

Hommage d'une génération des juristes au Président Basdevant.

Paris, Pedone, 1960, pp. 114-151

RECHERCHE DU CONTENU IRRÉDUCTIBLE  
DU CONCEPT DE SOUVERAINETÉ INTERNATIONALE  
DE L'ÉTAT

par

Ch. CHAUMONT

Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Nancy  
Secrétaire général du Curatorium de l'Académie de Droit International  
de La Haye

Le Professeur Basdevant, dans son cours de La Haye sur les Règles générales du Droit de la Paix (1) en 1936, avait montré, en particulier par une analyse de la jurisprudence internationale, que « la souveraineté de l'Etat n'est aucunement un principe destructeur du Droit international ». Et d'après lui, certaines des controverses sur ce concept sont de pures querelles de mots. En particulier elles proviennent parfois d'une signification abusive et erronée accordée au concept ; car si on lui donne un sens absolu, si l'on y voit « le pouvoir de décider d'une façon entièrement libre et sans être soumis à aucune règle », alors la souveraineté est évidemment incompatible avec l'existence du Droit international.

Aussi bien peut-on admettre en effet que ce sens absolu est généralement rejeté. Il n'en demeure pas moins, comme le constatait M. Basdevant, que « fréquemment les Etats affirment leur souveraineté ». Et même si, pour reprendre son expression, c'est de leur part « pure mystique », « ils sont guidés par cette mystique qui devient par là une réalité de la vie internationale ».

(1) *Recueil des Cours*, 1936, t. IV, pp. 577-587.

La situation actuelle est-elle différente de celle existant en 1936, à l'époque où le professeur Basdevant faisait les constatations précitées ? Il ne semble pas. Certes personne ne met en doute l'autorité théorique du Droit international. Mais adversaires et partisans de la souveraineté poursuivent leur dialogue.

L'utilité et la validité juridique du concept de souveraineté demeurent discutées dans une partie importante de la doctrine du Droit international. Certains des plus grands juristes de notre époque, tels que G. Scelle, ont complètement récusé cette notion. D'autres tels que le professeur Rousseau, en ont montré les insuffisances et les ambiguïtés et ont proposé en conséquence de nouveaux concepts. Il s'ajoute à de telles positions doctrinales des mouvements d'idées soulignant l'incompatibilité de la souveraineté avec la solidarité internationale du monde moderne et les exigences des organisations internationales. Certaines constitutions telles que la Constitution française de 1946, reconnaissent la nécessité des limitations de souveraineté. L'idéologie européenne contemporaine s'est en grande partie construite autour de l'abandon de la souveraineté, au moins dans des domaines déterminés, et autour du nouveau concept de « supranationalité ».

Mais, d'un côté, la pratique des Etats (2) et la jurisprudence des tribunaux continuent d'invoquer la souveraineté et de l'utiliser. Certains textes importants en consacrent l'idée. Par exemple, d'après l'article 2, paragraphe 1 de la Charte des Nations Unies, « l'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses membres ». Sans doute pourrait-on dire qu'il s'agit ici du principe d'égalité, et non du principe de souveraineté. Cependant on peut remarquer que l'origine de ce texte se trouve dans la Déclaration de Moscou du 30 octobre 1943, dans laquelle les grandes Puissances réunies à Moscou marquaient leur intention d'établir une organisation internationale fondée sur le principe d'une « égale souveraineté » de tous les Etats pacifiques. Et dans un memorandum américain du 21 mars 1944, sur la politique

(2) D'après le professeur Giraud (« Le rejet de l'idée de souveraineté », dans *Mélanges Scelle*, t. I, p. 252), « la grande difficulté n'est pas de rejeter la notion générale et abstraite de souveraineté, elle est de faire admettre les conséquences pratiques du rejet de cette notion ».

des Etats-Unis, apparaît l'idée que « le principe de la souveraineté de tous les Etats épris de paix... sera la pierre d'angle sur laquelle s'édifiera l'organisation future ». Le texte de l'article 2, paragraphe 1 de la Charte, dont la source directe est le paragraphe 1 du chapitre 2 des Propositions de Dumbarton Oaks, est en fait le résultat d'une erreur de transposition du texte de Moscou. Le principe d'égalité juridique est consacré par l'article 1, paragraphe 2 de la Charte ; c'est le principe de souveraineté qui est consacré par l'article 2, § 1. C'est pourquoi les efforts faits à San Francisco par certaines délégations (notamment les délégations belge et uruguayenne) pour faire supprimer l'adjectif « souveraine », n'ont pas réussi.

Certains Etats font même de ce concept une notion centrale et décisive, non seulement dans les rapports entre Etats, mais aussi dans les organisations internationales : tel est le cas par exemple de l'U.R.S.S., dont la doctrine juridique comporte une « conception de la souveraineté » qui a été étudiée par certains auteurs, tels que le Père Calvez.

La souveraineté de l'Etat reste d'autre part une idée-force qui, dans l'évolution du monde contemporain, exprime juridiquement le désir des Etats sous-développés de sauvegarder leur indépendance et l'ambition des peuples dépendants d'affirmer leur droit à disposer d'eux-mêmes. Dans cette mesure, la souveraineté reste l'expression du grand courant nationaliste qui, sous des formes diverses, parcourt une partie nombreuse de l'humanité.

La première règle de la critique juridique en Droit international est de tenir compte des réalités internationales. Il y a incontestablement à la fois mort et transfiguration de la souveraineté internationale de l'Etat. Il s'agit de ne pas prendre ses désirs, où qu'ils s'orientent, pour la réalité. Or c'est, désir, et non pas réalité, que de faire de la souveraineté soit un concept sacré, soit un concept disparu. La notion de souveraineté reste, d'une certaine manière, liée à la notion internationale de l'Etat ; mais d'une certaine manière seulement. C'est en déterminant cette manière qu'on peut apprécier la subsistance de ce concept, par delà l'écran de la terminologie courante et de la routine internationale.

La plus grande erreur de la perspective classique en matière de souveraineté est d'avoir fini par désincarner ce concept en en faisant une propriété abstraite et *ne varietur* de l'Etat. Ce que cette notion gagnait en pureté, elle le perdait en vraisemblance. Et les critiques avaient alors beau jeu de montrer non seulement que cette idée ne correspondait à rien dans la pratique, mais qu'elle était même contradictoire (selon la démonstration célèbre de G. Scelle) (3). Si cette idée n'était plus qu'un concept sans support réel, mieux valait l'abandonner.

D'autre part, l'analyse avait perdu de vue, ou négligé, le contenu concret de l'Etat. En effet, en réduisant l'Etat à un « pouvoir » dans les relations internationales, et la souveraineté à la traduction juridique de ce pouvoir, on s'exposait au risque, sans cesse renouvelé, d'une confrontation critique de ce « pouvoir » théorique et de la réalité : si l'Etat se réduit à un pouvoir, dès que ce pouvoir n'apparaît plus que comme platonique ou qu'il est faible par insuffisance de moyens matériels, l'Etat et la souveraineté sont indéfiniment variables, et risquent d'être juridiquement très faibles pour les petites Puissances. Mais l'expérience montre que l'Etat n'est pas toujours un « pouvoir » (comme c'est le cas par exemple en régime de protectorat international) et qu'un pouvoir peut procéder d'une autre source que l'Etat (tel le pouvoir de l'Eglise Catholique sur ses fidèles par exemple). C'est méconnaître l'essentiel que de ne pas tenir compte du contenu réel de l'Etat, c'est-à-dire de son infrastructure humaine, la nation, conçue comme dépassant le simple élément matériel de population. Cette méconnaissance a conduit à des analyses erronées de l'Etat, à l'application de la notion d'Etat à des institutions qui lui étaient étrangères, et par voie de conséquence à une notion artificielle de la souveraineté. L'Etat n'est pas plus une fin en soi dans les relations internationales qu'il ne l'est à l'égard de la collectivité nationale, et le pouvoir de l'Etat est une « expression » sur le plan international comme il l'est sur le plan national.

(3) En particulier à propos de la doctrine allemande de la compétence des compétences : cf. *Cours de Droit international public* 1948, pp. 100 et 101.

Notre propos n'est pas de réexaminer tout le problème de la souveraineté et d'en refaire la théorie. Nous envisageons seulement, après avoir souligné certains aspects de l'insuffisance de la notion formelle de souveraineté, de rechercher l'essentiel de sa signification du côté de son contenu national (mode d'expression de l'Etat considéré seulement bien entendu sur le plan international) et de constater à quelle conséquence ultime cette signification nous conduit.

## CHAPITRE I

### INSUFFISANCE DE LA NOTION ABSTRAITE DE SOUVERAINETÉ

Tant qu'on se borne à envisager la souveraineté comme le critère juridique formel de l'Etat dans les relations internationales, les difficultés pratiques de la notion se trouvent masquées par sa généralité même : la possession théorique de cette qualité expliquerait la situation internationale de l'Etat. Mais les difficultés apparaissent dès qu'il s'agit de déterminer le contenu précis de cette notion. Or, à moins de conférer à celle-ci un caractère intangible et sacré, on ne saurait s'interdire d'en déterminer le sens et la portée. A l'époque où les souverains étaient considérés comme détenteurs d'une légitimité, d'origine divine, la souveraineté pouvait bien apparaître comme le symbole de cette légitimité, soit à l'égard de leurs sujets, soit à l'égard des souverains étrangers. Encore sur ce dernier point fallait-il concilier cette légitimité avec la souveraineté du Pape et celle de l'Empereur. Avec la laïcisation du Droit, la souveraineté est devenue susceptible d'analyse. On y a vu alors une propriété de l'Etat, sans qu'on puisse toujours décider clairement si c'est l'Etat qui explique la souveraineté ou si c'est la souveraineté qui explique l'Etat. L'interprétation traditionnelle a fini par faire de la souveraineté le critère juridique de l'Etat. Un Etat n'existe sur le plan international que par la possession de cette qualité de souveraineté, considérée comme un des éléments constitutifs de l'Etat.

On a donc pris l'habitude depuis des siècles de raisonner sur la souveraineté internationale de l'Etat comme s'il s'a-

gissait d'une qualité abstraite et *ne varietur*, attachée d'une manière inaltérable à la notion d'Etat.

Il serait vain de reprendre ici certaines analyses décisives qui ont été faites dans la Doctrine du Droit international, telles que celles de G. Scelle, pour montrer que la souveraineté n'est pas et ne peut pas être le critère juridique de l'Etat. Le professeur Rousseau, s'appuyant sur les insuffisances de la notion de souveraineté, a préféré lui substituer la notion d'indépendance (4).

Traditionnellement souveraineté et indépendance sont considérées comme deux notions synonymes. M. Max Huber (5) a dit : « La souveraineté, dans les relations entre Etats, signifie l'indépendance ; l'indépendance, relativement à une partie du globe, est le droit d'y exercer, à l'exclusion de tout autre Etat, les fonctions étatiques ». De même M. Basdevant déclare (6) : « On peut mettre sur le même pied les termes souveraineté et indépendance... Dans les sentences arbitrales ou judiciaires, ainsi que dans la pratique diplomatique, les deux termes sont employés indifféremment ».

M. Rousseau s'élève cependant contre cette assimilation complète et estime qu'« entre les deux notions il y a autre chose qu'une différence de terminologie ». Dans la construction juridique qu'il propose de la notion d'indépendance, il analyse celle-ci comme impliquant à la fois l'exclusivité, l'autonomie et la plénitude de la compétence. Par exclusivité il faut entendre que « sur un territoire donné ne s'exerce en principe qu'une seule compétence d'Etat ». Par autonomie il faut entendre la « compétence discrétionnaire », c'est-à-dire la liberté d'appréciation des décisions à prendre. Par plénitude, il faut entendre l'indétermination de l'étendue de la compétence dans le domaine où elle peut s'exercer valablement.

Un des avantages d'une telle construction est d'unifier la théorie de l'indépendance en la ramenant à un système de

(4) *Cours de La Haye*, 1948, t. II, pp. 171-253, et *Droit international public*, 1953, pp. 90-92.

(5) Dans la sentence rendue par lui, au titre de la Cour Permanente d'Arbitrage, le 4 avril 1928, dans l'affaire de l'île Palmas.

(6) *Cours de La Haye*, 1936, t. IV, p. 382.

compétences, et par suite d'introduire une souplesse que la conception classique de la souveraineté ne possède pas. Le professeur Rousseau a bien montré (7) non seulement la désuétude des deux éléments classiques de la souveraineté (pouvoir de donner des ordres inconditionnés, droit de n'en recevoir d'aucune autre autorité humaine) et le divorce de ces éléments d'avec la réalité contemporaine, mais aussi l'insuffisance des critères de remplacement, tels que ceux de la compétence des compétences, de l'immédiateté, de la généralité ou de la permanence de la compétence. Sans admettre nécessairement, avec M. Rousseau, que « la souveraineté est par définition un concept absolu », on peut reprocher à tous ces critères, classiques ou de remplacement, leur caractère abstrait et formel. Dès qu'on les confronte avec la réalité, ils s'évanouissent. Que devient le pouvoir de donner des ordres inconditionnés dans le domaine militaire pour les membres de l'OTAN ou de l'Organisation du traité de Varsovie ? Que devient le droit de ne pas recevoir d'ordre pour les membres d'une quelconque organisation internationale comportant certains pouvoirs de décision ? Que devient la compétence des compétences lorsque celles-ci sont tracées par le Droit international général ou un engagement conventionnel ? Que devient l'immédiateté chaque fois qu'une organisation internationale, qui ne fait cependant pas disparaître ses membres comme Etats, s'interpose entre eux et l'ordre juridique international ? Que signifient la généralité et la permanence ? Elles ne peuvent s'étendre au-delà du domaine propre de chaque Etat, et par suite ces deux caractères concernent aussi bien toute autre collectivité humaine et même tout individu, dans les limites tracées par le milieu social qui les contient.

En d'autres termes, quand on a employé tous ces termes variés pour qualifier la souveraineté de l'Etat, on s'est en fait contenté de substituer des mots à un autre mot, parce que la nature abstraite et formelle de ces termes, en les faisant planer trop haut, les empêche de remplir une fonction utile.

Tel est donc l'inconvénient majeur d'une certaine concep-

(7) *Cours de La Haye*, 1948, t. II, pp. 171-253, et *Droit international public*, 1953, pp. 90-92.

tion de la souveraineté, qui justifie la tentative de M. Rousseau construisant, à la faveur d'un changement d'expression, une théorie générale fondée sur les caractères concrets de la compétence.

Il demeure tout de même que, même si c'est une illusion juridique, il y a, dans la conception traditionnelle de la souveraineté (ou indépendance si l'on préfère), l'idée que c'est son existence, sa possession qui est la cause des compétences de l'Etat. En reprenant la distinction de M. Rousseau, on dirait donc que si l'indépendance comporte l'exclusivité, l'autonomie et la plénitude des compétences, cela ne signifie pas qu'elle s'identifie entièrement avec elles, mais cela signifie que c'est parce qu'un Etat est indépendant que les compétences qu'il exerce ont ces trois caractères. Sinon, comment pourrait-on expliquer les cas, dont quelques-uns sont d'ailleurs envisagés par M. Rousseau (8), où il y a dérogation à l'un de ces caractères, c'est-à-dire où certains Etats figurent hors du droit commun de l'indépendance étatique ? En d'autres termes, on serait amené ici à faire, comme dans la notion traditionnelle de la souveraineté, une distinction entre la « possession » du droit à l'indépendance et son « exercice ». Dans la conception traditionnelle, pour tenir compte des exceptions et des situations particulières, cette distinction est en effet utilisée. Nous verrons qu'elle est apparente ou sous-jacente partout dans ce problème de la souveraineté. Mais quelle est la signification profonde de cette séparation de la « possession » et de l'« exercice » ? La possession apparaît comme une aptitude subjective, tandis que l'exercice se présente comme objectivement réglé. Pour un individu, la liberté est la possession d'une aptitude à agir, dans le cadre d'une certaine représentation philosophique et politique de la personne humaine, et l'exercice de la liberté en est la réalisation objective dans le régime social établi. Ainsi se dissocient la volonté d'être libre et la capacité à l'être. Finalement la notion de souveraineté contient à la fois ces deux concepts.

D'une part c'est l'idée de « volonté » qui explique généralement l'assujettissement de l'Etat au Droit international, cette idée étant considérée comme l'expression même de la

(8) En particulier *Droit international public*, 1953, p. 91.

souveraineté (9), et fait admettre qu' « une restriction à l'exercice de ses droits de souveraineté qu'un Etat a acceptée par traité ne saurait être considérée comme une violation de la souveraineté » (10). D'autre part l'idée que « l'Etat est l'autorité la plus haute dans l'ordre juridique », qu' « au-dessus de l'Etat il n'y a aucune autorité humaine établie » (11), apparaît comme caractéristique de la souveraineté ; ainsi l'Etat est envisagé comme un pouvoir objectif qui vient doubler une volonté subjective.

Si l'on adopte le point de vue de la jurisprudence de la Cour Permanente, on doit admettre que, quelle que soit la restriction apportée à la souveraineté d'un Etat, cette souveraineté subsiste, dès lors que la restriction est volontaire de sa part. Ainsi par exemple dans le cas du protectorat colonial traditionnel, aujourd'hui disparu, où l'Etat protecteur exerce les compétences internationales de l'autre Etat, il a fallu utiliser (12), pour maintenir le concept de souveraineté dans le cadre de cette situation, la distinction de la « possession » et de l'« exercice » du droit, l'« exercice » étant accordé à l'Etat protecteur par l'effet du consentement de l'Etat protégé, c'est-à-dire par traité, la possibilité et l'existence même d'un tel traité montrant que l'Etat protégé conserve sa souveraineté. Dans un cas de ce genre, il y a donc dissociation de la souveraineté considérée comme « volonté », qui subsiste intégralement, et de la souveraineté considérée comme « pouvoir » international, qui disparaît (13).

(9) Cf. dans l'arrêt n° 9 de la C.P.J.I., dans l'affaire du *Lotus*, l'énonciation suivante de la Cour : « Le droit international régit les rapports entre des Etats indépendants », d'où il suit que « les règles de droit liant les Etats procèdent de la volonté de ceux-ci ».

(10) Termes employés dans l'avis n° 14 de la C.P.J.I.

(11) Basdevant, *op. cit.*, p. 578.

(12) Cf. par exemple l'arrêt de la Cour internationale de Justice du 27 août 1952, relatif au différend franco-américain au Maroc, dans lequel la Cour s'est exprimée ainsi : « En vertu du traité de Fez, le Maroc demeurerait un Etat souverain, mais il concluait un accord de caractère contractuel par lequel la France s'engageait à exercer certains pouvoirs souverains au nom et pour le compte du Maroc et à se charger, en principe, de toutes les relations internationales du Maroc ».

(13) L'oscillation, dans la conception moderne de la souveraineté, entre le critère de la qualité, c'est-à-dire du mode d'exercice des pouvoirs qu'elle incarne, et celui de l'objet, c'est-à-dire de l'étendue de ces pouvoirs, a été soulignée par le Professeur Rousseau, dans son *Cours de La*

Quelle est la portée de cette ambiguïté dans la notion de souveraineté ? En tant que pouvoir, la souveraineté est sujette à des variations dont les causes sont multiples, non seulement parce que le « pouvoir de droit » se modèle souvent sur le « pouvoir de fait », mais aussi parce que le développement du Droit international et des organisations internationales, et d'une manière générale l'intensification des relations et des obligations internationales, sont des facteurs en la matière. Comme pouvoir, la souveraineté n'a pas de contenu déterminé une fois pour toutes et à l'avance. Mais comme volonté, que signifie la souveraineté ? Est-ce que la volonté d'agir ne caractérise pas aussi les autres collectivités humaines, même non étatiques ? Est-ce que la volonté d'agir ne caractérise pas en premier lieu l'individu, la personne ? Suffit-il d'ailleurs de la volonté pour placer une collectivité au sommet de la hiérarchie des pouvoirs ? On sait bien que non : il y faut aussi la reconnaissance, la reconnaissance par la communauté intéressée, ou tout au moins par ceux des membres de cette communauté qui sont bien placés pour accomplir cette reconnaissance et lui donner son efficacité. Sinon toute collectivité comprenant les trois éléments matériels de base (population, territoire, direction), pourrait s'intituler souveraine, si tel était son bon plaisir.

Il n'est donc même pas besoin d'avoir recours à des critiques telles que celles de G. Scelle qui, suivant la voie tracée par Duguit, refuse l'existence d'une volonté émanant d'une abstraction comme l'Etat. Que d'une part la volonté crée des engagements juridiques, est une règle aussi générale que possible, qui s'applique à toutes les collectivités et aux individus. Mais d'autre part cette volonté n'explique pas la souveraineté : elle n'explique que la compétence, et parce que cette compétence est reconnue dans le milieu social où elle s'applique, et comme telle fait partie de l'ordre juridique de ce milieu social.

*Haye*, 1948, pp. 193-194. Il cite notamment et d'une part des formules de Le Fur telles que celles-ci : « La souveraineté est la qualité de l'Etat de n'être obligé ou déterminé que par sa propre volonté », ou celle-ci : « La souveraineté est le droit de décision sans condition ». Il cite d'autre part la formule du Professeur Gidel : « La souveraineté représente l'ensemble des compétences exercées sur la base du droit international ».

Enfin la volonté n'explique pas plus la souveraineté que la souveraineté n'explique la volonté. La notion abstraite de souveraineté conçue comme volonté reste une affirmation conceptuelle pure et simple.

## CHAPITRE II

### INCERTITUDE DU DOMAINE RÉSERVÉ DE L'ÉTAT

D'après Rousseau (14), c'est peut-être du côté de la « compétence discrétionnaire » qu'il faut chercher le résidu irréductible qui différencie l'Etat des autres collectivités publiques ». Cependant il déplore la façon dont cette notion a été prise en considération dans le Droit international positif.

Pour reprendre les termes de la Charte des Nations Unies dans son article 2, § 7, le domaine réservé de l'Etat comprend « les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat ». Il faut entendre par là que la souveraineté de l'Etat dans ce domaine exclut toute ingérence, toute compétence d'ordre international, c'est-à-dire des Etats étrangers et des organismes internationaux. Il semble donc bien qu'on se trouve ici dans l'ordre des pouvoirs : l'Etat a un pouvoir d'empêchement et d'exclusion, aucune autre autorité constituée ne dispose elle-même à son égard d'un pouvoir quelconque.

Cette déduction serait acceptable si cette notion du « domaine réservé » était une notion claire et si son contenu était précis et indiscutable, c'est-à-dire si l'on pouvait juridiquement définir la compétence nationale de l'Etat en tant qu'elle écarte toute compétence étrangère. Dans ce cas, la souveraineté ne se limiterait pas en effet à un ensemble de moyens d'action en vue des relations internationales, mais serait, au moins dans une certaine mesure, ce pouvoir supérieur à tout autre que la tradition représente.

Mais cette définition précise et indiscutable n'existe pas (15).

(14) *Droit international public*, 1953, p. 92.

(15) L'énumération très utile donnée par M. Rousseau (*Cours La Haye*, 1948, p. 239 et s.) est, il le reconnaît lui-même, relative ; sur certains points elle ne correspond plus au Droit positif.

Sans reprendre des analyses qui ont déjà été faites, d'une manière parfois décisive, par d'autres (16), on peut souligner aisément à la fois l'incertitude de la notion et l'incertitude de ses applications, ou tentatives d'application.

Les différences entre la conception du domaine réservé qui avait été adoptée par l'article 15, alinéa 8 du Pacte de la S.D.N. et celle qui a été retenue par l'article 2, § 7 de la Charte ont été relevées par les commentateurs de la Charte.

En ce qui concerne le Pacte, s'il est vrai que son texte sur ce point (dont l'origine était américaine) avait pour objet de garantir aux gouvernements la liberté de décision pour certaines questions considérées comme plus particulièrement importantes au point de vue politique (17), sa mise en œuvre ne s'en présentait pas moins comme une exception de procédure au cours de l'examen d'une affaire par le Conseil de la S.D.N., exception qui était invoquée par l'Etat intéressé et que le Conseil pouvait accepter par un vote pris à l'unanimité. Les modalités de cette mise en œuvre, en particulier l'exigence d'unanimité, contribuent à expliquer que l'exception du domaine réservé n'ait jamais été admise dans la pratique de la S.D.N. Et la Cour Permanente de Justice Internationale, en posant en principe, dans son avis consultatif du 7 février 1923 sur les décrets de nationalité en Tunisie, qu'il n'existe pas de compétence exclusive de l'Etat chaque fois que la compétence de celui-ci a été limitée et réglementée par des engagements conventionnels (18), s'inspirait de l'idée exprimée dans l'article 15 du Pacte, qui considérait le domaine réservé comme l'ensemble des « questions que le Droit international laisse à la compétence exclusive » de l'Etat partie au litige porté devant le Conseil. Ainsi le domaine réservé, qui ne pouvait être invoqué qu'au cours d'une procédure d'examen d'un différend, et dont l'appréciation et le bien-fondé dépendaient du jugement unanime des membres d'un

(16) En particulier par M. Kopelmanas, dans son ouvrage sur *l'Organisation des Nations Unies*, 1947, pp. 207-252, et Kelsen, *The law of the United Nations*, pp. 769-791.

(17) Cf. Scelle, *Cours de Droit international public*, 1948, pp. 105-106.

(18) Cf. Basdevant, *Cours de La Haye*, 1936, pp. 607-613, et notamment cette observation : « Il se dégage des précédents et de l'analyse juridique qu'une compétence cesse d'être exclusive lorsqu'elle est réglée par le Droit international » (p. 611).

organe international, peut difficilement, dans ces conditions, être regardé comme faisant partie du concept de souveraineté en tant qu'inhérent à la notion même d'Etat dans la société internationale. Au surplus, le fait que ce soit le Droit international qui « laisse » les matières du domaine réservé à la compétence exclusive de l'Etat empêche de le considérer comme originairement lié à la souveraineté, mais en fait une zone variable de pouvoir discrétionnaire qui peut être finalement supprimée.

Mais alors l'opposition que l'on peut établir entre le domaine réservé tel que conçu par le Pacte et le contenu de l'article 2, § 7 de la Charte n'aboutit-elle pas à faire conclure que la conception de la Charte constitue une considération positive de cette notion ?

En effet, celle-ci figure dans la Charte comme un « principe » des Nations Unies, c'est-à-dire que, par sa place dans le chapitre de tête sur les « buts et principes », elle domine l'ensemble des autres dispositions. Le 14 juin 1945, le délégué des Etats-Unis, présentant au nom des Quatre Puissances de Dumbarton Oaks, le texte qui devait devenir l'article 2, § 7, le comparait à la clause de répartition des compétences, dans un système fédéral, entre le pouvoir fédéral et les Etats composants.

Cependant, la raison majeure qui empêche à la fois de reconnaître une rigueur juridique à ce principe et d'accepter l'assimilation faite par le délégué des Etats-Unis à San Francisco réside dans l'absence totale de précision qui caractérise la rédaction du paragraphe 7 de l'article 2. Toute clause de répartition des compétences dans une constitution fédérale comporte l'énumération des matières fédérales, les matières non énumérées restant dans le domaine réservé des Etats composants ; et en tout cas il existe un organe spécial qui est chargé d'appliquer cette clause et d'une manière générale de résoudre les conflits de compétence, de départager, lorsqu'il y a doute, les autorités étatiques et les autorités fédérales. Or rien de tel n'existe dans la Charte des Nations Unies. Il est impossible de considérer la qualification très vague des « affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat » comme l'équivalent d'une clause de ré-

partition des compétences (19). Et l'emploi de l'adverbe « essentiellement » au lieu de l'emploi de l'adjectif « exclusive » dans le Pacte de la S.D.N. non seulement a augmenté la portée et l'étendue du domaine réservé, mais encore en a changé la nature, puisqu'il y a désormais des questions qui par essence sont du domaine réservé, ce qui n'était pas du tout la conception du Pacte de la S.D.N. Mais alors il faudrait connaître exactement en quoi consiste le domaine réservé essentiel en face de l'Organisation des Nations Unies. La Charte ne le dit pas.

Cette lacune pourrait encore être surmontée si la Charte avait, comme dans un système fédéral, confié à un organe le pouvoir de départager. Mais il n'en est rien : le domaine réservé y apparaît comme une réalité objective, comme s'il existait des questions prédéterminées qui fussent par nature nationales, alors qu'en fait toute question peut faire l'objet d'un accord international ; mais le moyen d'accéder à cette réalité ne nous est pas indiqué.

Sous le régime de la S.D.N., et en dépit du caractère en quelque sorte accidentel que révélait la mise en jeu du principe du domaine réservé, à cause de la rédaction de l'article 15, la Cour Permanente de Justice Internationale n'avait pas essayé de s'attribuer le rôle d'une Cour constitutionnelle (20), mais avait plutôt reconnu la relativité du concept, variable selon les vicissitudes des rapports internationaux. La logique du système du Pacte était l'amenuisement indéfini de la compétence exclusive, avec le progrès du droit.

Comment les auteurs de la Charte ont-ils pu reprendre une idée à laquelle ils ont donné une forme encore moins précise, puisque dans le Pacte tout au moins le Conseil de la S.D.N. avait le pouvoir de « reconnaître » la validité de l'exception d'incompétence de la Société opposée par un Etat ?

La seule explication qui paraisse vraisemblable est qu'il ne s'agit pas en réalité du même concept que celui qui avait

(19) Cf. les observations de M. Kopelmanas, *op. cit.*, p. 225.

(20) A San Francisco, la Délégation grecque proposa, sans succès, que le soin de déterminer le contenu du domaine réservé fût confié à la Cour Internationale de Justice.

été introduit dans le Pacte, car en raison de la disposition de l'article 15, alinéa 8, le concept du Pacte était juridiquement construit, ce que n'est pas celui de l'article 2, § 7. Cette caractéristique de l'article 2, § 7 rejoint d'ailleurs les caractéristiques des autres dispositions contenues dans le Chapitre 1<sup>er</sup> de la Charte. Si l'on reprend en effet, les unes après les autres, les diverses notions utilisées dans ce chapitre, on s'aperçoit que ces notions ne sont pas juridiquement définies : ainsi en est-il des menaces à la paix et de l'agression (art. 1<sup>er</sup>, § 1), de l'ajustement de règlements ou situations (id.), des relations amicales (art. 1<sup>er</sup>, § 2), de l'égalité de droits des peuples (id.), du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (id.), de la coopération internationale (art. 1<sup>er</sup>, § 3), du centre où s'harmonisent les efforts des nations (art. 1<sup>er</sup>, § 4), de l'égalité souveraine (art. 2, § 1), de la bonne foi (art. 2, § 2), des moyens pacifiques (art. 2, § 3), de la menace ou de l'emploi de la force (art. 2, § 4), de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique d'un Etat (id.), de l'action de l'Organisation (art. 2, § 5), de la mesure nécessaire au maintien de la paix (art. 2, § 6). En somme l'énoncé des principes doit être éclairé par les dispositions ultérieures du texte ; il n'est pas autonome, il ne se suffit pas à lui-même : c'est là le caractère commun de toutes les stipulations du Chapitre I.

En bref, la notion contenue dans le paragraphe 7 de l'article 2 n'est pas une notion juridiquement indépendante ; et pour reprendre une distinction dont nous avons vu le rôle et l'importance, elle concerne l'« aptitude » à une compétence dont l'« exercice » n'est pas réglé. La meilleure preuve en est que, prise en elle-même et séparée de tout contexte, elle a donné lieu aux interprétations les plus contradictoires. En fait, elle n'a jamais pu être appliquée comme telle dans la pratique des Nations Unies (21). Faire l'histoire de l'article 2, § 7, ce serait faire l'histoire des multiples cas où se sont opposés, d'une part un organe des Nations Unies se déclarant

(21) M. Kopelmanas (*op. cit.*, pp. 247-248) avait très justement écrit en 1947 : « Si la disposition [de l'article 2 § 7] doit recevoir même un commencement d'exécution, elle ne pourra que mener à un élargissement, parfois brutal, du domaine d'action de l'ordre international ; ce n'était certes pas le but visé à la conférence de San Francisco... ». Et M. Kopelmanas rappelle à cet égard la légende de l'apprenti sorcier.

compétent pour l'examen d'une affaire, d'autre part l'Etat intéressé déniait cette compétence en prétendant que cette affaire est d'ordre intérieur. Souvent un même Etat, invoquant l'article 2, § 7 à son bénéfice, en déniait l'usage au bénéfice d'un autre Etat. Ainsi les Etats communistes rejetant l'argument d'ordre intérieur dans les affaires marocaine, tunisienne, algérienne et sud-africaine, et dans l'ensemble des questions de territoires non autonomes, l'utilisaient dans l'affaire de Hongrie. Les Etats occidentaux, avec un résultat analogue, adoptaient l'attitude inverse. La vraie opposition permanente, c'est celle de l'Organisation, dont la tendance naturelle va dans le sens de l'affirmation et du développement de sa compétence, et des Etats, dont la tendance naturelle va dans le sens de l'affirmation du domaine réservé, chaque fois qu'eux-mêmes ou leurs alliés sont en cause. Cette contradiction est insoluble, puisque la Charte n'a confié à aucun organe, à aucune autorité le soin de départager dans chaque cas litigieux.

L'utilisation aux Nations Unies de la notion du domaine réservé est donc une utilisation purement politique (22) et l'avantage est dans un sens ou dans l'autre, selon que l'Etat intéressé a pu réunir ou non une majorité politique en sa faveur.

Dans ces conditions, les controverses qui ont eu lieu aux Nations Unies (23) sur le sens et la portée juridique du verbe « intervenir » dans l'article 2, § 7, et en particulier sur le point de savoir si la simple discussion est ou n'est pas une « intervention » des Nations Unies, paraissent vaines, dès lors que le sens et la portée juridiques du concept principal contenu dans l'article 2, § 7 restent indéterminés.

Ainsi, si l'on peut dire que, dans le régime de la S.D.N., et en dépit du caractère juridique du concept, la notion de

(22) G. Scelle l'avait exactement prévu lorsqu'il écrivait en 1948 (*op. cit.*, p. 112) : « La décision (ou l'absence de décision) sera fatalement de nature politique, tant qu'on n'aura pas établi constitutionnellement quelles sont les matières d'ordre interne et celles de l'ordre juridique international, discrimination, selon nous, à peu près impossible à faire ».

(23) Notamment au cours de la session ordinaire de l'Assemblée générale de 1952, à propos du débat sur les affaires marocaine et tunisienne.

domaine réservé a été sans valeur pratique, dans le régime de l'Organisation des Nations Unies, le concept n'a ni valeur juridique ni valeur pratique. Cela ne signifie pas que, *politiquement* parlant, les Etats ont tort de l'invoquer (24), mais cela signifie que la Charte n'a pas fourni le moyen *juridique* d'assurer la consécration de ce concept aux Nations Unies, et de départager, grâce à lui, des prétentions politiques opposées. Le « domaine réservé » est une « aptitude » de l'Etat dont l'« exercice » dépend de facteurs variables et non déterminés à l'avance.

Il en résulte que ce concept ne peut fournir aucune aide pour la détermination du contenu de la souveraineté internationale de l'Etat. On ne sait pas, en fait, en quoi pourrait bien consister le pouvoir « essentiel » de l'Etat dans certaines matières « réservées ». Tant qu'on demeure dans cette ignorance, on ne peut pas poser en principe qu'il existe un « domaine » de l'Etat interdit à toute compétence ou activité internationale. L'existence de questions « interdites » est le fruit des circonstances et des possibilités politiques de l'Etat, des moyens de puissance dont il dispose dans la société internationale. Il y aurait aussi et en particulier une recherche à effectuer pour déterminer la part qui revient aux organes publics de chaque Etat, notamment aux ministères, dans la détermination unilatérale du domaine réservé. Il y a une incontestable force d'inertie des ministères, spécialement des ministères techniques, à l'égard d'interventions internationales dans des matières où, par la force de l'habitude et l'effet du pouvoir, ils se sont constitués une véritable « souveraineté ».

(24) Le fait que chaque Etat se considère comme compétent pour l'utilisation de la notion de domaine réservé est en particulier illustré par la première rédaction de la déclaration française d'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour Internationale de Justice (cité par Rousseau, *Cour de La Haye*, p. 247). Cette rédaction, faite le 18 février 1947, comporte la réserve suivante : « Cette déclaration ne s'applique pas aux différends relatifs à des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale telle qu'elle est entendue par le gouvernement de la République française ». Dans la nouvelle rédaction, qui date du 10 juillet 1959, il y a un retour à la conception du temps de la S.D.N. : il s'agit des « différends relatifs à des questions qui, d'après le droit international, relèvent exclusivement de la compétence nationale ».

### CHAPITRE III

#### NATION, ETAT ET SOUVERAINETÉ

1. — Par analogie avec les analyses auxquelles il est d'usage de procéder dans la théorie générale de l'Etat au point de vue du Droit constitutionnel et de la science politique, on envisage souvent, nous l'avons vu, la souveraineté comme l'expression internationale du pouvoir de l'Etat (*summa potestas*) : l'Etat est la plus haute « autorité » humaine constituée. Nous avons estimé que cette qualification de l'Etat, tournée uniquement vers l'extérieur, ne pouvait se maintenir que dans l'abstrait. Dès qu'on veut la concrétiser, ce pouvoir de la souveraineté se heurte à d'autres pouvoirs semblables à lui, et ce qu'il en reste réellement n'est finalement que le résultat d'une « *Machtprobe* » soumise à toutes les vicissitudes de la géographie et de l'histoire.

En réalité la notion exige une distinction constante entre la « possession » des compétences et l'« exercice » de celles-ci, seule capable de concilier un concept abstrait avec les réalités.

Souveraineté, comme indépendance, sont des concepts formels, construits sur la manifestation extérieure de l'Etat. Ce sont des concepts d'unification, synthétiques, des concepts de simplification, qui ont pour but d'assujétir à une même catégorie juridique des Etats qui sont, par eux-mêmes, divers. Or, sur le plan international, les Etats se caractérisent précisément par leur diversité ; seule cette diversité explique leur multiplicité, et par là même leur souveraineté. Un Etat n'existe que parce qu'il est irréductible à un autre Etat ; ce n'est pas la souveraineté ou l'indépendance qui justifie cela, mais c'est cela qui justifie la souveraineté ou l'indépendance.

En présence de l'insuffisance de la qualification de l'Etat par ses seuls éléments matériels (population, territoire, gouvernement) que l'on retrouve dans des collectivités non étatiques, le problème est alors le suivant : pourquoi est-ce qu'un Etat est irréductible à un autre, au point que son originalité s'exprime sur le plan international ? Il est im-

possible de ne pas faire entrer en scène le contenu même de l'Etat, son infrastructure.

Quelle que soit l'analyse (classique, démocratique, libérale, capitaliste, marxiste, etc...) que l'on fasse de l'Etat, son infrastructure nationale est toujours présente : car si la façon dont est organisé l'Etat est différemment expliquée selon la philosophie politique que l'on adopte, du moins demeure la nature de ce qui est sous-jacent à l'Etat (sans que l'Etat en soit nécessairement l'expression complète).

Toutefois, ce qui est sujet à variations, c'est la qualification de la nation considérée comme contenu de l'Etat. Sans doute, en particulier depuis Renan et Hauriou, admet-on l'importance dans la nation de l'élément psychologique (25) à côté d'un élément matériel, au point même que parfois l'élément matériel semble s'effacer devant le vouloir vivre collectif.

Ce qui fait la singularité irréductible d'une nation, notamment par rapport à la notion matérielle de population, c'est la conjonction de deux données exprimées, l'une dans l'espace et l'autre dans le temps ; dans l'espace, si l'on observe une nation dans son cadre géographique et linguistique momentané ; dans le temps, si l'on constate la succession des générations humaines animées d'un même vouloir vivre collectif, c'est-à-dire, comme tout être vivant, de la tendance de l'être à persévérer dans l'être. Pour que la nation soit maintenue et développée, la forme étatique est nécessaire, même si elle n'exprime la nation que partiellement, par exemple si l'Etat prend la forme d'une dictature personnelle ou d'une dictature de classe, car une nation politiquement asservie ou exploitée est encore une nation, et le support d'un Etat, même tyrannique, reste encore la nation. Ainsi le but de l'Etat est l'affirmation et la conservation de la nation, même si cette affirmation et conservation est en fait assurée par des autorités étatiques dont l'objectif essentiel n'est pas l'intérêt collectif. Rien n'est plus

(25) Cet élément psychologique ne signifie pas la poursuite d'une fin extérieure à la nation, dont le caractère « missionnaire », pour reprendre l'expression de Bergson, ne s'applique pas à un but qui transcende la nation, ce qui aboutirait aux théories dangereuses du peuple élu ou du peuple maître.

frappant à cet égard que l'exemple de la monarchie française de droit divin, qui, à partir d'une idéologie où la nation semblait appartenir au Prince, et par suite dépendait de son bon vouloir, a abouti à une idéologie où le Prince était lié par les lois fondamentales de la nation, parmi lesquelles figurait en bonne place le principe de l'inaliénabilité du domaine de la Couronne, et à une politique soucieuse de réaliser les frontières « naturelles » de la nation.

Au-delà donc de l'élément purement matériel de « population », considéré comme élément traditionnel de l'Etat, il y a la nation : si toute nation est une population, toute population n'est pas une nation. La nation n'est pas par elle-même un « pouvoir », car elle peut ne pas se faire jour à l'extérieur ; mais elle crée une « aptitude à un pouvoir », et c'est de cette aptitude que naît la souveraineté (26).

Nous exprimerons la loi qui régit la liaison réelle existant entre les trois notions d'Etat, de nation et de souveraineté de la manière suivante : s'il peut y avoir nation sans Etat et Etat sans souveraineté, il ne peut pas y avoir Etat sans nation, ni souveraineté sans Etat. Ainsi conçue, la souveraineté apparaît comme l'expression internationale de la nation, dont l'Etat est la superstructure interne.

La nation sans Etat, c'est la situation d'un peuple qui est ou reste intégré à l'intérieur d'un autre Etat ; l'Etat sans souveraineté, c'est la situation d'un Etat dont les compétences internationales sont exercées par un autre Etat.

Mais nous considérons que l'Etat sans nation n'existe pas et que la souveraineté n'existe pas sans Etat, et donc sans nation.

II. — La contre-épreuve peut en être faite si l'on constate qu'il n'existe aucune entité internationale qui, ne comportant pas de nation, puisse être considérée comme un Etat et comme possédant la souveraineté internationale.

(26) G. Scelle, qui a reconnu (*Cours*, 1948, p. 159) que « le substratum de l'Etat, son élément essentiel, sa réalité physico-psychique, c'est la collectivité nationale », n'a cependant pas voulu assigner à la souveraineté une place autre que celle définie par la qualification suivante (*ibid.*, p. 101) : « Nous conviendrons seulement que le mythe (de la souveraineté) a une puissance « passionnelle » considérable et que sa portée est collective ; ce caractère irrationnel en fait peut-être une réalité sociologique, mais ne lui donne pas droit de cité scientifique ».

On peut invoquer d'abord la situation des organisations interétatiques : si elles étaient des Etats, les Etats membres cesseraient d'en être ; personne ne songe à les considérer comme des Etats, ni à leur reconnaître une souveraineté. Pourtant elles exercent des compétences internationales qui sont celles qu'exercent les Etats : la représentation active et passive, le pouvoir de passer des accords internationaux, la responsabilité internationale et le pouvoir de réclamation internationale (depuis l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice du 11 avril 1949 sur la réparation des dommages causés en Palestine à des agents de l'O.N.U.), et même dans une certaine mesure un pouvoir exécutif international (tel que celui du Conseil de Sécurité dans le système de la Charte des Nations Unies, ou celui de la Haute Autorité de la C.E.C.A.). On peut dire qu'à l'heure actuelle les organisations internationales possèdent les compétences caractéristiques de la souveraineté internationale au point de vue formel. Si la souveraineté n'était donc que le faisceau des compétences internationales, elle ne pourrait être considérée comme une caractéristique de l'Etat dans la société internationale contemporaine.

La possession de la souveraineté par les Etats et sa non possession par les organisations internationales (27) s'explique donc par le seul facteur qui ne soit pas commun à celles-ci et à ceux-là, qui les sépare d'une manière irréductible, tant que les organisations ne se transforment pas en systèmes fédéraux : la nation. En effet, les efforts accomplis dans certains secteurs de la doctrine juridique pour justifier, d'une manière plus satisfaisante que dans la théorie traditionnelle, la distinction entre confédération d'Etats et Etat fédéral, c'est-à-dire en somme entre organisation internationale et fédéralisme intégré, ont été vains dans la mesure où ils ont été appliqués à autre chose qu'au point essentiel, à savoir l'existence ou la non existence d'une nation fédérale. La loi de participation, dans la structure organique du fédéralisme, traduit l'apparition, dans la fédération, d'une popu-

(27) Les compétences des organisations internationales s'expliquent, à notre avis, par la notion de « service public ». Cf. sur ce point notre étude des *Mélanges Scelle* et notre cours à l'I.E.P. de Paris sur les Organisations internationales, 1956-57.

lation globale, c'est-à-dire d'une nation qui a besoin de s'exprimer dans une forme étatique. Tant que la population globale d'un système fédératif ne constitue pas, aux points de vue matériel et psychologique, une nation, il ne peut pas s'agir d'un Etat fédéral, ce qui ne signifie pas qu'il ne peut pas y avoir un certain retard des institutions sur la réalité sociale.

On pourrait, *in abstracto*, correctement prétendre que, puisque les organisations internationales possèdent des compétences qui coïncident avec le contenu international de la souveraineté des Etats, il vaut autant se débarrasser du concept de la souveraineté. Sans doute, si l'on en fait le critère juridique de l'Etat. Mais cela est exclu, nous l'avons vu. Et à quoi bon chasser un concept par la porte, s'il est destiné à revenir par la fenêtre ? On pourrait objecter (18) que le juriste n'est pas obligé de tenir compte de concepts qui se sont révélés équivoques ou inexacts, même s'ils sont d'usage courant. Pourtant un trait de plume ne suffit pas pour supprimer une notion qui n'en existe pas moins objectivement. Il faut essayer seulement de mettre cette notion à sa place.

A côté de la situation des organisations interétatiques, il y a celle des organisations privées ayant des compétences internationales, et que dans le langage employé aux Nations Unies, on appelle organisations non gouvernementales. A vrai dire, il ne vient à l'idée de personne d'assimiler la Croix Rouge internationale, la Fédération syndicale mondiale ou la Chambre de commerce internationale à des Etats souverains. En fait, le problème se pose uniquement pour l'organe directeur de l'Eglise Catholique, le Saint-Siège, dont la structure temporelle constituée par le Vatican a été et est encore par de nombreux esprits considérée comme un Etat.

Indépendamment de toute critique précise sur une telle interprétation, on ne peut manquer d'éprouver une instinctive répugnance, dans le contexte du monde contemporain, pour une conception qui fait entrer le Saint-Siège dans la catégorie courante de l'Etat.

Il n'est pas utile ici d'exposer les thèses bien connues des uns et des autres à ce sujet. On peut observer à cet égard

(28) Cf. G. Scelle, ci-dessus, note (26).

que les raisons qui sont données par beaucoup d'auteurs pour dénier à la Cité du Vatican le caractère étatique ne sont pas déterminantes (29) : ce sont des raisons en quelque sorte latérales et secondaires, qui ne touchent pas à l'essence du problème. L'exiguïté du territoire, le caractère fonctionnel de la nationalité vaticane, la gestion des services publics par l'Italie, la nature *sui generis* de la souveraineté du Pape, toutes raisons généralement invoquées, paraissent de peu de poids, puisqu'après tout on retrouve, dans la Cité du Vatican, les trois éléments matériels traditionnels de l'Etat (territoire, population, gouvernement), auxquels s'ajoute une souveraineté qui, si l'on se réfère au critère habituel tiré de l'idée de pouvoir, est à coup sûr la souveraineté la plus incontestable qui existe dans le monde, puisqu'elle prétend s'exercer non seulement sur le plan de la vie terrestre mais aussi sur le plan de la vie éternelle (30). Les termes du Traité du Latran sont très vigoureux à cet égard : le préambule affirme la nécessité d' « assurer au Saint-Siège l'indépendance absolue et visible », de « lui garantir une souveraineté indiscutable même dans le domaine international » ; l'article 2 « reconnaît la souveraineté du Saint-Siège dans le domaine international comme un attribut inhérent à sa nature, en conformité avec sa tradition et avec les exigences de sa mission dans le monde » ; l'article 24 enregistre la déclaration du Saint-Siège d'après laquelle, « en ce qui touche la souveraineté qui lui appartient, même dans le domaine international, il veut demeurer et demeurera étranger aux compétitions temporelles entre les autres Etats » ; et enfin l'article 26 enregistre la reconnaissance, par l'Italie, de « l'Etat de la Cité du Vatican sous la souveraineté du Souverain Pontife ».

Incontestablement tous ces textes affirment fortement le caractère étatique de la Cité du Vatican et la souveraineté du Saint-Siège, bien que, comme le fait justement observer C. Rousseau, « la reconnaissance émanée du gouvernement italien ne lie évidemment que celui-ci ».

(29) Cf. Reuter, *Institutions internationales*, 1955, p. 261.

(30) « Ce que tu lieras sur la terre sera lié dans le Ciel, et ce que tu délieras sur la terre sera délié dans le Ciel. »

En somme, les apparences semblent bien militer en faveur de la nature étatique de la Cité du Vatican et il ne semble pas que les arguments habituels suffisent pour lui dénier cette nature, en dépit de l'insatisfaction intellectuelle qui en résulte. C'est que, comme le dit P. Reuter, « on ne peut prendre parti sur cette question qu'en se référant à des critères de l'Etat ». Si la souveraineté (ou l'indépendance) est considérée comme le critère juridique de l'Etat, dès lors que les éléments constitutifs de l'Etat sont présents, on est contraint d'assimiler la Cité du Vatican à un Etat (31) qui se trouve en quelque sorte « en union personnelle avec l'Eglise Catholique », selon l'expression de M. Reuter.

Par contre, si la souveraineté est considérée, non pas comme inhérente à la forme étatique, mais comme une aptitude à exercer certaines compétences provenant de l'expression, à travers l'Etat, de l'existence d'une nation, alors on peut douter du caractère étatique du Vatican et d'une souveraineté qui, si impressionnante qu'en soit la qualification, n'a pas de rapport avec la souveraineté des Etats. Nous nous trouvons donc en présence du même phénomène que celui des organisations internationales d'Etats : de même que ces organisations exercent des compétences qui ressemblent à celles des Etats, et par là possèdent des pouvoirs qui ressemblent aux pouvoirs de souveraineté, de même le Saint-Siège, qui participe à la vie internationale et entretient des relations diplomatiques avec les Etats, exerce des compétences ressemblant à celles des Etats et même possède un « pouvoir » particulièrement fort sur l'ensemble de la catholicité. Mais l'analogie disparaît complètement pour le Vatican comme pour les organisations interétatiques devant le fait suivant : il n'y a pas d'infrastructure nationale du Vatican, l'« Etat » du Vatican n'est pas la superstructure d'une nation. Non seulement la population vaticane ne peut pas être considérée comme une nation, mais encore, et de toute évidence, on ne peut réduire la fonction du « gouvernement » du Saint-Siège à l'organisation et à la direction de la population vaticane sur l'étendue du territoire du Latran ; la

(31) G. Scelle, *Cours*, 1948, p. 374, considère cette assimilation comme « fantaisiste ».

Cité du Vatican est en disproportion complète avec l'importance et la mission de l'Eglise, qui est une organisation internationale non gouvernementale, poursuivant ses fins, qui dépassent de très loin la Cité du Vatican, à travers le monde entier et à l'égard d'une population de fidèles qui, répartie dans les divers Etats, est par définition même une population internationale ; car c'est l'ensemble des fidèles, et non pas les habitants de la Cité du Vatican, qui constituent la véritable infrastructure de l'Eglise ; et ces fidèles ne sont pas une population étatique. Quelle que soit l'analyse que l'on puisse faire en fin de compte de la situation respective de l'Eglise Catholique et du Vatican (32), on ne peut manquer de souligner que la finalité du Saint-Siège, en tant qu'organe suprême de l'Eglise Catholique et que « gouvernement » de la Cité du Vatican, est d'une nature entièrement différente de celle d'un Etat : la finalité d'un Etat est d'organiser la vie intérieure et la vie internationale d'une nation, en exprimant le fait de son existence et sa volonté de durer ; et si le Saint-Siège a aussi pour tâche d'organiser l'Eglise et de la maintenir, c'est en fonction d'un but qui lui est extérieur et transcendant, qui est de permettre aux fidèles de trouver et conserver les voies et moyens du salut éternel.

La souveraineté de l'Etat, se traduisant dans des compétences variables selon les temps et les lieux, n'a pas une aussi haute ambition ; son ambition n'est pas dans l'ordre de la transcendance : elle est dans l'ordre de l'immanence. La conception de l'Etat missionnaire (telle que l'interprétation biblique du rôle d'Israël, comme peuple élu de Dieu, ou l'interprétation hitlérienne de la mission historique du peu-

(32) Il y a par exemple l'intéressante conception de M. Le Roy (*L'Année canonique*, 1953, t. II, p. 125) considérant l'accord du Latran comme un « accord de siège » concernant une organisation internationale. On peut aussi, comme Ch. Rousseau (*op. cit.*) faire du Saint-Siège une collectivité non étatique *sui generis*. Le Professeur Basdevant, dans son *Cours de La Haye* (p. 531), avait adopté la conception d'Anzilotti, d'après lequel le traité du Latran fait apparaître la Cité du Vatican comme ne devant pas être comparée aux autres Etats, mais comme une entité au service d'un autre sujet de droit international, l'Eglise catholique. Il admettait donc qu'« on est plus près de la réalité si l'on considère que le Saint-Siège, organe suprême de l'Eglise catholique, est reconnu comme tel par les Etats et bénéficie d'un statut juridique international à titre d'institution internationale, à quoi vient s'ajouter la Cité du Vatican ».

ple allemand) s'est rarement concrétisée dans les faits ou a été peu durable.

En somme, sans la nation, la « tendance de l'être à persévérer dans l'être », dont la souveraineté, nous l'allons voir maintenant, est le symbole, ne peut suffire à qualifier une structure internationale.

III. — Si la souveraineté est considérée comme le signe extérieur de l'existence de la nation, s'appliquant à l'Etat parce que c'est par le moyen de l'Etat que la nation se fait jour vis-à-vis des étrangers comme vis-à-vis des citoyens, toute atteinte grave à la souveraineté sera par contre-coup une atteinte à la nation. En sorte que la protection de la souveraineté fera figure de protection de la nation, malgré l'apparente inconséquence d'une telle conception, dans laquelle le reflet d'un objet est si intimement lié à celui-ci que toute altération de l'un produit une altération de l'autre, semblable à la jeune fille d'une poésie de Montherlant qui crie de souffrance lorsque l'on marche sur son ombre (33).

Il est impossible d'expliquer ce fait si l'on envisage la souveraineté simplement comme un pouvoir de l'Etat, sans union directe et intérieure avec l'infrastructure de l'Etat.

A cet égard les discussions de 1953 sur la Communauté politique européenne, un peu oubliées maintenant, mais qui ont eu leur heure de célébrité et qui d'ailleurs ont posé un problème durable et qui est resté actuel en Europe Occidentale, celui de l'intégration politique européenne, permettent d'illustrer d'une manière frappante la liaison conceptuelle qui existe entre la souveraineté et la nation.

Ces discussions ont eu lieu à l'Assemblée *ad hoc*, constituée en vertu de la résolution de Luxembourg du 10 septembre 1952 prise par les six pays membres de la C.E.C.A. Cette résolution invitait l'Assemblée de la C.E.C.A., complétée de manière à atteindre l'effectif de l'Assemblée de la C.E.D., à « élaborer un projet de traité instituant une Communauté politique européenne » avant le 10 mars 1953. Le travail de rédaction du projet de traité fut effectivement accompli par une « Commission constitutionnelle » de l'Assemblée *ad hoc*. Le texte ainsi préparé fut remis le 10 mars 1953 par

(33) Dans *Encore un instant de bonheur*, Grasset, 1934, p. 41.

l'Assemblée *ad hoc*, après son adoption par elle, aux ministres des Affaires Etrangères des Six Etats. L'échec du projet de C.E.D. devant l'Assemblée Nationale française, dans l'été 1954, a, par voie de conséquence, fait écarter tout examen ultérieur du projet de Communauté politique européenne.

Il ressort des débats qui se déroulèrent pour l'élaboration de ce projet, que pour fonder une Communauté politique européenne, ses promoteurs se sont attaqués à la notion de souveraineté.

La théorie de l'unification européenne telle qu'affirmée dans ces débats, se fondait sur une certaine interprétation de l'histoire et de la conjoncture historique contemporaine. Cette interprétation, dans un effort de simplification, ramène l'analyse des vicissitudes et du déclin de l'Europe aux méfaits du nationalisme considéré *in abstracto*, c'est-à-dire au fait objectif de la séparation des souverainetés en Europe. La souveraineté nationale aurait été ainsi un facteur de désagrégation pour l'Europe. M. Strauss, député chrétien social allemand, disait devant l'Assemblée *ad hoc* le 10 mars 1953 : « Depuis des siècles, le démon du nationalisme a tracé un cercle autour de chacun des pays d'Europe ». Et le président Spaak, dans son discours de clôture à l'Assemblée *ad hoc* le même jour, déclarait que c'est « à des notions qui nous ont dressés les uns contre les autres » que « nous devons... des millions de morts, des sacrifices et des horreurs sans précédent », et que ce n'est pas « en restant fidèles à de telles notions, qui maintenant ont fait faillite..., que nous parviendrons à construire notre avenir ». Dans cette interprétation, ce sont donc « les notions qui ont fait faillite » qui sont responsables des guerres européennes : ces notions se résument dans le concept de souveraineté. Ainsi le concept de souveraineté serait par lui-même productif de guerre. L'histoire européenne ne se comprendrait vraiment que si on la dépouillait en quelque sorte de ses apparences : les apparences, en ce qui concerne les deux guerres mondiales par exemple, ce sont entre autres : pour la première l'impérialisme de Guillaume II, les fermentations de l'Empire austro-hongrois et la rivalité économique germano-britannique ; pour la seconde, l'impérialisme hitlérien, la faiblesse diplo-

matique et militaire de l'Angleterre et de la France. Mais derrière ces apparences, il y aurait un facteur plus profond et l'ultime responsabilité pèserait sur la notion de souveraineté. Ainsi la division de l'Europe aurait été, par elle-même, la source de sa décadence, sans qu'il y ait lieu de rechercher si, dans cette Europe, ce n'est pas l'impérialisme de certains Etats ou chefs d'Etats qui est la cause des grandes guerres européennes. Il y aurait une sorte de responsabilité impersonnelle et conceptuelle, certaines notions, telles que celle de souveraineté, étant par elles-mêmes susceptibles d'engendrer la ruine matérielle et morale d'un continent.

Le 6 mars 1953, devant l'Assemblée *ad hoc*, M. Delbos, ancien président du Conseil français, déclarait : « Quelles que soient les critiques que l'on peut adresser aux communautés supranationales, je vois des dangers infiniment plus graves qu'elles ont pour objet d'éviter... (tels que) un souci ombrageux de fausse indépendance... ». M. Debré, sénateur français, en raison même des conséquences de la supranationalité, avait proposé à l'article 1 du projet un amendement tendant à substituer à la proposition « La Communauté est fondée sur l'union des peuples et des Etats », le texte suivant : « La Communauté est fondée sur l'association des nations ». Ainsi l'« association » remplaçait l'« union », et « nations » remplaçaient « peuples et Etats ». Le 6 mars, M. Debré présenta son argumentation en faveur de cet amendement : le projet suppose l'existence d'une « nation européenne », alors qu'il devrait respecter ce qui existe, c'est-à-dire les nations d'Europe ; le projet fait « appel à une nouvelle légitimité nationale ».

Ce point de vue d'un adversaire de l'intégration européenne peut être rapproché de celui d'un partisan qui attribue à l'intégration les mêmes conséquences, M. Brugmans, recteur du Collège d'Europe à Bruges, écrivant ceci (34) : « Le problème est de savoir dans quel cadre les vraies réformes doivent se faire par priorité : dans celui, historiquement dépassé, de l'Etat-nation, ou dans un ensemble nouveau, plus vaste et correspondant mieux aux besoins de l'époque mo-

(34) Dans un article donné au journal français *Le Monde*, du 13 décembre 1955.

derne... Défaitisme national ? Oui, certes, aux yeux de tous ceux qui voient toujours dans la patrie nationale l'ultime réalité historique. Ceux au contraire qui regardent l'Europe comme la réalité historique nouvelle... croient mieux interpréter les signes des temps... Il peut y avoir des Etats nationaux plus ou moins malades, plus ou moins capables d'avancer encore sur leur vitesse acquise, aucun d'entre eux cependant (du moins en Europe) ne peut réussir désormais à garantir à ses citoyens un véritable avenir ».

Ainsi, indépendamment de toute exégèse sur le texte même d'un projet qui n'a pas abouti, les discussions sur ce projet soulignent le lien qui existe entre le concept de souveraineté et le concept de nation, en ce sens que la souveraineté est l'expression de l'existence nationale. La souveraineté apparaît alors, non comme un pouvoir tout fait, achevé et complet, mais comme un effort, une recherche, une revendication, une conquête et au besoin une résistance et une révolte. Ce n'est pas, au premier abord, une notion juridique : c'est une notion sociologique qui a des conséquences juridiques, variables selon le dynamisme de la souveraineté, c'est-à-dire la force sociale de la nation en cause. Ces conséquences juridiques consistent dans les diverses compétences qui traduisent, dans la vie internationale, l'existence de l'Etat.

Toutefois, par la notion des « droits fondamentaux », ne pourrait-on insérer la souveraineté dans le cadre des concepts juridiques ?

#### CHAPITRE IV

##### LA SOUVERAINETÉ ET LES DROITS FONDAMENTAUX

I. — La première conception qui se présente consiste à considérer la souveraineté comme un des droits fondamentaux de l'Etat.

L'énumération des droits fondamentaux des Etats est variable selon les auteurs. M. Sibert énumère (35) le droit de conservation (y compris le droit de légitime défense), le droit à la liberté (comprenant l'autonomie intérieure et

(35) *Traité de droit international public*, 1951, t. I, pp. 230 et s.

l'indépendance), le droit d'égalité, le droit au respect (dignité morale, prospérité matérielle, intégrité territoriale, personnalité administrative et civile), et le droit au commerce international (36). D'après M. Sibert d'ailleurs, tous ces droits découlent d'un seul droit fondamental : le droit à l'existence. C'est de ce droit suprême qu'on trouverait la consécration dans l'article 10 du Pacte de la S.D.N., avec la garantie réciproque par les membres de la Société de leur intégrité territoriale et de leur indépendance politique, idée reprise par l'article 2, paragraphe 4 de la Charte des Nations Unies posant le principe de l'abstention par les membres de l'Organisation de la menace ou de l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat.

On peut constater ici que toute la théorie des droits fondamentaux est astreinte à utiliser la distinction entre la « possession » du droit et l'« exercice » du droit, dès lors que la réalité internationale révèle que cet exercice est souvent limité ou même anéanti, soit par des accords internationaux, soit tout bonnement par les faits. C'est ainsi qu'à propos du droit à l'indépendance, M. Sibert, constatant (37) que le « droit international admet que chaque Etat puisse renoncer totalement à son indépendance », considère qu'« en renonçant à l'exercice de ses droits d'Etat indépendant, l'Etat n'abandonne pas la jouissance de droits par leur nature imprescriptibles et inaliénables » (38) et invoque à cet égard l'arrêt de la Cour Permanente de Justice Internationale du 11 août 1932, concernant l'interprétation du statut de Memel.

Toutefois s'il était vrai que la « jouissance de ces droits imprescriptibles et inaliénables » dût se ramener en définitive au « droit à l'existence » et s'expliquer par lui, l'existence même de l'Etat ne pourrait en aucun cas et sous

(36) Cf. aussi la déclaration des droits et des devoirs des Etats, qui avait été élaborée, sur demande de l'Assemblée générale des Nations Unies, par la Commission du Droit international, et qui n'a pas eu de suite pratique aux Nations Unies.

(37) *Ibid.*, p. 262.

(38) Toutefois la C.P.J.I., dans son arrêt du 17 août 1923, dans l'affaire du *Wimbledon*, n'a pas accepté l'idée, soutenue par l'Allemagne, d'un droit « personnel et imprescriptible » comme élément de la souveraineté.

aucun prétexte, être mise en cause (39). M. Sibert admet cependant (40) qu'un Etat peut renoncer à son existence même, pourvu que soient respectés les droits des autres Etats.

Mais un Etat qui disparaît, et perd par là l'exercice même de son droit à l'existence, et donc de tous ses droits fondamentaux, en conserve-t-il la jouissance, en sorte qu'à chaque instant il serait susceptible de renaître, il aurait un droit à renaître ? Les Etats qu'a supprimés l'unité italienne, la Savoie qui fut jadis indépendante, ont-ils, en raison de ces droits « imprescriptibles et inaliénables », la faculté permanente de se détacher de l'Italie et de la France pour former à nouveau des Etats ? Personne n'oserait le soutenir.

L'erreur est donc d'attacher à la notion d'Etat un droit quelconque à l'existence ou à la conservation (41). La souveraineté, qui à elle seule résume la conservation, l'autonomie, l'indépendance, l'égalité, le respect et le commerce international, n'est pas un droit de l'Etat ; elle exprime bien une fonction conservatrice, mais il s'agit de conserver non l'Etat, mais la nation, car la nation peut exister sans l'Etat, mais l'Etat ne peut exister sans la nation.

L'Etat ne possède donc pas ici un droit, mais remplit une fonction. Il est excessif de transformer en une affirmation de droits subjectifs un simple énoncé de principes, et désignés sous ce vocable même par l'article 2 de la Charte des Nations Unies, destinés à décrire ce que doit être le comportement général des Etats.

L'école positiviste du Droit des gens rejoint l'école réaliste pour souligner les contradictions du concept de droit fondamental des Etats. Pour l'école réaliste, la notion de droit subjectif ne peut s'appliquer qu'à des individus. Le problème peut donc se trouver transposé de la manière suivante : l'idée de droit subjectif fondamental doit-elle être complètement abandonnée ? En substituant la nation à l'Etat

(39) G. Scelle a fait remarquer (*Cours de Droit international public*, 1948, p. 118) que « dans la vie de la société internationale, on voit, en fait, des Etats apparaître, disparaître, renaître », et qu'« une collectivité ne meurt pas, mais peut cesser d'être en tant que collectivité étatique ».

(40) *Traité de Droit international*, 1951, t. I, p. 283.

(41) On peut accepter la conclusion catégorique de G. Scelle (*op. cit.*, p. 123) : « La construction des droits fondamentaux subjectifs des Etats est juridiquement inconsistante ».

s'est-on livré à un simple jeu de mots, ou bien a-t-on rendu possible une synthèse où peuvent se combiner fonction et droit, objectivité et subjectivité ? Considérer la nation comme titulaire du droit que l'on dénie à l'Etat, ne serait-ce pas aussi erroné et aussi fictif ? Quel avantage y aurait-il à substituer à l'Etat une notion somme toute moins précise et moins juridiquement construite, colorée de sentiment et de passion, plus sociologique que juridique ?

Au point où nous sommes parvenus, il nous faut donc rechercher, dans ce dernier réduit de la souveraineté, quel rôle joue la nation et dans quelle mesure peut apparaître, à la racine même de ce rôle, le droit de l'individu.

II. — La dissociation de la « vocation » et de l'« exercice » nous amène à un concept qui est consacré par la Charte des Nations Unies, le « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », caractérisé par le fait que, quoique l'exercice des pouvoirs qui sont les manifestations extérieures de l'Etat n'existe pas ou n'existe qu'imparfaitement ou indirectement, l'aptitude à cet exercice est considérée comme présente. L'aptitude sans les pouvoirs est nette par exemple dans l'institution de la « reconnaissance comme nation », telle qu'apparue d'abord à la fin de la guerre de 1914 (42).

La présentation qui est faite de ce « droit » par l'article 1, par. 2 de la Charte des Nations Unies est particulière. Le principe du droit des peuples y apparaît en effet comme un fondement de l'un des buts des Nations Unies, le développement de relations amicales entre les nations. Il ne figure pas parmi les « principes » des Nations Unies énumérés à titre principal dans l'article 2 de la Charte. Cette particularité, ainsi que l'ambiguïté du sens des mots « nation » et « peuples » employés dans ce paragraphe 2 de l'article 1, n'ont pas peu contribué à empêcher la formation d'une véritable construction juridique sur ce concept. En fait, tel qu'il est utilisé dans les relations entre Etats et dans la pratique des organisations internationales, il demeure en grande partie de nature politique, et par suite, tout comme la notion du domaine réservé de l'Etat, reste indéterminé en ce qui

(42) Cf. sur ce point Rousseau, *Droit international public*, 1953, pp. 302-304, et la bibliographie fournie en notes.

concerne son contenu précis comme en ce qui concerne ses conditions d'exercice.

Cette nature politique n'a pas pour effet de diminuer l'importance idéologique considérable de cette notion, issue, à travers le principe des nationalités consacré au XIX<sup>e</sup> siècle, le l'arsenal juridico-politique de la Révolution française, et adopté par le marxisme, dans le cadre de sa philosophie propre. Cette importance idéologique ressort en particulier du fait qu'il ne s'agit pas ici d'une théorie historique dépassée par la vie contemporaine et simple subsistance conceptuelle d'un passé mort, mais bien au contraire de l'expression doctrinale d'une des réalités contemporaines les plus puissantes, aux formes diverses.

Une première forme est celle de la « décolonisation » (néologisme de fraîche date), c'est-à-dire de l'évolution sociale caractérisée par la disparition, à la surface du globe, du régime colonial de type classique ; dans ses manifestations militantes, cette évolution utilise la notion de droit des peuples.

Une deuxième forme est celle de la prise de conscience, par les peuples sous-développés à travers le monde, du besoin d'émancipation économique et sociale conçue comme complément de l'indépendance politique : cette prise de conscience se développe non seulement parmi les Etats qualifiés, aux Nations Unies, depuis la Conférence de Bandung de 1955, d'Etats afro-asiatiques, mais aussi parmi les Etats d'autres continents, tels que ceux d'Amérique Latine. Elle exprime le souci de mettre fin à l'emprise économique des pays étrangers, la politique de neutralisme actif et, du côté des organisations internationales, la politique de coopération internationale pour le développement économique des pays sous-développés, tendant à substituer à l'aide unilatérale et intéressée de certains Etats l'assistance globale et sans aliénation de la communauté internationale.

Une troisième forme est la création ou la reconstitution d'unités nationales dans certaines régions. C'est ainsi par exemple que la politique de réalisation de la « nation arabe », longtemps sous-jacente et indistincte au Moyen-Orient, et qui a trouvé une de ses premières expressions publiques dans la profession de foi du président Nasser sur la « philosophie

de la Révolution », est devenue par des étapes progressives telles que la création de la République arabe unie et malgré les rivalités subsistantes entre les Etats arabes, une des données essentielles de la vie internationale contemporaine, en raison de l'importance de la région qu'elle concerne.

Dans toutes ces formes contemporaines, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes apparaît comme la consécration d'une aptitude de la nation, soit à devenir un Etat juridiquement indépendant, soit à conserver ou acquérir son indépendance de fait, soit à grouper tous les peuples animés d'un même vouloir-vivre collectif. Il est donc juste, dans un sens, d'y voir une idéologie « nationaliste », si le nationalisme est envisagé comme la forme active, et au besoin combattante, de l'affirmation de la nation.

Le problème qui nous préoccupe peut donc se formuler dans les deux questions suivantes : la libre détermination des peuples est-elle un droit fondamental de la nation ? Ce droit fondamental, en tant qu'aptitude attachée à la nation même, est-il la racine véritable de la souveraineté ? Le droit des peuples serait ainsi l'aptitude à des pouvoirs qui se développeraient ultérieurement et dont il légitimerait l'exercice.

Dans cette voie on rencontre certains textes officiels d'Etats, tels que la Constitution française de 1958. Le préambule de cette Constitution consacre en effet, en liaison avec les « principes de la souveraineté nationale », « celui de la libre détermination des peuples ».

Cependant, considéré comme un droit collectif de la nation, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'échappe pas à certaines difficultés rencontrées pour la notion de domaine réservé et celle de droit fondamental de l'Etat. Il y a incertitude du contenu et il peut y avoir en partie contradiction. Le professeur Scelle a fait remarquer (43) que ce droit « peut fréquemment entrer en conflit avec lui-même et son application risquer d'aboutir à sa violation » : il fournit comme exemple le cas où « un désir d'autonomie irréféchi » d'une région met en danger l'existence parfois sé-

(43) Cf. « Quelques réflexions sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », *Mélanges Spiropoulos*, Bonn, 1957, p. 388 et s.

culairement établie d'un Etat. Quelle est la volonté préférable ? Celle d'une partie de la population de la génération présente, ou celle de la majorité de la population de la génération présente et des générations passées et futures ? Le principe du droit des peuples ne procure pas lui-même l'élément de décision. En effet, pour choisir, va-t-on s'attacher à la situation existante, auquel cas le désir d'indépendance de la région ne sera pas satisfait, ou à la situation future éventuelle, auquel cas on transforme une minorité en majorité, qui comportera à son tour une minorité, composée des individus qui refusent l'indépendance régionale. Comment parler ici, sans ambiguïté, d'un « droit de la nation », quand on ne sait pas à qui appliquer ce droit ?

En attendant une réglementation générale, il a existé et il existe encore des réglementations partielles, résultant de la consécration internationale de certaines institutions inspirées de l'idée de droit des peuples : telle est bien par exemple la signification du plébiscite international, par lequel la valeur juridique de la volonté majoritaire d'une population régionale, en ce qui concerne le sort du territoire qu'elle habite, se trouve sanctionnée par un texte de droit positif (traité bilatéral ou multilatéral). Dans de telles institutions de droit positif, le droit des peuples explique la possession de la souveraineté.

Toutefois, pour que cette explication fut générale, il faudrait que la seule existence de la nation comportât la possession de la souveraineté. Or il n'en est pas ainsi : ce n'est que dans des cas particuliers que l'on constate cette conséquence.

Si la création d'une nation était un phénomène produit *ex nihilo*, la solution serait facile. Mais le plus souvent, la création d'une nation se fait contre une nation existante, c'est-à-dire se présente comme la prédominance d'une minorité sur une majorité.

Si donc on peut aisément admettre la coïncidence entre la souveraineté et une nation existante, cette coïncidence ne va pas de soi lorsqu'il s'agit d'une nation simplement potentielle ou éventuelle. Tant qu'une nation n'est que possible, la souveraineté ne peut apparaître que comme la représentation, l'aspiration d'un certain nombre d'individus, en nom-

bre plus ou moins important, mais qui constituent nécessairement et par définition une minorité.

III. — Il n'y a donc aucun principe spécial et indépendant qui puisse fournir la base juridique d'une souveraineté potentielle à une minorité nationale, si ce n'est la prise en considération des droits et des aspirations des personnes individuelles, c'est-à-dire du support psychologique et subjectif de toute activité sociale. Et c'est ici qu'en fin de compte le problème du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et par lui celui de la souveraineté, rejoignent le problème de la protection des droits et libertés fondamentales de l'homme.

S'il existe une racine de la souveraineté de l'Etat et du droit des peuples, elle se trouve dans le « droit » de l'individu à l'existence nationale. Mais, pour qu'il ne subsiste aucune équivoque ou ambiguïté sur la nature et la portée d'un tel « droit », il faut souligner comment il apparaît et comment il s'exerce.

Il ne s'agit pas d'une exégèse philosophique, qui serait nécessairement en deçà ou au delà de l'ordre juridique. Le « droit » hypothétique de l'individu à l'existence nationale n'est pas un droit naturel, en ce sens qu'il serait donné avec la nature humaine : il ne peut résulter que des conditions d'organisation actuelles de la société internationale, dont le fait national est un des traits caractéristiques. Ce n'est donc pas le « droit théorique ou rationnel » (44) qui est en cause, mais c'est le développement historique du milieu international en corrélation avec les convictions et les aspirations des individus groupés en nations.

L'organisation de la vie internationale a été considérée comme liée aux droits de l'homme par la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948. D'après l'article 28 de cette Déclaration, « toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet » ; et d'après l'article 29, par. 1, c'est dans la communauté seule à laquelle appartient l'individu que « le libre et plein développement de sa personnalité est possible ». Ces dispositions

(44) Expression du Professeur Basdevant, dans son *Cours de La Haye précité*, p. 476 et s.

peuvent être combinées avec l'article 15, par. 1, affirmant le droit de tout individu à une nationalité.

La liaison des droits de l'homme et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a été concrétisée par l'Organisation des Nations Unies à partir de 1950 ; une résolution de l'Assemblée générale du 4 décembre 1950, relative au projet de pacte international des droits de l'homme, demandait, dans son paragraphe 6, au Conseil économique et social d'inviter la Commission des droits de l'homme « à étudier les voies et moyens de garantir aux peuples et aux nations le droit de disposer d'eux-mêmes » ; une résolution du 5 février 1952 a considéré ce droit comme « un droit fondamental de l'homme », et une résolution du 16 décembre 1952 y a vu « une condition préalable de la jouissance de tous les droits fondamentaux de l'homme ».

Cette liaison ne peut en fait être comprise que si on lui applique la distinction de la « vocation » et de l' « exercice » dont nous avons vu le rôle tout au long de la présente étude. La « vocation » de l'homme à l'existence nationale, dans son mouvement dialectique et historique, se transforme en droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, lequel, une fois juridiquement construit, se cristallise dans la souveraineté de l'Etat. L'analyse peut revenir à la source en suivant le processus inverse, et, constatant qu'au cœur de la souveraineté de l'Etat se trouve la nation, déceler qu'au cœur de la nation se trouve la vocation de l'individu. Et selon l'orientation que prend cette vocation dans la masse des individus, elle peut aboutir, au point de vue de l'exercice des compétences, soit au maintien de l'intégrité nationale établie, soit au développement révolutionnaire d'une nouvelle formation nationale.

La souveraineté, qui est l'exercice des compétences correspondant à cette vocation, dépend des points d'application de celle-ci comme de ses possibilités d'apparition, de développement et de résistance. Les Etats dans lesquels la vocation nationale des gouvernements ou des citoyens s'affaiblit ou s'altère, sont proches de la disparition ou de la transformation. La souveraineté est affirmée et maintenue par l'action des individus ou des groupes d'individus qui, à des degrés divers dans un Etat, sont détenteurs de forces matérielles, intellectuelles ou morales.

Par là, la souveraineté internationale de l'Etat est intimement liée à la façon dont les gouvernants conçoivent et appliquent l'autorité de la nation, c'est-à-dire à la souveraineté interne. Il n'est pas besoin d'adhérer à la philosophie politique du marxisme-léninisme pour admettre que la politique internationale d'un Etat est l'expression et le reflet de sa politique intérieure, et donc que sa souveraineté internationale traduit sa souveraineté interne (45).

Dans le rôle que les individus jouent dans la nation, se combinent l'action de la masse, qui forme en partie les courants de l'opinion publique, et l'action des dirigeants, qui sont des individus doués de plus d'efficacité que les autres, en fonction d'ailleurs du régime politique existant.

En définitive, le concept de souveraineté correspond à une mentalité qui s'est développée chez les gouvernants, et en profondeur dans les masses lorsqu'est apparue la conscience nationale. Ce concept varie au gré des vicissitudes de cette mentalité, s'élargit ou se resserre, s'affirme ou se limite par suite des circonstances historiques et des convictions individuelles. Peu à peu circonstances et convictions finissent par former des « droits » : on passe de l' « aptitude » ou de la « vocation » à l' « exercice ». Ainsi les gouvernants ont-ils élaboré la « souveraineté », les opinions publiques le « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », les individus le « droit à l'existence nationale ». La souveraineté des gouvernants atteint le stade de l'expression internationale complète plus aisément que le droit des peuples et celui des individus ; mais elle est également fragile, sujette à variations, à éclipses et à exacerbations. Les uns et les autres sont des droits en formation ou en déformation. Il est impossible de solidifier, autrement que dans l'abstrait, la notion de souveraineté, qui se concrétise en un instrument d'action entre les mains des gouvernants, par l'exercice d'une aptitude que recèlent finalement la nation et l'individu.

Ch. CHAUMONT.

(45) Cf. Calvez, *La conception de la souveraineté en U.R.S.S.*, 1953.