en effet sortir des impasses du système unanimitaire comme des équivoques de la majorité, qu'en ayant recours à des votants, qui, moins engagés que les Etats, peuvent plus aisément aboutir à l'une ou subir l'autre, grâce à l'indépendance fonctionnelle dont ils jouissent à l'égard des détenteurs de la souveraineté. C'est l'appel au régime représentatif.

## II

### LA VOLONTÉ GÉNÉRALE DANS LA DÉMOCRATIE REPRÉSENTATIVE INTERNATIONALE

Si la théorie de la souveraineté populaire se traduit dans la démocratie directe ou, du moins dans les formes qui s'en approchent le plus, celle de la souveraineté nationale débouche sur la représentation. Alors, le vote devient l'exercice d'une souveraineté intégrée qui, au lieu d'être répartie entre les citoyens, réside dans

et la supériorité de principe de la Charte comme de ses organes par rapport aux Ententes Régionales. Cela ne va pas très loin et rien n'a pu empêcher, aussi bien après l'adoption du Covenant, qu'après celle de la Charte, la résurgence des conventions régionales ou spéciales, lois particulières à certaines situations.

le corps unifié de la Nation. Celle-ci détermine quels sont les individus admis à un électorat, qui apparaît ainsi non comme un droit, mais plutôt comme une fonction, cependant qu'elle veille à garantir l'indépendance des élus, censés représenter non les électeurs mais la collectivité nationale toute entière. Une telle théorie peut fort bien trouver sa place également dans l'organisation internationale. Il importe seulement de dissiper au préalable une équivoque et de discerner où se situe la souveraineté globale : si c'est au niveau des Etats ou à celui des collectivités humaines, afin de savoir qui se trouve représenté.

### A) *La représentation superétatique*

Comment imaginer un système représentatif au sens du Droit public français, dans une société essentiellement interétatique, où l'Etat étant souverain et la souveraineté intransmissible, il semble difficile qu'il puisse céder même une part de son exercice ? Il suffit seulement de délaissier les postulats rousseauistes et d'admettre que les Etats constituent, par leur groupement, une entité nouvelle, qui, elle, disposerait d'une souveraineté et émettrait une volonté supérieure. A ce stade, on ne considère pas les collectivités humaines dans le phénomène ; elles n'y ont point leur place. L'organisation n'est point supranationale, au plan de la représentation, car seuls les Etats désignent des représentants, mais superétatique, en prenant cette expression dans un sens plus spécifique que celui qu'elle a d'ordinaire (29). Dans le superétatisme représentatif ainsi conçu, les Etats se groupent dans un ensemble, détenteur d'une volonté qui ne peut être que la volonté générale ; et ils choisissent certains d'entre eux pour les représenter, de la même manière que, dans l'ordre interne, les citoyens groupés dans la Nation, désignent certains représentants, pris dans son sein.

Cette analyse n'a rien d'irréel ; elle vise notamment la S.D.N. et l'O.N.U., qui, à côté de tentatives de démocratie directe au niveau des assemblées générales, ont instauré un système représentatif avec la constitution d'organes restreints. Le Conseil de la Société ne comprenait qu'un nombre réduit de représentants dont certains se voyaient reconnaître une mission représentative à titre

(29) Distinguant ainsi superétatisme et supranationalisme, nous entendons nous placer seulement au plan de la représentation, non à celui du pouvoir de l'organisation à l'égard de ses membres. A ce second point de vue une autorité superétatique est nécessairement supranationale et inversement.

permanent, cependant que d'autres étaient élus par rotation. Cette dualité de régime en fait immédiatement apparaître le caractère aristocratique. Celui-ci est la conséquence difficilement évitable de la nature étatique des représentants. Certes cela n'est pas ignoré non plus du régime représentatif dans l'ordre interne, et, de fait, les membres permanents du Conseil évoquent les sénateurs inamovibles. En revanche tous les Etats siégeant dans cet organe jouissaient d'un droit de vote égal. Il pouvait paraître singulier que des représentants fussent obligés de prendre leurs décisions à l'unanimité ; la logique de la représentation réclame la majorité. Alors les représentants, égaux entre eux et dont le nombre est inférieur à celui des représentés, constituent selon le mot de Siéyès, une « élite représentative » exerçant véritablement une souveraineté intégrée et exprimant la volonté nationale.

L'exigence d'une unanimité aboutit à faire de chacun le porteur exclusif de la volonté générale et, ainsi, le système se trouve faussé par la résurgence d'une démocratie directe, celle des privilégiés qui composent le Conseil. C'est dire qu'ils agissent davantage en souverains qu'en représentants. Ils sont eux-mêmes trop engagés pour appliquer la prescription, qu'en se fondant sur l'esprit de l'institution, leur adressait un des commentateurs les plus autorisés du Covenant : « Si l'unanimité reste la règle des délibérations du Conseil, ses Membres sont cependant censés se placer au point de vue de l'intérêt général » (30). A de telles recommandations ne tarda pas à s'opposer la formule de l'Avis n° 12 de la Cour Permanente justifiant le système unanimitaire par la situation personnelle des membres du Conseil (31). C'est la même idée qui explique aujourd'hui le régime d'unanimité privilégiée en vigueur au Conseil de Sécurité.

Lui aussi, en principe, est un organe représentatif ; ses membres sont réputés libres de tout mandat impératif, et se détermi-

(30) Ch. de Visscher, « Quelques réflexions sur la règle de l'unanimité dans les organisations internationales », in *Mélanges Ernest Mahaim*, Sirey, 1935, p. 109, cité par Rolin, *op. cit.*, p. 557.

(31) « Il serait difficilement concevable que des résolutions sur des questions affectant la paix du monde puissent être prises contre la volonté de ceux parmi les membres du Conseil, qui, tout en étant en minorité, devraient, en raison de leur situation politique, en supporter, pour la plus grande partie, le poids et les conséquences ». Cet avis révèle la contradiction intime d'un organe dans lequel les Etats ont pour devoir de remplir une mission de représentation pour le compte de la collectivité interétatique, cependant que la Cour reconnaît la primauté de la situation de chacun.

ment à la majorité. Mais la situation particulière des cinq (32) en a fait des super-représentants : leur accord est interprété par la Charte comme une définition de la volonté générale que deux voix suffisent à ratifier et à authentifier. Solution qui, par l'égalité qu'elle pose entre la connivence des grands et le bonheur de tous, suppose une hibernation du reste du monde que vient aujourd'hui contredire la multiplication des pôles politiques (33).

Il reste que l'Assemblée générale prend ceux-ci en considération dans la désignation des membres non-permanents et le Conseil offre une image des grands groupes internationaux : ensembles inter-américain, afro-asiatique, européen, socialiste ; les partis à base territoriale ou purement idéologique ainsi représentés sont eux-mêmes d'une cohésion inégale mais suffisante pour que les majorités soient relativement instables ; du moins ce trait rapproche le système des régimes représentatifs internes à partis puissants.

Ainsi se trouve permise, à tout le moins, l'expression des tendances fondamentales qui animent le monde. Mais du même coup apparaissent les limites de la représentativité d'Etats qui, profondément engagés dans l'un ou l'autre de ces mouvements, ne peuvent être considérés comme représentant la collectivité des Etats. L'interétatisation des problèmes demeure donc au centre de l'organisation et c'est pourquoi, pour la dépasser, on assure la représentation des Etats par des individus.

Un tel système suppose que l'ensemble des Etats désigne des personnes réputées votant et agissant, au nom de tous, sans qu'aucun d'eux puisse recevoir d'ordre d'un gouvernement particulier. Il a été tout d'abord introduit dans les organes juridictionnels ; une fois désignés, les juges ne représentent pas leur Etat respectif, ils sont les agents de la communauté pour le compte de laquelle ils rendent la justice. On objectera peut-être que leur fonction

(32) La Déclaration des Quatre Puissances du 14 juin 1945, justifiant le veto, s'inspire de considérations identiques à celles qui ont inspiré l'Avis n° 12.

(33) Dans le régime directorial établi à Yalta, la définition du bien commun, si l'on peut dire, venait d'en haut ; le transfert d'une partie importante du rôle du Conseil à l'Assemblée le met à la merci de la démagogie. Les deux solutions ne sont pas moins choquantes. L'erreur de la première était de croire que la paix ne pouvait être menacée que par les Grands. Il est exact qu'elle ne peut être assurée contre eux, mais elle peut être troublée par d'autres que par eux et cela peut les engager malgré eux dans un conflit.

La détente entr'aperçue en 1955 supposait que l'accord tacite des deux plus grands sur un certain état du monde devait permettre de vivre en paix. Que des Hongrois n'acceptent pas de jouer le jeu et tout est remis en question.

n'est pas de définir le bien commun mais seulement de dire le droit ; il faut voir cependant que leur rôle est plus étendu que celui du juge interne, lequel est plus étroitement limité par le droit écrit dans sa fonction normative, alors que le juge international se voit souvent reconnaître un droit de statuer en équité faisant de lui un véritable législateur.

Cette représentation des Etats par les individus met dans l'ombre les problèmes de pluralité. L'unanimité ne saurait évidemment être exigée ; destinée à ménager les volontés étatiques, elle ne saurait paralyser les délibérations d'organes représentatifs composés d'individus (34). Essentiel au contraire est le statut destiné à garantir l'indépendance du représentant, car c'est en elle qu'il puise égalité et disponibilité. Ici demeure la difficulté de cette formule de représentation (35).

Mais alors, si c'est l'emprise de l'Etat que l'on redoute, on peut doubler les organes de composition ou d'inspiration étatique par des institutions qui ne procèdent plus d'eux mais des collectivités humaines.

#### B) *La représentation supranationale*

La mutation est d'importance, elle concerne le souverain. Ce n'est plus le corps constitué par la réunion des Etats, mais celui formé par l'assemblage des Nations dans la Super-Nation. Celle-ci désigne des représentants, voués au colloque et au dégagement de la volonté générale. Recrutés à raison de leur appartenance à la citoyenneté commune, ils y semblent d'autant plus aptes qu'ils sont censés n'exprimer aucun intérêt spécialisé ou localisé. Tel est du moins le schéma idéal.

Les applications présentent avec lui de sensibles différences. L'intégration de la Super-Nation européenne qui les a tentées n'est

(34) C'est parce que sous peine de déni de justice, l'acte juridictionnel doit, après la saisine du tribunal, nécessairement intervenir, que les juges ne peuvent être des délégués des Etats. Quant à la publication des opinions minoritaires, elle est davantage inspirée par la pratique anglo-saxonne que par le souci de ménager la susceptibilité de l'Etat dont les juges dissidents portent la nationalité.

(35) On peut spécialement songer au recours aux « Sages » comme on l'a vu à deux reprises à l'O.T.A.N. Mais pour l'instant, outre qu'ils ne forment pas un organe permanent, ils ne sont que des donneurs d'avis. Ceux-ci sont loin d'ailleurs d'être d'une portée négligeable dans la définition qu'ils donnent du bien commun. Cette pratique est certainement appelée à se multiplier, car elle permet de sortir de bien des impasses.

pas encore assez poussée pour qu'une véritable citoyenneté européenne ait été instituée. En réalité les membres des Assemblées européennes sont issus de Parlements nationaux et, en tout état de cause, ils ne pourraient y avoir accédé que par leur promotion à la représentation supranationale. Toute la question est précisément de savoir s'ils y atteignent, et si leur origine ne compromet pas leur indépendance au point de faire renaître de façon détournée une domination des Etats susceptible de compromettre tout effort de recherche du bien commun.

Une première objection doit être tout de suite écartée ; elle consisterait à soutenir que les Assemblées trouvant leur source dans un traité interétatique, ce sont les Etats qui ont décidé d'être juridiquement représentés à travers les délégations parlementaires européennes. Si la convention est le moyen de créer des institutions, seule une vue excessivement étroite peut l'assimiler dans tous les cas à un contrat, capable seulement d'engendrer des obligations entre Etats et impuissant à donner naissance à des structures dotées d'une existence autonome.

Il y a déjà longtemps qu'ont été rejetées les exagérations volontaristes qui ne voulaient voir dans l'organe qu'un cadre à l'expression de la volonté de chacun des Etats et qu'a triomphé la théorie de la volonté collective de l'institution. Ce succès remporté sur le terrain des organes inter-gouvernementaux s'impose *a fortiori* à propos de ceux qui, rassemblant des individus, représentent les nations. A la vérité, le Traité interétatique, mode de droit commun de création de la personnalité juridique, peut atteindre les objets les plus divers et, notamment, offrir une structure institutionnelle aux gouvernés comme aux gouvernants.

Il s'en suit que les premiers peuvent être représentés dans des assemblées *supra-nationales*, au sens précis que nous avons donné à ce qualificatif au plan de la représentation, par opposition aux rouages inter ou super-étatiques, propres aux seconds. Il s'agit en effet de donner, sinon le pouvoir, du moins la parole aux nations et aux individus qui les peuplent et non plus aux Etats. Le phénomène est particulièrement éclatant dans le Projet de Communauté Politique Européenne : une Chambre des Peuples doit représenter l'ensemble de la Nation Europe, constituée par six collectivités nationales. L'Assemblée Commune de la C.E.C.A. (Sénat éventuel de la Communauté Politique), représente également la même communauté composée. Certes, ses membres étant désignés par les Parlements nationaux, on peut dire qu'ils n'accèdent à l'Europe que

par une élection à deux degrés ; mais celle-ci ne doit soulever aucune équivoque : ils ne sont pas des délégués des Parlements, simples collèges électoraux, mais ils représentent, comme le dit l'article 20 du Traité, « les peuples des Etats réunis dans la Communauté ». D'ailleurs l'article 21 ouvre le choix entre la désignation parlementaire et l'élection au suffrage universel, ce qui situe ces deux modes au même plan, celui de la technique électorale. L'option, bien sûr, n'est pas négligeable, et si l'on peut regretter que les Parlements viennent médiatiser la volonté populaire, les principes ne sont pas atteints : dans les deux cas c'est en elle que les membres de l'Assemblée puisent leur pouvoir.

La chose a paru moins certaine pour l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe ; on a cru pouvoir soutenir qu'« elle n'est pas seulement une institution parlementaire, mais aussi une institution interétatique » (36). Des arguments d'ordre juridique comme des considérations politiques ont été avancés.

Au départ, un texte ; l'article 25 *a* du Statut : « L'Assemblée Consultative est composée de représentants de chaque Membre, élu par son Parlement selon une procédure fixée par celui-ci sous réserve toutefois que le gouvernement de tout Membre puisse procéder à des nominations complémentaires, quand le Parlement n'est pas en session et n'a pas établi la procédure à suivre dans ce cas ». Cette disposition paraît réduire assez sensiblement le caractère représentatif de l'Assemblée. Il faut reconnaître que celle-ci ayant été la première tentative d'instauration d'un Parlement Européen, les rédacteurs du Statut, encore empêtrés dans les errements de l'organisation interétatique traditionnelle, ont été naturellement conduits à une certaine prudence dans le choix de leurs expressions. On ne doit pas cependant en exagérer la portée. Il est significatif, qu'en dépit de ces restrictions mentales, ils n'aient point utilisé le mot Etat, mais celui de Membre. Cette substitution trahit bien leur opinion que les représentants ne sont pas délégués des Etats ; encore trop timides pour les proclamer « députés européens » (37), les auteurs du Statut ont eu recours à un terme générique et vague

(36) M. Mouskhely, « Le mandat des représentants à l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe », in *Revue de Droit public*, 1952, pp. 662-680.

(37) M. A. Philip : « ...nous ne sommes ici ni les représentants des gouvernements, ni les représentants de parlements. Nous sommes ici des députés européens individuellement responsables qui nous prononçons et exprimons notre opinion particulière, laquelle peut être très différente, à un moment donné, de celle de notre gouvernement ou de la majorité de notre parlement ». *Compte rendu des Débats*, 1951, t. II, p. 242.

qui leur offrait l'avantage de ne pas les compromettre dans ce qui pouvait sembler d'aventureuses options juridico-politiques. Il reste que les délégués à l'Assemblée ne sont pas nécessairement désignés par leurs Parlements respectifs et que la compétence des gouvernements est réservée par l'article 25 a.

Celle-ci n'est prévue cependant qu'à titre subsidiaire, en cas de vacance ou de carence du Parlement, organe naturel et principal de désignation. Pour autant les membres qui seraient nommés par le Gouvernement, ne sauraient être assimilés à des agents diplomatiques, nul mandat impératif ne venant conditionner leur comportement à l'Assemblée. D'ailleurs dans les pays à régime parlementaire, la responsabilité ministérielle se trouve engagée par tous les actes du cabinet et le Parlement a la faculté de lui demander des comptes sur la manière dont ont été désignés les représentants à l'Assemblée Consultative. Ce sera notamment le cas si le gouvernement n'a pas respecté une certaine proportionnalité dans la représentation des partis. De sorte que les Chambres conservent en définitive la haute main sur ces désignations qui doivent offrir une image assez fidèle des courants politiques.

On ne saurait, pour soutenir le contraire, s'attacher au fait que conformément à l'article 28 c (h) du Statut et à l'article 6, § 1, du Règlement intérieur de l'Assemblée, le Ministre des Affaires étrangères doit transmettre les nominations au Secrétaire général du Conseil de l'Europe. Cette procédure de transmission et de certification est normale ; les Parlements ne sont pas dotés de la personnalité internationale, ils utilisent nécessairement l'agent habituel des relations *inter-étatiques* comme *inter-nationales*. Mais cette intervention du Ministre ne peut s'analyser en une investiture ; la preuve en est qu'il n'a pas la possibilité d'assortir la communication de conditions ou de réserves. Notaire et agent de transmission, il n'agit qu'en vertu d'une compétence liée. De surcroît la vérification des pouvoirs par l'Assemblée aboutit à une investiture européenne qui vient doubler l'investiture parlementaire nationale et faire du représentant un député européen.

Peut-on le nier encore en se fondant sur l'article 7 du Règlement selon lequel, « les représentants et suppléants restent en fonction jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante, sous réserve du droit des Membres, à la suite du renouvellement de leur Parlement, de procéder à des remplacements... » ? Cette disposition ne consacre nullement la primauté de l'investiture nationale, en tout cas, elle n'altère pas le caractère européen des représentants. Les

élections parlementaires n'ont pas lieu à la même date dans toute l'Europe, le principe démocratique qui ne tolère pas la prolongation du mandat au delà du maintien de la confiance de l'électeur, nécessite donc la coïncidence entre la composition de l'Assemblée européenne et les modifications intervenues dans la volonté populaire. Si celle-ci n'est perceptible qu'au sein de chaque Nation, c'est que les territoires nationaux constituent les circonscriptions électorales à l'intérieur desquelles s'exprime une volonté européenne. D'où, à défaut de concomitance électorale, le besoin d'une ventilation.

Les particularités de ce régime se ramènent ainsi à l'ambiguïté de la désignation : les électeurs nationaux, en même temps qu'ils choisissent leurs représentants à leur Parlement, franchissent le premier degré d'une élection internationale. C'est un cas de doublement fonctionnel, mais alors qu'il était jusqu'ici l'apanage des gouvernants, il devient le lot des gouvernés. L'ensemble des élections nationales dégage ainsi un supranationalisme représentatif ; la Nation-Europe confie à certaines personnes choisies par les peuples, le soin de définir le bien commun.

Si leur condition juridique ne fait de ces élus ni des émissaires de l'Etat, ni des délégués des Parlements, mais les constitue représentants européens, on peut se demander s'ils sont effectivement mieux pourvus que les uns ou les autres pour remplir leur mission. L'intégration parlementaire de l'Europe ne signifie pas que les membres de l'Assemblée se comportent en fait uniquement en Européens et ont oublié toute réaction nationale. Le régime représentatif ne saurait présenter dans l'ordre international plus de garanties à cet égard qu'il n'en offre dans l'ordre interne. On sait qu'en France notamment, en dépit du caractère national du représentant, celui-ci demeure très imbu de l'esprit de clocher et que son comportement est fortement déterminé par des considérations électorales ou locales. On n'en continue pas moins à enseigner que le député représente toute la Nation. Fiction inutile ? Sans nul doute si on la prend à la lettre, car elle ne résiste pas à un examen, même sommaire, de la vie politique.

Mais ce principe conserve une valeur non méprisable. D'une part il interdit tout mandat impératif et fonde l'indépendance juridique du député, offrant ainsi une arme efficace à celui désireux de l'utiliser et permettant d'infliger une condamnation morale à celui qui la méprise. D'autre part, en effet, il fait un devoir aux représentants de se hausser au niveau de l'intérêt général et de

le faire prévaloir. L'existence et le dynamisme des « *pressure groups* » ont précisément pour objet l'appropriation des parlementaires et leur transformation en agents d'intérêts privés. Le principe représentatif a ainsi essentiellement une fonction unificatrice ; il tend à affranchir l'élu de la pression des intérêts spéciaux ou locaux pour le consacrer à la poursuite de la volonté générale. Les risques de déviation qu'il court dans l'ordre interne sont accrus dans l'assemblée parlementaire internationale.

On a regretté l'insuffisance de l'esprit européen chez nombre de membres de ceux qui siègent à Strasbourg, mais la jeunesse de ce genre d'institution explique le jeu des courants périphériques ; de surcroît, les groupes de pression ne sont pas seulement de nature privée, ce sont aussi les gouvernements. Enfin, quelles que soient les affinités existant entre les partis, qui dans chaque pays se réclament d'idéologies identiques ou voisines, ils n'ont pas de liaison organique suffisante pour permettre de voir en eux de véritables partis européens (38).

Il n'empêche que l'on voit, à l'intérieur d'une même nationalité, les membres de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe adopter, dans leur majorité, une attitude opposée à celle de leur Parlement d'origine. Le cas fut très net lors des débats sur le projet de C.E.D. On se souvient que la majorité des Français siégeant à Strasbourg en était partisan contrairement à celle de Paris. Ainsi se trouve dépassé l'antagonisme entre l'intérêt de l'Etat et de celui de l'organisation, si fréquent dans la démocratie directe interétatique ; ici, au contraire, la conception interne de l'intérêt général peut ne pas se prolonger à l'extérieur et a des chances, dans l'organisation, de se transformer en une conception, différente, du bien global.

L'essentiel du régime représentatif est donc sauvegardé ; le représentant européen, comme tout député, obéit à des préoccupations diverses dont il fait la synthèse, sans être tenu d'obéir à d'autres impératifs qu'à ceux de sa conscience, au moment de ses interventions et de ses votes. Aussi lors d'un scrutin, s'opèrent des regroupements au-dessus des points de vue nationaux (39).

(38) Cependant le 10 février 1954 les membres de l'Assemblée Commune de la C.E.C.A. ont constitué trois groupes (démocrates-chrétiens, socialistes et libéraux).

(39) On a pu voir, lors de la session de l'automne 1954, des parlementaires français critiquer vertement la politique du chef du gouvernement français,

Et pourtant n'existe-il point dans toutes les Assemblées Européennes un trait qui semble trahir, à travers cette représentation de la Nation-Europe, une résurgence des Etats ? On retrouve en effet, dans chacune, une répartition inégalitaire des sièges entre les pays, faisant intervenir un système de pondération au niveau de la représentation. On sait comment les plus grands Etats se sont vus confier un nombre de sièges plus important et comment toute une échelle a été ainsi établie entre les membres. A cet égard, on a souligné que la pondération, qui demeurerait en principe ignorée des organisations politiques, ne se trouverait consacrée par elles que dans le cadre européen (40).

Il faut, pour éclaircir le phénomène, éviter une confusion. Si l'on n'est point jusqu'ici parvenu à introduire un système pondéré dans les organisations politiques à compétence non-spécialisée, c'est parce qu'il s'agissait d'organisations strictement inter-étatiques et que le dogme de l'égalité des Etats s'y est toujours opposé. Il faut voir au contraire que les Assemblées européennes n'étant pas composées d'Etats, mais de représentants des peuples, elles

venu prononcer un discours à l'Assemblée de Strasbourg, en le rendant responsable de l'échec de la C.E.D.

Les membres de l'Assemblée ont la possibilité d'agir non seulement sur le Comité des Ministres mais également sur les gouvernements nationaux de deux façons au moins : a) ils peuvent poser des questions aux ministres qui siègent en tant que parlementaires. Cette présence a également été critiquée ; à tort. Elle a le mérite de mettre en rapport des ministres et des membres de l'Assemblée appartenant à une autre nationalité ; on voit même le Président du Comité des Ministres interpellé en qualité de membre d'un gouvernement (comme ce fut le cas notamment à la séance du 16 avril 1956 où un parlementaire irlandais demanda au Président Martino des éclaircissements sur l'attitude de l'Italie à l'égard d'un problème concernant la Commission des Droits de l'Homme, *Compte rendu des débats*, VIII<sup>e</sup> session, p. 19) ; b) ils peuvent également demander aux parlementaires nationaux d'agir auprès de leurs gouvernements respectifs. Citons, à titre d'exemple, les sollicitations dont ont été l'objet en séances au cours de 1956 les membres français afin qu'ils obtinssent de leur gouvernement une ratification rapide de la convention de Rome sur la sauvegarde des libertés fondamentales.

Il n'est pas jusqu'au vocabulaire de l'Assemblée qui ne reflète cette intégration parlementaire de l'Europe. C'est ainsi qu'on peut lire dans le compte rendu de la séance du 24 octobre 1956 (p. 744), une déclaration du Président de l'Assemblée informant ses collègues qu'un représentant s'excuse de partir avant la fin des travaux étant « appelé dans son département ». On ne saurait plus simplement « court-circuiter » (si nous osons nous exprimer de la sorte), toute référence à l'Etat.

On pourrait trouver bien d'autres exemples ; les dimensions assignées à cette étude ne le permettent pas.

(40) Cf. Drago, *op. cit.*, p. 536, et la synthèse des systèmes pondérés dans les Assemblées des Communautés européennes.

constituent des instances inter-nationales, au sens précis que nous avons donné à ce qualificatif. La pondération s'établit donc au niveau des Nations et non des Etats. Ceci n'a rien de surprenant car ces Assemblées intégrées sont la marque d'un fédéralisme, lequel va toujours de pair avec la représentation pondérée (41). Les critères retenus, les modalités de mise en œuvre des rapports de forces ou d'intérêts, peuvent être contestables ou aboutir à des résultats plus ou moins justes. Il n'empêche que la fédération suppose la pondération, qui seule fait admettre par les collectivités humaines leur intégration dans des structures communes. Pratiquement impossible entre Etats théoriquement égaux, la pondération devient naturelle entre des communautés dépouillées de la personnification juridique de l'Etat, qui seule les réputait égales entre elles, et le nombre des hommes ou la richesse des biens, peuvent être pris en considération. Ainsi le dessein immédiat du fédéralisme est-il bien plutôt qu'une fusion des individus, réalisable dans des perspectives unitaires à longue échéance, une intégration des communautés. Celles-ci conservent les traits marquants de leur individualité, et les techniques fédérales ont le mérite ignoré des Démocraties centralisées du type libéral, de faire constitutionnellement une place aux « situations ». Dans la communauté composée, les communautés composantes demeurent des communautés situées.

Pour autant elles n'apparaissent point organiquement comme telles dans l'Association fédérative ; dans la Chambre des Peuples la pondération ne se situe qu'au niveau de la représentation, mais lors du vote, qui a lieu par têtes, les députés, tenus par aucun mandat impératif de leur gouvernement ou de leur communauté, voteront librement. Ainsi se trouve ménagée tout à la fois une participation des nations des partis et des individus à l'élaboration de la volonté de l'organe. Et cette multiplicité des représentés comme la diversité des intérêts qui se mêlent, sans qu'aucun d'eux, lors du scrutin, n'apparaisse organiquement *ut singuli*, permet de faire de celle-ci, suffisamment abstraite et intégrée, l'expression de la volonté générale.

Cette technique est par essence intégriste. En effet l'égalité de

(41) Ainsi la pondération, qui n'existe au niveau des Etats que dans les institutions spécialisées, apparaît, dans les organisations à compétence généralisée, au plan des nations ; la représentation de celles-ci fait en effet intervenir le fédéralisme dont elle est une des techniques.

représentation des Etats dans les Chambres interétatiques (42), entraîne, lorsque de grandes disproportions existent entre eux, une sur-représentation de certaines collectivités par rapport à d'autres. On sait comment aux Etats-Unis, elle a pour conséquence de donner la prédominance aux intérêts des pays agricoles sur ceux des villes (43). L'égalité des Etats sacrifie les diversités nationales et crée des injustices ; l'égalité des Etats est un obstacle à l'égalité des Nations. C'est pourquoi les fédérations ont une seconde chambre où sont représentées les collectivités humaines selon des techniques pondérées.

En réalité la dynamique du fédéralisme est si puissante qu'à moins d'être issus d'une désignation gouvernementale, comme dans l'ancien Bundesrat, les membres de la Chambre des Etats eux-mêmes, ne tardent pas, s'ils sont désignés par les législatures locales, à représenter les peuples plus que les Etats. Le Sénat américain, à l'époque où ses membres étaient élus par les Parlements locaux, avait déjà vu décliner son rôle de défenseur des droits des Etats ; depuis le xvii<sup>e</sup> Amendement cette évolution n'a fait que s'accroître.

Quelles que soient les imperfections des Assemblées européennes, leurs modes de recrutement devraient les promettre à une orientation identique. D'autant procèdent les Parlements, comme les Chambres des Etats, au premier stade des Fédérations ; ils ont déjà l'avantage sur eux, du point de vue de l'intégration fédérale, de reposer sur une représentation pondérée des populations. Celle-ci, loin de reconnaître aux Etats les privilèges qu'ils s'imaginent obtenir, confère au contraire à l'Assemblée un caractère représentatif reposant non sur la hiérarchie des Etats mais sur l'intégration des communautés. Représentation des partis, des Nations et même des intérêts, dont certains débordent les limites des circonscriptions électorales pour être communs à divers éléments de la communauté composée, telle est celle que le député européen assure. Lors même qu'il entendrait défendre exclusivement la cause de sa collectivité d'origine, chacun de ses collègues demeure maître comme lui de l'appréciation de cet intérêt et peut ainsi être

(42) On trouvera un tableau très complet des divers aménagements des Chambres des Etats dans les Fédérations dans l'étude de Charles Durand, « L'Etat fédéral en droit positif », in *Le Fédéralisme* (Centre de Sciences Politiques de l'Institut d'Etudes Juridiques de Nice), 1956, p. 198 et suiv.

(43) Cf. dans le même ouvrage l'étude du professeur André Mathiot, « Le Fédéralisme aux Etats-Unis », p. 274.

conduit à voter différemment que son compatriote. Et c'est bien parce qu'il en est ainsi dans l'ensemble du Parlement européen que celui-ci, par-delà la multitude des arrières-pensées de ses membres, fait, au moment du scrutin, la synthèse de l'intérêt général, et exprime pour l'Europe, la volonté générale.

Le phénomène est si net que d'aucuns pourront reprendre à l'adresse des organes représentatifs de l'Europe, les critiques politiques qui ont été adressées au système représentatif. Soit en regrettant un mandat impératif populaire, symétrique de celui appartenant aux Etats dans la société classique, déplorant l'institution d'un corps de Parlementaires européens plus ou moins indépendants ; soit en accusant le système de ne donner qu'une image arbitraire et trop abstraite d'une nation de citoyens, laissant dans l'ombre les hommes en situation, soit enfin en lui reprochant une certaine inaptitude à dégager efficacement des forces gouvernementales.

Ce sont là des réactions qui se développeraient normalement avec l'intégration progressive de l'Europe, mais pour l'instant (et ceci est surtout valable pour le dernier grief adressé au principe représentatif) ces préoccupations sont encore hors de saison. Les Assemblées européennes ne débouchent pas en effet sur l'investiture des gouvernants. Le régime représentatif ne se situe qu'au niveau des organes délibérants. Les organes gouvernementaux reposent toujours sur la démocratie inter-étatique ; du moins dans l'organisation à compétence plénière qu'est le Conseil de l'Europe. Dans les domaines spécialisés, en effet, on voit apparaître une forme originale de gouvernement international : la Démono-technocratie.

### C) *La Démono-technocratie*

Le pullulement des organisations techniques — nous dirons plus volontiers spécialisées — est un des grands signes de l'évolution de la société internationale contemporaine. Cependant l'expression de « technocratie » est plutôt réservée aux institutions dominées par un organisme composé de techniciens disposant de compétences super-étatiques et supra-nationales. Les pools européens en constituent à l'heure actuelle les réalisations les plus marquantes. Les unions ou les institutions spécialisées qui gravitent autour des Nations-Unies ne sont certes pas négligeables.

Mais elles demeurent, pour la plupart, des agences de coordination ; plutôt que d'édifier des structures de subordination, elles se bornent à faciliter les efforts inter-étatiques dans la poursuite d'une certaine finalité. Elles disposent certes de compétences, notamment sur le plan réglementaire ; mais tout en utilisant de nombreux techniciens, elles laissent au bout du compte aux Etats, le pouvoir du dernier mot. D'ailleurs leurs rouages les plus importants sont essentiellement de structure inter-étatique. A cet égard, elles utilisent les techniques traditionnelles de la démocratie directe, fondée sur la souveraineté de l'Etat ; certaines pourtant connaissent un système représentatif, c'est le cas du Conseil de l'O.M.S. (46) ; d'autres consacrent un régime représentatif des intérêts, comme l'O.I.T. Aucune cependant ne confie à leurs organes techniques, un pouvoir déterminateur de l'importance de celui reconnu à la Haute Autorité de la C.E.C.A., premier exemple historique de l'avènement international des technocrates.

Si, replaçant cet organisme dans la perspective qui fut la nôtre jusqu'ici, nous nous demandons quelle signification lui donner par rapport aux techniques représentatives examinées, nous sommes à première vue conduits à une grande perplexité.

Tout d'abord, il semblerait que les neuf membres de la Haute Autorité nommés chacun par l'ensemble des gouvernements et, au terme du Traité lui-même, commissaires d'aucune nationalité déterminée, représentent la communauté entière des Etats. Nous serions en présence d'un cas de représentation d'un groupe d'Etats par des individus. Cette explication serait satisfaisante si elle ne se heurtait à deux objections tenant, l'une à l'existence du Comité des Ministres, l'autre à celle de l'Assemblée et à la responsabilité devant elle de la Haute Autorité.

(46) On connaît le mode de recrutement du Conseil de cette organisation. L'Assemblée désigne dix-huit Etats qui désignent autant de techniciens qui composent le Conseil où ils siègent non comme délégué d'un Etat, mais à titre individuel et comme mandataire de l'Assemblée toute entière. On se trouve en présence d'un cas-type d'électorat-fonction aboutissant à un système représentatif. Dans l'O.I.T., la Conférence Internationale du Travail participe à la fois du régime représentatif et de celui de la représentation des intérêts. Les représentants gouvernementaux, qui ne sont pas des diplomates, jouissent d'une grande liberté pour interpréter les instructions générales qu'ils reçoivent d'ailleurs non du Ministère des Affaires étrangères mais de celui du Travail ; il arrive que les deux délégués gouvernementaux d'un même Etat ne votent pas de la même manière. Ils évoquent plus fidèlement le « mandat représentatif » que les délégués ouvriers ou patronaux, lesquels forment deux groupes assez homogènes et disciplinés.

Le Comité des Ministres, survivance de la démocratie directe inter-étatique, joue un rôle important et la Haute Autorité se trouve sur bien des points, tenue de compter avec lui, d'obtenir, notamment, pour agir, son avis conforme. Son existence suffit à démontrer le souci des Etats de ne pas abandonner aux membres de la Haute Autorité le soin de régler, en toute liberté, les problèmes que pose le fonctionnement du super-Etat structuré dans la C.E. C.A. et ne permet donc pas de voir en eux des représentants. La théorie de la représentation a pour conséquence en effet, de conférer à ces derniers une indépendance dangereuse à l'égard de ceux qui les ont investis. Dans ces conditions on serait assez tenté de voir dans la Haute Autorité un simple corps de fonctionnaires, le Statut de ses membres donnant un surcroît de vraisemblance à cette interprétation. Celle-ci cependant se heurte à la responsabilité politique de la Haute Autorité devant l'Assemblée commune. Singuliers fonctionnaires que ceux qui peuvent être renversés collectivement par le vote d'une motion de censure émanant d'un organisme parlementaire et par nature, politique. Pour autant cette responsabilité n'est point encourue à l'égard des Etats. L'Assemblée commune, on le sait, réalise une intégration supra-nationale, ses membres représentent la Nation-Europe et non les gouvernements européens. Ainsi, la Haute Autorité désignée par les gouvernements et fonctionnant sous le contrôle du Comité des Ministres se trouve responsable devant un organe qui n'a pas participé à sa désignation. Il y a dissociation entre le pouvoir d'investiture et le pouvoir de sanction. Le problème de la représentativité de la Haute Autorité n'en semble que plus malaisé à résoudre (47). Il en est ainsi du moins tant que l'on persiste à faire appel aux principes classiques de la démocratie politique. Or ce n'est pas à eux que par nature peut se référer l'esprit d'une telle institution. Il faut se souvenir que primitivement la Communauté tout entière ne devait reposer que sur la Haute Autorité. Par la suite la crainte d'une technocratie totalement affranchie des gouvernements, comme coupée de tout contrôle populaire, a fait établir auprès d'elle, le Comité des Ministres et l'Assemblée commune. Il n'empêche que la Haute Autorité se trouve au cœur de la Communauté et donne à celle-ci sa véritable signification.

Etrangère dans son essence à la démocratie politique, la Communauté ne constitue pas une institution internationale de la dé-

(47) On estime qu'il n'est pas représentatif du tout. Cf. Charles Chaumont, *op. cit.*, p. 43.

mocratie économique. Représentative, ni des Etats, ni des Nations, la Haute Autorité ne l'est pas davantage des intérêts. Ceux-ci s'expriment dans un organe particulier qui lui est adjoint, le Comité consultatif, comprenant des producteurs, des travailleurs, des utilisateurs et des négociants, et dont le rôle, pour être important, n'en reste pas moins celui d'un donneur d'avis (48).

A la vérité, c'est à Saint-Simon et à Proudhon qu'il faut aller demander l'explication du sens profond de ces institutions. Ils auront dû attendre la seconde moitié du xx<sup>e</sup> siècle pour prendre leur revanche sur Montesquieu et Rousseau (49) et cette revanche, comment ne l'auraient-ils pas remportée sur ce terrain d'élection que leur offre la société internationale privée de pouvoir central ?

De Saint-Simon, on retrouve la confiance en la technique et dans les techniciens, véritables promoteurs du bonheur des hommes. Il n'est jusqu'aux buts lointains que les promoteurs de la C.E.C.A. ont donné à leur institution — la paix internationale — qui ne rejoignent les impératifs saint-simoniens ordonnant que, dépassant le cadre national, les forces techniques s'unissent pour instaurer une ère pacifique, plus réelle et plus durable que celle que s'efforce d'instaurer « la coalition de toutes les baïonnettes européennes. Plus nette encore apparaît la marque de Proudhon. Il faut certes se garder de toute exagération, mais, que les auteurs de la C.E.C.A. en aient eu ou non conscience, on peut relever des traits importants de son influence, au moins dans le principe de l'institution.

Certaines des idées de l'auteur du « Principe fédératif » informent tant la philosophie générale de l'organisation européenne, qui postule l'existence des communautés spécialisées, que dans la manière dont celles-ci sont constituées et doivent fonctionner.

Pour Proudhon (50), l'Europe unie sera non une fédération centralisée des Etats existants, mais une fédération de fédérations, objectif que l'on retrouve, en une certaine mesure, dans les préoccu-

(48) La Haute Autorité fait chaque trimestre un exposé d'ensemble devant le Comité Consultatif sur l'évolution de la conjoncture générale et sur les actions en cours dans les différents domaines (cf. V<sup>e</sup> Rapport général de la Haute Autorité, 13 avril 1957). La composition du Comité tend à assurer une représentation des intérêts mais ses membres sont tout de même choisis à titre personnel ; cette ambiguïté a retenu l'attention (cf. Paul Reuter, « Les institutions de la Communauté à l'épreuve », in *Droit Social*, 1954, pp. 518-523).

(49) Et même à certains égards sur Hegel et Marx.

(50) Cf. la belle étude du professeur Jean-Jacques Chevallier, « Le Fédéralisme de Proudhon et ses disciples », in *Le Fédéralisme*, op. cit., pp. 87-128.

pations des promoteurs du Plan Schuman, désireux d'arriver à l'unité européenne par la multiplication des communautés spécialisées. Ils rejoignent Proudhon pour qui le contrat politique, qu'il appelle la Fédération, est conclu « pour un ou plusieurs objets particuliers dont la charge incombe spécialement et exclusivement aux délégués de la Fédération ». Ceux-ci doivent rester subordonnés ou du moins ne pas pouvoir excéder les prérogatives de leurs constituants, sous peine que la Fédération ne se transforme en une centralisation monarchique (51).

Si la Haute Autorité bénéficie de pouvoirs plus substantiels, elle demeure cependant fidèle au schéma proudhonien ; on y retrouve la spécialité de son objet, la subordination de toute son activité au Traité qui lui a donné naissance, l'impossibilité pour ses agents d'excéder les compétences qu'il leur reconnaît (impossibilité sanctionnée juridictionnellement), enfin la privation du pouvoir d'impulsion originaire qui, en principe, reste aux mains des Etats (52). L'absence de pouvoir politique unifié qui caractérise les communautés spécialisées ne serait pas pour déplaire à Proudhon, hostile à toute concentration étatique ; il se réjouirait des compétences supra-nationales d'un ensemble transcendant les frontières, tout comme son disciple Kropotkine, partisan de la création de régions économiques « comprenant quelquefois des territoires qui appartiennent de nos jours à des Etats divers ». L'éclatement de l'Etat est un thème authentiquement proudhonien, et la communauté spécialisée s'efforce effectivement d'assurer une conciliation entre les droits des Etats, en tant qu'ils sont co-contractants dans la Fédération et auxquels ses agents doivent demeurer attentifs, et l'intérêt commun dont la satisfaction suppose l'abattement des frontières.

C'est que le but de l'institution est bien conforme aux finalités que Proudhon assignait à ses Fédérations. Pour lui, en effet, il

(51) Chevallier, *op. cit.*, p. 110.

(52) Phénomène qui a été qualifié de « fédéralisme fonctionnel », cf. Guy Héraud, « La Communauté Européenne de Défense dans ses relations avec l'Alliance Atlantique et la « Fédéralisation Fonctionnelle » du Continent », in *Revue de Droit public*, 1952, pp. 980-1011. Selon cette doctrine les Communautés, privées de fonctions d'impulsion, demeureraient « conditionnées par l'organisation inter-étatique et reçoivent d'elle (c'est particulièrement vrai pour la C.E.D.) une inspiration et des directives ». Cette analyse traduit exactement l'esprit qui animait les promoteurs de ces pools ; reste à savoir cependant si, en réalité et en dépit des précautions prises, on n'a pas créé un pouvoir capable de concurrencer efficacement les Etats.

faut qu'au sein de l'univers matériel règne l'équilibre. Equilibre entre des « forces qui ne sont pas démesurées... Entre géants, aucun équilibre ne peut être stable : le respect des contrats suppose plus ou moins des contractants moyens. Proudhon est l'adversaire résolu des grands blocs centralisés, grandes concentrations capitalistes ou grands Etats » (53). De là résulte le pluralisme, laissant subsister des éléments multiples reliés entre eux par des réseaux contractuels reposant sur l'équilibre, la réciprocité, l'échange.

Ce souci d'équilibre se retrouve à la base de la C.E.C.A. Il engendre là aussi des nécessités de contracter entre Etats comme entre unités économiques.

Entre Etats ? Le Traité instituant la Communauté les oblige à harmoniser leurs politiques, leurs législations ; il y a, comme l'a montré M. Reuter, un véritable « pactum de contrahendo », un engagement de contracter en vue de réaliser un équilibre entre les régimes sociaux ou entre ceux des transports, par exemple. D'autre part, la Communauté ne se présente pas comme l'institution d'un dirigisme économique participant d'un socialisme autoritaire. L'objectif essentiel du Traité est l'établissement d'un marché commun concurrentiel. « L'objet premier du Traité n'est pas de créer des institutions communes, mais une liberté commune » (54). Dès lors, à l'ombre de la Communauté, doit se tisser tout un réseau de libres contrats entre unités en équilibre. C'est bien ce dernier souci qui explique l'action de la Haute Autorité à l'égard des trusts et des cartels (55), ces vieux épouvantails de Proudhon.

Ainsi se trouvent conjuguées assez curieusement les influences de Saint-Simon et de Proudhon : le premier inspire la construction d'une technocratie, cependant que le second la met au service de la liberté des intéressés en les affranchissant de leurs Etats.

C'est donc d'une conception tout à fait étrangère aux principes de la démocratie politique que relève la nature profonde de la Haute Autorité. On ne peut pas dire de ses membres qu'ils sont des représentants au sens du Droit constitutionnel classique car ils procèdent de courants d'idées et s'insèrent dans des structures extérieures à la notion d'Etat, — du moins au plan théorique.

(53) Chevallier, *op. cit.*, p. 101.

(54) Cf. Reuter, « La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier », in *Le Fédéralisme*, *op. cit.*, pp. 347-360 (p. 354).

(55) Cf. art. 65 du Traité. Cf. « Les Cartels internationaux », *Notes et Etudes documentaires*, 4 décembre 1956, n° 2.238, 65 pages, spécialement pp. 35-43 ; cf. également le V<sup>e</sup> Rapport de la Haute Autorité, 1957, précité, pp. 151-153.

Or, en réalité, la Haute Autorité n'est pas seule dans la Communauté, elle coexiste avec des organes d'inspiration différente et qui risqueraient d'inciter à une analyse inexacte de sa nature et de son fondement, par une référence aux principes traditionnels de l'organisation internationale et de la démocratie interétatique. Notamment, on aurait tort de se contenter de voir dans cet organe un corps de fonctionnaires en se bornant à considérer leur statut organique ou en retenant leur soumission à des contrôles et à la nécessité d'obtenir parfois, pour certaines décisions, un avis conforme de l'organe interétatique.

Une telle manière de voir, qui se fonde sur des observations de détail souvent exactes, n'en aboutirait pas moins à perdre de vue l'essence profonde de la Haute Autorité, laquelle est de se suffire à elle-même.

Certes le Conseil des Ministres peut être présenté comme son tuteur ; il reste que cela n'est possible que partiellement et qu'en tous cas, il ne possède pas à son égard un pouvoir hiérarchique. On est bien obligé de reconnaître que la Haute Autorité n'est pas un simple agent d'exécution ; au plus peut-on dire qu'elle est un exécutif qui, comme tel reçoit une certaine impulsion de l'extérieur, mais dont l'action dépasse une application servile d'instructions reçues et suppose des possibilités d'initiative qui en fait, comme de tout exécutif, un gouvernement (56).

C'est bien à ce titre qu'elle est responsable devant l'Assemblée commune, et le Comité des Ministres doit être considéré comme un organe politique qui vient exercer un contre-poids à son auto-

(56) La Haute Autorité doit prendre d'importantes options politiques spécialement par son action sur le marché ; le Traité certes lui trace une ligne de conduite mais il le fait dans des termes suffisamment souples ou même contradictoires pour lui laisser une grande marge de discrétion. (Cf. Reuter, article au *Droit Social*, précité, p. 521). On ne saurait considérer d'ailleurs que cette action interne. La Haute Autorité exerce également une action politique sur le plan extérieur dans ses rapports avec les autres organisations et avec les Etats étrangers à la Communauté. On se souvient de la visite de son Président au Président des Etats-Unis, des négociations menées par elle avec la Grande-Bretagne, « si le thème des négociations, dit fort justement M. Reuter, est extrêmement technique, il est évident que leur enjeu est essentiellement politique » (*Droit Social*, p. 521). Ajoutons que la Haute Autorité participe aux travaux d'un organe intergouvernemental, le Comité ainsi qualifié, créé lors de la Conférence de Messine par les Ministres des Affaires étrangères des six Etats membres de la Communauté, pour préparer l'élaboration des traités destinés à faire franchir un nouveau pas à la construction européenne.

rité technique. Mieux que d'une subordination d'un organe à l'autre, c'est d'un concours entre les deux qu'il faut plutôt parler.

Et, du même coup, nous voyons se poser dans ce domaine les rapports du technique et du politique.

Toute l'originalité de la C.E.C.A., au point de vue institutionnel, résulte en effet du fait qu'elle met en rapport des organes qui ne sont pas situés sur le même plan et qui procèdent de principes différents.

Le Comité des Ministres groupe des Etats souverains, sur la base de la démocratie directe ; n'ayant de compte à rendre à aucun des deux autres organes, il est inattaquable devant l'Assemblée Commune, laquelle « représente », au sens que les hommes de 1791 donnaient à l'expression, la Nation-Europe. Enfin, la Haute Autorité, d'inspiration saint-simonienne et proudhonienne, agit pour le compte de la Communauté et ne puise son titre véritable ni dans l'investiture populaire, ni dans le mandat étatique, mais, aux termes du Traité, dans la compétence personnelle de ses membres (57). C'est elle qui justifie la reconnaissance de la compétence juridique. Les modes de désignation des membres de la Haute Autorité ne font-ils pas une part qui peut être importante à la cooptation ? (58).

Ainsi surgit la technocratie. Les autres organes, Comité des Ministres, Assemblée, Cour de Justice, n'ont été créés que pour permettre de rejeter ce vocable, le plus souvent considéré comme péjoratif ; mais le problème reste précisément de savoir comment peuvent fonctionner concurremment et collectivement les organes de la démocratie politique directe ou représentative et ceux qui relèvent tout à la fois de « l'anarchie positive » et de l'autorité de la science.

La question mériterait d'être examinée de près. Nous ne pouvons nous en tenir ici qu'au plan général qui doit nous permettre

(57) Cette formule permet de recruter des hommes qui ne disposent pas que de compétences strictement techniques ; ils ne sauraient cependant en être dépourvus. A vrai dire ces précautions de style du Traité sont surtout inspirées du souci de ne pas faire encourir à la Haute Autorité le reproche de technocratie. Précisons à cette occasion, une fois pour toutes, et en dépit de l'interprétation péjorative dont on assorti ce vocable, que nous l'utilisons ici dans un sens objectif et dénué de toute acception défavorable. Il n'y a pas d'autre mot pour évoquer un pouvoir confié à des techniciens et le phénomène qu'il concerne ne nous paraît *a priori* guère plus choquant que les autres formes de pouvoir.

(58) Cf. l'article 10 du Traité.

d'apprécier le rôle du pouvoir technique dans la poursuite du bien commun.

Si nous considérons ce pouvoir par rapport à la démocratie des citoyens et par référence à l'affrontement des hommes engagés, c'est-à-dire à la représentation des intérêts, nous nous apercevons qu'il tend à dépasser l'un et l'autre. Le citoyen et l'homme engagé sont dans une situation dialectique à première vue sans issue ; le premier, chargé d'exprimer l'intérêt général, se voit reprocher de n'être qu'une entité fictive servant à camoufler les pires inégalités de fait, le second incarne des situations concrètes, témoigne de souffrances précises, mais ne poursuit que le triomphe de sa cause, sans autre souci du bien commun.

Les communautés spécialisées sont celles dans lesquelles précisément cette dialectique apparaît plus nettement. La spécialisation met en valeur les affrontements d'intérêts, cependant qu'on ne saurait oublier qu'elles s'insèrent dans un ensemble soumis au bien de tous, peuples et Etats. Alors surgit le seul qui puisse faire la synthèse : le technocrate. Lui, n'est censé représenter aucun intérêt particulier pas plus qu'il ne relève, comme le politicien, des incertitudes ou des incohérences d'une doctrine politique. Il est celui qui va agir au nom de la vérité, la vérité scientifique, objective, irréfutable, qui vient ainsi prendre le relais de la vérité politique que Rousseau avait cru découvrir dans la volonté générale. Et c'est bien cette volonté générale qu'en définitive il va à son tour rechercher ; son comportement ne sera commandé que par le désir de trouver la meilleure solution aux problèmes qui lui sont posés.

C'est pourquoi il doit rechercher les grandes lois scientifiques, objectives, générales et les moyens techniques les plus aptes à aménager leurs effets. On rejoint ainsi une vieille croyance au déterminisme chère, notamment, à Saint-Simon, lui qui écrivait : « la souveraineté ne consiste point dans une opinion arbitraire érigée en loi par la masse, mais dans un principe dérivé de la nature même des choses ».

Seuls, les techniciens peuvent exprimer ce principe, et en tirer pratiquement les conséquences pour le bonheur des hommes. C'est donc d'un pouvoir législatif et exécutif qu'ils disposent dans un domaine où seuls ils sont accés. Ce sont des gouvernants agissant pour le compte de tous (59).

(59) On comprend que les relations entre la Haute Autorité et le Comité Consultatif ne soient pas toujours faciles ; les tendances de celui-ci, qui re-

Ainsi s'explique la formule de l'article 9 du Traité sur la Communauté du Charbon et de l'Acier : « les membres de la Haute Autorité exercent leurs fonctions en toute indépendance dans l'intérêt général de la Communauté ». Cette disposition a une portée négative dans la mesure où elle signifie le devoir et le statut d'indépendance des techniciens tant à l'égard des intérêts privés que des injonctions gouvernementales, mais elle prend également toute sa valeur positive en les investissant de la charge de satisfaire l'intérêt général.

Certes, de simples fonctionnaires agiraient aussi dans ce but, sur les ordres des politiques, mais le domaine de la technique n'est ouvert qu'à ceux qui en détiennent les secrets, et leur demander de poursuivre, sur les terrains dont ils ont le monopole de prospection, les exigences de l'intérêt général, c'est véritablement aboutir à faire d'eux des gouvernants.

Cette affirmation peut paraître excessive. On a montré, à propos de l'appel constant et massif fait aux techniciens dans l'Etat (60) que ceux-ci ne sauraient dépasser le rôle de conseillers, les politiques conservant le pouvoir du dernier mot, qu'il s'agisse de la détermination des objectifs ou du choix des moyens. Il faut cependant relever que si les techniciens des sciences sociales, notamment les économistes, n'inspirent pas encore une confiance sans réserve aux politiques (persuadés que l'Economie étant qualifiée de politique, elle leur demeure dans une large mesure soumise) il en est autrement au fur et à mesure que l'on gagne les sciences considérées comme de plus en plus précises et impénétrables pour les non-initiés (61).

Ces dernières confèrent à ceux qui pénètrent leurs arcanes, une autorité intellectuelle et un ascendant qui s'exercent aux dépens des hommes politiques. On assiste alors à une aspiration du pouvoir politique par le pouvoir technique. Or, sur le plan international, le phénomène peut atteindre des dimensions considérables. C'est ce qu'il faut démontrer avant de se demander si le pouvoir technocratique, ainsi dégagé, est vraiment en mesure de

présente les intérêts, à s'ériger en parlement professionnel, ne peuvent qu'aller à l'encontre des objectifs de la Haute Autorité, lesquels sont par définition d'intérêt général.

(60) Jean Meynaud, « Les techniciens et le pouvoir », in *Revue Française de Science Politique*, vol. VII, n° 1, 1957, pp. 5-37.

(61) On aurait tort d'ailleurs de ne pas admettre la haute technicité qui marque aujourd'hui les questions économiques et spécialement celles dont s'occupe la Haute Autorité.

satisfaire l'intérêt général dans les conditions que l'on pourrait être tenté d'attendre de lui.

Si, à l'intérieur de l'Etat, le technicien est en principe cantonné dans une mission de conseil, son accession au pouvoir a été bien des fois dénoncée et, c'est aujourd'hui presque un lieu commun de parler de l'ère des organisateurs. Il ne faut pas se laisser tenter par des aperçus excessifs et le pouvoir politique conserve certes pour l'instant, la prééminence. Cependant, le plan international peut ouvrir à l'avènement des techniciens, des perspectives plus vastes encore que celles qu'ils ont connues jusqu'ici dans l'ordre interne.

Il faut voir tout d'abord que les techniciens y trouvent de grandes chances d'agir. Outre le grand nombre des besoins dont la satisfaction requiert un effort international et la technicité accrue des problèmes posés, les Etats sont plus volontiers portés à créer des organisations spécialisées que des institutions politiques à compétences plus générales. Ils sont moins gênés de donner du pouvoir aux organes techniques, persuadés qu'ils demeurent de conserver la haute main politique. Mais surtout le technique leur paraît relever d'un déterminisme dont il n'est pas vexatoire pour eux de reconnaître la transcendance alors qu'ils répugnent à créer un superétatisme politique. Autrement dit, ce phénomène procède de la croyance en des lois objectives dans certains domaines limités, lois auxquelles les Etats entendent se soumettre. D'où le recours aux Sages, dans des champs limités. Certes on ne leur demande que de donner des avis, et lors même qu'on leur attribue un pouvoir réglementaire et des moyens d'action, les Etats conservent d'importants pouvoirs de contrôle et, ils l'espèrent du moins, sur le pouvoir technique, grâce à la faculté de refuser telle ou telle solution préconisée par lui. Or qui ne voit que l'ascendant que le technicien puise dans sa science comme dans son vocabulaire et qui, dans l'ordre interne, agit souvent puissamment sur les gouvernements, a toutes les chances de dominer plus intensément encore, le pouvoir politique international ?

Celui-ci en effet n'est pas concentré, mais éparpillé. Et l'on se souvient de l'équivoque sur laquelle reposait le projet de C.E.D. : un super-étatisme militaire au sein d'un inter-étatisme politique (62). A l'intérieur de l'Etat, toute l'histoire récente de la pro-

(62) Le Conseil des Ministres est composé d'hommes qui sont déjà très occupés dans leurs pays respectifs et qui ne peuvent consacrer suffisamment de temps à l'approfondissement des questions pendantes ; des considérations

lification des organes se déroule autour du pouvoir central ; ce mouvement est d'ailleurs une conséquence de l'interventionnisme gouvernemental ; l'Etat a besoin des techniciens et, en même temps qu'il les utilise, il se protège contre leur expansionnisme.

Dans la société internationale, au contraire, les organes techniques ne se développent pas à côté du pouvoir mais à la place de celui-ci. L'appel aux techniciens est l'occasion de créer un pouvoir technocratique, le pouvoir politique faisant défaut. Ainsi fait-on du proudhonisme sans le savoir, non pas à l'intérieur de l'Etat, mais dans cette stratosphère où rien n'existait naguère au-dessus de lui. Ainsi l'opposition est-elle très nette : dans l'ordre interne, le pouvoir politique préexiste au pouvoir technique et lutte pour le contenir ; dans l'ordre international, le pouvoir technique tend à atteindre une concentration plus rapide que le pouvoir politique.

Certes, pour contrebalancer cet ascendant, on a dans les communautés européennes doublé le contrôle des Etats (mieux vaudrait dire la collaboration de l'organe interétatique) par celui de la Nation-Europe, représentée dans l'Assemblée Commune. Mais l'inaptitude des organes parlementaires internes a déjà été dénoncée, notamment en France et aux Etats-Unis (63). Il est permis de douter qu'une émanation des Parlements nationaux soit beaucoup plus qualifiée, spécialement dans le domaine de la politique atomique. Ainsi le pouvoir semble bien menacé d'être aspiré par les techniciens. La coopération internationale n'est-elle pas destinée à être supplantée par des organismes supra-nationaux composés de techniciens dénationalisés, unis, par les vœux d'indépendance et de détachement prononcés au moment de leur entrée dans la confrérie technocratique et qui, ayant fait serment de rompre avec

inspirées de l'égalitarisme de la démocratie directe obligent à changer de Président tous les trois mois, ce qui ne facilite pas non plus une attention continue du Conseil. Toutes ces insuffisances expliquent l'appel fort large fait aux techniciens par le Conseil des Ministres ; on voit ainsi une technocratie rivale ou du moins parallèle animer ses propres travaux. La Haute Autorité n'est donc pas le seul organe ouvert à des techniciens ; on assiste à une certaine technocratisation des organes politiques.

(63) Cf. à propos des difficultés du contrôle parlementaire sur la Commission de l'Energie Atomique aux Etats-Unis, « The impact of the Atomic Energy », in *The Annals of the American Academy of political and social Science*, nov. 1953.

On voit en France se produire le même appel aux techniciens par des organes désireux de se protéger contre l'ascendant d'autres techniciens ; ainsi la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale dispose-t-elle du concours de spécialistes issus d'ailleurs du Ministère des Finances mais qui, par la force de choses, acquièrent un esprit sensiblement différent.

le monde extérieur et d'échapper à ses influences, en arriveraient, par une extension inévitable de leur mission, à s'affranchir du contrôle des Etats comme de celui de l'opinion publique ?

Est-ce l'échec des tentatives d'organisation démocratique de la vie internationale ? Le monde ne peut-il vivre que sous l'impérialisme et après celui des Principautés, est-il voué à passer sous le règne des Dominations technocratiques ? Cette vue n'est peut-être pas totalement inexacte au plan prophétique, à condition toutefois de ne lui donner que la signification d'une tendance de la société oecuménique, laquelle d'ores et déjà doit compter avec les pouvoirs spécialisés comme elle le fait depuis toujours avec les pouvoirs localisés. Mais surtout il faut voir que l'on n'assiste pas, comme on semble le croire parfois, à une dilution du politique dans le technique, mais bien plutôt à une politisation des techniciens. De deux choses l'une en effet : ou bien ceux-ci sont cantonnés dans des rôles de conseillers ou bien ils se voient confier un pouvoir réel. Mais alors, dans ce dernier cas, ils ne sauraient l'exercer dans le mépris total du politique. C'est que, d'une part, pour être technicien on n'en est pas moins homme, et que d'autre part, le gouvernement des choses ne saurait faire fi longtemps de l'opinion des peuples.

Les effets de la bombe atomique ont montré de façon éclatante que les techniciens ne parviennent pas à se désintéresser totalement des conséquences de leurs inventions. On a vu se multiplier leurs appels aux chefs d'Etats ou à l'opinion publique pour dénoncer les dangers des explosions nucléaires comme pour préconiser l'utilisation pacifique de l'énergie atomique (64).

On aurait tort de penser que seuls des mobiles aussi pathétiques peuvent les pousser à sortir de leurs laboratoires, comités ou agences. On sait que dans l'ordre interne ils n'échappent pas toujours aux pressions des groupes d'intérêts. On sait aussi qu'ils ne font point tous profession de n'avoir aucune opinion politique, certains même militent dans des partis. On est tenté de penser à une nouvelle trahison des clercs. Mais cette accusation serait tout aussi malvenue et irréaliste que celle qui fut proférée naguère contre des écrivains. Certes sur le plan international des précautions particulières sont prises pour assurer leur indépendance.

(64) Il est même arrivé, avec l'affaire Oppenheimer, que le technicien, loin d'avoir pu exercer son ascendant sur le pouvoir politique, ait été châtié par lui pour avoir saisi l'opinion publique et s'être engagé sur leur terrain d'élection.

Mais même si leur nationalisme résiduel est négligeable, ils conservent une manière personnelle d'approcher les problèmes politiques. Ils ne sont point des robots (65). Et si tant est qu'ils privent les gouvernants traditionnels d'une partie de leur pouvoir, celle-ci ne disparaît pas dans le vide, c'est bien à eux de s'en charger alors, et aussi déterminantes que soient à leurs yeux des considérations purement techniques, ils ne sauraient échapper à la contrainte de leurs conceptions politiques. Or, à l'intérieur d'un même organisme, on compte plusieurs techniciens et leurs désaccords ne seront pas toujours fondés sur de seuls motifs techniques (66). Même des divergences mettant en balance des options de cet ordre auront souvent des implications politiques qui paraîtront déterminantes aux uns et aux autres. Finalement le vote seul parviendra à trancher la question. Vote à la majorité simple ; porteurs d'aucune souveraineté étatique, les techniciens sont égaux dans la majesté du savoir ; nulle pondération, nulle majorité qualifiée n'est concevable entre eux. Mais vote dont on ne peut dire sans abus qu'il sera toujours dépourvu de signification politique. Il reste que le choix qu'il exprimera aura été vraisemblablement sensibilisé par des données techniques plus que par le souci de satisfaire pleinement l'opinion publique. C'est ici que précisément apparaît le danger de la technocratie. La solution, lorsqu'elle a été dégagée par l'organe techniquement compétent, pourra fort bien, à supposer même qu'elle soit bonne politiquement, choquer la majorité de l'opinion publique. Il arrive souvent que la technique propose des souffrances dans l'immédiat en vue de l'obtention d'un bonheur ultérieur. Or n'est-ce point la volonté générale actuelle et non future qui, en démocratie, doit animer l'action des gouvernants ?

Si par hypothèse, elle est méconnue dans le présent, on ne saurait parler, lors même qu'elle s'exprime plus tard dans des sentiments de reconnaissance, que d'une volonté différée. On peut soutenir que la technocratie gouverne pour le peuple mais non par le peuple.

Cependant on n'est peut-être pas aussi inexorablement conduit à l'impasse : ce ne sont pas les choses que les techniciens gou-

(65) Les développements de la cybernétique poseront de nouveaux problèmes à cet égard.

(66) Les neuf membres de la Haute Autorité ont des personnalités très diverses et l'unité de l'organe n'est pas toujours aisément obtenue (cf. Reuter, article *Droit Social* précité, p. 522). Cette relative hétérogénéité favorise une certaine « politisation » de l'organe.

vement, mais les hommes. Il leur faudra donc précisément prendre contact avec l'opinion publique, s'efforcer de lui expliquer les mesures envisagées ou décidées, de justifier les sacrifices immédiats par la perspective des améliorations futures. Ce faisant, l'organe technocratique agira en politique : son comportement ne différera en rien de celui du Président du Conseil ou du Ministre des Finances, lors du lancement de décisions impopulaires mais déclarées nécessaires.

C'est pourquoi on ne saurait s'étonner de voir des hommes politiques munis d'une solide formation technique entrer et occuper des postes de choix dans des organes technocratiques comme cela s'est produit notamment dans la Haute Autorité de la C.E.C.A. Il est inévitable d'agir sur l'opinion et c'est précisément pour empêcher que cette action demeure sans contrôle, ne risque de dévier en une propagande capable de la violenter sans vergogne, qu'on a trouvé expédient de faire appel, dans les communautés spécialisées européennes, à l'Assemblée commune, intermédiaire tout désigné entre les hommes et le pouvoir. Ainsi le rôle de cette Assemblée est-il non l'investiture, mais le dialogue (67) ; elle est le seul interlocuteur auquel la technocratie puisse s'adresser pour justifier sa politique et, dans ce dialogue, elle peut avoir le dernier mot en la renversant. Cette responsabilité politique des techniciens ne fait que politiser davantage leur comportement. On s'est demandé comment une instance politique pourrait contrôler un échelon technique. Les deux plans paraissent ne pouvoir se rencontrer. On y est parvenu cependant en rendant politique l'action des techniciens. Experts ils étaient indépendants, gouvernants ils devenaient contrôlables.

Certes le procédé n'est point parfait. On pourra toujours mettre en avant, pour réduire l'importance du contrôle parlementaire, la complexité technique des problèmes, il n'empêche que le seul moyen de jeter un pont entre le technique et le politique était d'obliger les techniciens à agir et à parler en hommes de gouvernement.

D'aucuns regretteront peut-être les insuffisances, pour ne pas dire la misère, d'une démocratie qui ne se manifeste qu'au niveau du contrôle et qui se trouve privée de sa vertu essentielle, l'investiture des gouvernants. Le choix par le peuple de techniciens dont les compétences techniques lui seraient garanties, à raison de leurs

(67) Nombreuses sont les réunions de commissions parlementaires ; la Haute Autorité participe à plusieurs d'entre elles.

opinions politiques, n'est point impensable. De même, en pays socialistes, les techniciens se doivent de professer des opinions politiques conformes à celles du régime. Il est certain que la distinction du technique et du politique ne se conçoit qu'en économie libérale. En Russie soviétique le technicien est responsable politiquement, même de ses erreurs techniques. Il est curieux de constater qu'il en puisse être de même dans la Haute Autorité ; à la vérité c'est même inévitable : quand on institue un gouvernement de techniciens, on politise la technique et l'on technicise le politique, encore que l'on ne soit ni marxiste ni léniniste. Si bien que ce gouvernement n'est point, en substance, différent des autres, car tributaire, comme eux, de l'opinion publique, il doit considérer toutes les implications économiques, sociales et politiques de ses options, en mesurer la popularité, supputer les risques d'opposition : le gouvernement des technocrates est celui de techniciens devenus des politiques.

C'est pourquoi, on ne peut s'étonner qu'après être parti de conceptions laissant percevoir un écho des doctrines en rupture avec les errements de la démocratie politique, on soit parvenu à une construction qui reprend le dessin rassurant du parlementarisme dualiste de type orléaniste. Du moins a-t-elle le mérite de faire collaborer les trois agents de la définition du bien commun : l'Etat, le Peuple, le Technicien.

Il serait utopiste de vouloir évincer l'un d'eux de cette mission, en dépit de ses inaptitudes ou de ses insuffisances. Cependant le problème de l'expression de la volonté générale doit être épuré des mystifications dont il a été surchargé, singulièrement dans l'ordre international : de celles de l'organisation interétatique qui n'est qu'une rencontre, d'ailleurs indispensable, d'intérêts particuliers entre lesquels, en fait, seul l'accord unanime a la vertu de dégager l'utilité commune ; de celles de la représentation qui, en dépit de faiblesses souvent dénoncées dans l'ordre interne, a l'avantage de faire intervenir les gouvernés mais qui, pour l'heure ne peut être instaurée qu'entre peuples ressentant d'assez fortes affi-

(68) Nous retrouvons en effet un exécutif bicéphale composé du Conseil des Ministres et de la Haute Autorité, et seule la seconde tête est amovible et responsable devant l'Assemblée. Le gouvernement, s'il n'est pas au pouvoir par la grâce d'une nomination parlementaire, ne s'y maintient qu'avec la confiance des représentants. Mais ceux-ci ne peuvent atteindre le Conseil, qui règne et participe à l'exercice du pouvoir, et qui est l'organe ouvert à celui qui, hier encore était le seul souverain, l'Etat.

