

CONFÉDÉRATION ET FÉDÉRATION :

« vetera et nova »

par

Paul REUTER

---

Peu de problèmes semblent aussi importants, mais aussi classiques que ceux qui concernent les structures fédérales, et notamment ceux qui touchent à la définition de la confédération et de la fédération.

Ils se situent en effet à l'un de ces carrefours de la pensée où chaque juriste est appelé à s'orienter et à choisir une voie qui corresponde non seulement à ses tendances personnelles, mais encore aux données essentielles de son époque.

Après une longue période de stabilité, ces problèmes semblent comporter aujourd'hui des aspects nouveaux qui doivent être rappelés non seulement pour ajouter une glose à « un corps » de connaissances déjà substantiel, mais encore pour éclairer certaines des données de base de la matière et peut-être même, sur un point ou sur un autre, les modifier.

De ces aspects nouveaux on ne retiendra que ceux qui présentent le double caractère d'être juridiques et de relever du droit international en laissant de côté ceux qui intéressent la sociologie politique ou le droit constitutionnel. La question essentielle est toutefois d'établir jusqu'à quel point on peut vraiment dire qu'ils intéressent le droit international ; leur source met cependant en cause deux institutions caractéristiques du droit international, car elle réside dans le développement des Organisations internationales et le progrès de la codification. L'objet du débat se précise si l'on veut bien reconnaître d'abord que d'une manière générale l'étude des structures fédérales classiques relève plutôt de la sociologie politique du droit et plutôt du droit constitutionnel que du droit

international. Aussi l'on rappellera d'abord sommairement les raisons de cette situation, avant d'examiner la portée des nouvelles tendances relatives aux Organisations internationales et à la codification du droit international.



La naissance des Etats-Unis d'Amérique et le xix<sup>e</sup> siècle européen ont ouvert la grande période du fédéralisme moderne. Mais qu'il s'agisse de ceux-ci, de l'Allemagne ou de la Suisse, c'était avant tout un problème politique, pensé et posé comme tel qui était en cause : fallait-il dans ces rassemblements d'Etats favoriser le maintien d'une large indépendance des unités composantes ou la constitution d'une puissante autorité centrale ? Quand pour ces options politiques un vocabulaire et une forme juridiques ont été élaborés, ici par des représentants, là par des juges, tantôt dans l'ambiguïté, tantôt dans la clarté, c'est la notion d'Etat, avec son inséparable attribut, la souveraineté, qui a été au cœur du débat. La Confédération d'Etats était une union d'Etats sans en constituer elle-même un ; la notion semblait claire, à tout le moins non contradictoire. La Fédération était un Etat et ses éléments ne pouvaient pas être des Etats, au moins au même sens qu'elle, car ils n'étaient plus souverains. Le véritable problème était alors de distinguer l'Etat fédéral de l'Etat unitaire décentralisé ; l'exercice était difficile et retint l'attention soutenue des juristes, mais dans un cadre constitutionnel car il n'intéressait pas le droit international.

Il est vrai que la forte distinction posée entre la Confédération et la Fédération touchait un aspect central du droit international qui allait retentir à partir des écoles allemande et italienne de la fin du siècle dernier toute la doctrine du monde occidental : la distinction de l'ordre international et de l'ordre interne. Le fonctionnement pratique des confédérations aurait mis cette distinction à l'épreuve, mais par une coïncidence historique remarquable, au moment même où les esprits les plus pénétrants abordaient ces problèmes, les grandes confédérations avaient évolué et s'étaient transformées en Fédérations ou plus précisément en Etats fédéraux. Sans doute restait-il des situations dignes d'être examinées, ainsi les unions douanières (1), et même dans les Etats fédéraux

(1) Cf. les observations de P. Pescatore au sujet du *Rapport* de R.-J. Dupuy sur « L'application des règles du droit international général des traités aux accords conclus par les Organisations internationales », Institut de droit international, 1972, p. 131.

la personnalité internationale des Etats membres n'avait pas toujours radicalement disparu, mais il s'agissait de phénomènes qui apparaissaient comme exceptionnels, ou comme des survivances en voie de disparition, et à ce titre leur existence n'a pas marqué fortement la pensée juridique, peut-être à tort (2). Quant aux « bureaux » et « offices » internationaux dont l'apparition annonçait les débuts de l'Organisation internationale ils étaient considérés comme un mode *collectif* de l'exercice de l'activité étatique sans de plus amples conséquences (3).

Ainsi c'est un monde simplifié qui au début du xx<sup>e</sup> siècle tombait dans les cadres rigoureux du système dualiste. Même la définition de l'Etat qui aurait pu présenter quelques difficultés perdait toute importance dans un système dans lequel la « reconnaissance » tenait une place centrale : la reconnaissance par les entités dont la qualité étatique n'était pas contestée conférait à leur égard la qualité d'Etat à toute nouvelle entité qui venait à la revendiquer ; le problème d'une définition de l'Etat perdrait ainsi pratiquement toute acuité théorique.

La pensée originale et puissante de G. Scelle dont le dédicataire de ces *Mélanges* a poursuivi l'effort, en niant la souveraineté et la pertinence de la notion d'Etat, ouvrait des perspectives toutes différentes. Elle donnait notamment au phénomène de l'Organisation internationale sa place dans une vision du fédéralisme universel. Cependant elle mettait au premier rang une explication sociologique, écartait toute coupure entre le droit interne et le droit international et niait par suite une différence radicale entre une confédération et un Etat fédéral. Il était alors possible de classer sur une échelle continue chaque structure fédérale concrète ; des lois sociologiques de composition et d'évolution de telles structures pouvaient être énoncées. En revanche il n'était plus possible de séparer par le tranchant d'une distinction générale des catégories rigides et moins encore de les soumettre à des ordres juridiques radicalement différents.

Qui donc, dans ces conditions, aurait soutenu que le droit international énonçait des règles *générales* concernant les structures

(2) Cf. O.J. Lissitzyn, « Territorial entities other than independent states in the law of treaties », *R.C.A.D.I.*, 1968, 125, I.

(3) La thèse et le vocabulaire d'Anzilotti (*Cours de droit international*, t. I, traduct. franç., pp. 190, 283) marquaient encore la pensée de H. Lauterpacht, notamment à la Commission du droit international en 1953 (cf. Reuter, Premier Rapport sur la question des traités conclus entre des Etats et des Organisations internationales, A/CN.4/258 § 39) et encore dans la dernière édition de L. Oppenheim, *International Law*, § 494, a.

fédérales ? Quelle que soit l'école de pensée de chacun il semblait impossible ou difficile de répondre affirmativement, et l'opinion exprimée dans le *Vocabulaire juridique du droit international* traduisait un sentiment généralement répandu (4).

Il est vrai qu'à propos de certaines questions fondamentales de droit international, on fait mention des problèmes soulevés par les structures fédérales, ainsi en ce qui concerne la conclusion des traités et les mécanismes de la responsabilité internationale. Mais cela provient de ce que certains Etats ont éprouvé des difficultés de fait à respecter les règles générales du droit international ; mais ces règles n'en ont pas été changées pour autant et on n'a vu apparaître à cette occasion aucune règle générale spécifique concernant certaines structures fédérales. Ainsi il est bien vrai que les Etats fédéraux ne disposent pas toujours de la même liberté de conclure des traités que les Etats unitaires ; mais ceci résulte de leur constitution propre et la règle générale suivant laquelle le *treaty making power* est déterminé par le droit international sous forme d'un renvoi au droit constitutionnel national s'applique à eux ; en fait ces difficultés particulières sont de plus en plus mises de côté (5). Il est bien exact également que les Etats fédéraux auraient eu tendance à s'exonérer de toute responsabilité internationale à raison des agissements des Etats membres, mais la jurisprudence internationale leur a donné tort et après d'ultimes résistances ils ont dû finir par s'incliner (6).

S'il n'y a pas de règles générales de droit international public relatives aux structures fédérales, c'est du côté du droit constitutionnel qu'il faut se tourner si l'on veut faire du fédéralisme l'objet de normes juridiques ; l'étendue des développements consacrés au fédéralisme dans les ouvrages de droit constitutionnel montre d'ailleurs qu'il suscite toujours un vif intérêt.

(4) Pp. 147 et 267. « En matière de fédéralisme il n'y a pas de situations tranchées, mais de multiples degrés. La notion de Confédération d'Etats ne correspond pas à une catégorie rigoureusement définie et qui s'imposerait dans chaque cas ». « La notion d'Etat fédéral ne correspond pas à une catégorie rigoureusement définie et qui s'imposerait dans chaque cas ».

(5) Même la clause fédérale a disparu de certaines conventions importantes relatives à la protection des droits de l'homme, comme les Pactes élaborés au sein des Nations Unies.

(6) Affaire du *Montijo*, La Pradelle et Politis, t. III, p. 651. *Rapport* du professeur Ago à la Commission du droit international, 3<sup>e</sup> Rapport, § 174, A/CN.4/246, ad. 2, p. 77) où il est rappelé l'évolution de la position des Etats-Unis. L'éminent auteur réserve seulement la possibilité d'explications doctrinales différentes du mécanisme qui rend la Fédération internationalement responsable des actes des Etats membres.

Cependant, (est-il besoin de le rappeler), le droit constitutionnel entendu strictement en tant qu'il s'assigne comme objet l'étude de normes, n'existe qu'au regard d'une constitution donnée : il ne peut pas y avoir de règles générales de droit constitutionnel portant sur les fédérations pas plus qu'il n'y en a sur le régime parlementaire : ce sont des droits constitutionnels différents qui s'appliquent respectivement à la Constitution américaine de 1787, à la loi fondamentale allemande de 1949, etc... (7).

Il y a certes place pour des études de droit comparé ; mais celles-ci n'ont pas la prétention de dégager des normes *juridiques* générales. Il y a surtout place pour des études de sociologie juridique et politique sur l'esprit, les méthodes, les transformations du fédéralisme et les problèmes qui naissent de sa rencontre avec le régime des partis et l'économie dirigée, etc... ; les thèmes que le fédéralisme propose à la recherche sont nombreux mais ils ne relèvent pas du droit constitutionnel proprement dit.

En conclusion les structures fédérales ne relèvent d'aucune règle juridique générale que celle-ci soit de droit international ou de droit constitutionnel ; chacune d'entre elles ne relève que du droit constitutionnel qui lui est propre.

Cette appréciation a été jusqu'à présent exacte ; elle ne retire rien de leur intérêt aux études qui sont consacrées au fédéralisme mais elle définit leur vraie nature. Risque-t-elle d'être remise en cause par le double phénomène de l'expansion des Organisations internationales et de la codification du droit international ?

\*  
\*\*

La rapide expansion des Organisations internationales réintroduit dans toute la problématique du droit international une dimension nouvelle, dimension que la disparition pratique des confédérations avait permis, après l'avoir amenuisée, d'oublier.

(7) Tous les maîtres du droit constitutionnel l'ont senti et en examinant les théories fédérales les plus abstraites, ils ont à l'occasion indiqué qu'elles avaient pour objet de résoudre des problèmes spécifiques se rapportant à une constitution déterminée et parfois simplement à l'une de ses dispositions (en ce sens, Carré de Malberg, *Théorie générale de l'Etat*, t. I, pp. 90 et s.). On ne saurait en particulier attacher aucune conséquence quant à l'existence d'une notion juridique générale de la Confédération ou de l'Etat fédéral au titre que se donnent les structures fédérales ou même à la mention générale qui en est opérée dans une constitution. Que la loi fondamentale allemande dans son article 20 fasse de la République fédérale d'Allemagne un Etat fédéral n'ajoute rien aux autres dispositions de son texte ; quant au titre de Confédération que la Suisse s'est donnée dans sa constitution, il n'est qu'une survivance historique plus inexacte que vraie, aujourd'hui tout au moins.

Si l'on admet en effet que les Organisations internationales se caractérisent par une volonté juridiquement distincte de celle des Etats qui en sont membres et par l'existence d'un système juridique propre à chacune d'entre elles, il faut examiner une série de problèmes qui existaient dans les confédérations, au moins en puissance ; il s'agit avant tout de concilier l'existence de la personnalité internationale des Etats membres avec une certaine personnalité juridique de l'Organisation. De ce problème fondamental découle une série d'autres qui sont trop connus pour qu'il soit nécessaire de les rappeler tous : l'existence d'une certaine « personnalité » internationale des Organisations, l'application de la théorie des « compétences implicites », et le caractère plus ou moins « interne » du droit propre à chaque Organisation, etc...

C'est en vain que l'on objecterait pour écarter ces questions ou leur retirer toute importance que la « volonté propre » de l'Organisation ne se manifeste la plupart du temps que dans des matières purement administratives sans qu'elle mette pratiquement en cause la souveraineté des Etats membres et, notamment, dans les rapports de l'Organisation avec ses agents. L'observation, qui est fréquemment exacte, ne l'est en tout cas plus pour les Nations Unies ou pour les Communautés européennes et la jurisprudence l'a montré avec éclat.

Il est donc bien certain que les études relatives aux structures composées ont reçu du fait du développement des Organisations internationales une impulsion toute nouvelle.

Mais est-ce que de ce seul fait il faut modifier radicalement les conclusions classiques ?

La question se décompose en deux points d'importance inégale, le premier portant sur l'existence de règles générales de droit international public relatives aux Organisations internationales, le second portant sur le caractère constitutionnel ou international du système juridique propre à chaque Organisation.

A la différence du premier point le deuxième ne doit pas dans le cadre de la présente étude retenir longtemps. En effet qu'il s'agisse d'Organisations ou de Confédérations le système propre à chacune de ces structures peut être considéré comme un système particulier dérivant des chartes constitutives ; en un certain sens il repose donc sur des bases constitutionnelles tout en constituant un corps de droit international particulier ; le vrai problème n'est pas un problème de qualification, mais de déterminer s'il emprunte ses caractères au droit international classique ou à un système analogue à un droit étatique moderne ; la jurisprudence apporte

à cette question une réponse très nuancée, non seulement suivant les Organisations, mais suivant le champ spécial de relations en cause (8).

En revanche il faut s'arrêter un peu à la question essentielle de savoir s'il y a ou non un droit *général* des Organisations internationales. Si l'on examine ce problème à la lumière de ce qui vient d'être précisé au début de cette étude, on serait enclin au premier abord à proposer une réponse négative. En effet pourquoi et comment voudrait-on qu'il y ait pour les Organisations internationales, des règles générales qui n'ont jamais existé pour les Confédérations ? Il n'existe en fait que des règles propres à chacune d'entre elles sur la base de sa charte constitutive et de sa pratique particulière ; il y a bien place pour des études d'ensemble qui ont la portée du droit comparé, mais non pour une règle générale s'appliquant à toutes les Organisations (9). Cette thèse ne se justifie pas seulement par une considération de continuité entre la Confédération et l'Organisation internationale, mais par le fait qu'une Organisation n'a ni population, ni territoire et qu'elle n'existe que par ses fonctions ; or celles-ci se différencient à l'infini d'une Organisation à une autre, car leur contenu est arbitraire ; à la différence des Etats qui ont tous une structure générale identique et peuvent sur un plan juridique revendiquer une « égalité souveraine », les Organisations internationales relèvent d'un principe d'inégalité essentielle.

Cependant il existe quelques indications qui pourraient affaiblir cette thèse ; en effet un certain nombre de textes conventionnels, en employant le terme « Organisations internationales » posent des règles qui sont généralement applicables à ces dernières. Ainsi l'article 34 du Statut de la C.I.J. (qui innove sur ce point par rapport au statut de la C.P.J.I.) prévoit que les « Organisations internationales publiques » pourront se voir adresser par la C.I.J. des demandes de renseignements par rapport aux affaires portées devant

(8) Ainsi dans ses avis portant sur des questions touchant les rapports de l'Organisation et de ses agents, la C.I.J. a refusé de faire application en 1954 d'une théorie spécifique des relations interétatiques, à savoir l'excès de pouvoir de l'arbitre, et en 1956 d'un principe d'interprétation restrictif également propre aux mêmes relations. La Cour de Justice des Communautés européennes a bien qualifié le droit communautaire de « droit international particulier », mais elle a exclu l'application de principes fondamentaux du droit international interétatique même dans des rapports communautaires entre Etats, ainsi le droit d'user de représailles (notamment aff. 90-91/63, vol. X, p. 1232).

(9) Jules Basdevant qualifiait ainsi un travail portant sur un point particulier du droit des Organisations internationales de « belle étude de droit comparé ».

elles et qu'elle recevra les renseignements fournis par lesdites Organisations ; de même, lorsque l'interprétation de l'acte constitutif d'une telle Organisation ou d'un traité adopté en vertu de cet acte est mise en question dans une affaire portée devant la Cour, cette Organisation est avisée, reçoit communication de la procédure et éventuellement sur autorisation de la Cour communique à celle-ci par écrit ou oralement les renseignements dont elle dispose (10). L'article 238 du traité instituant la Communauté économique européenne semble distinguer les Organisations des unions d'Etats, en autorisant la Communauté à conclure avec ces entités des accords d'association. L'article XIII du traité sur l'espace extra-atmosphérique et surtout le projet de convention sur la responsabilité encourue du fait d'objets spatiaux en date du 29 mars 1972 font une large place aux entreprises des « Organisations intergouvernementales internationales ». L'on pourrait allonger cette suite d'exemples (11).

Il est certain qu'il apparaît dans ces textes une tendance à dessiner les contours juridiques d'un statut des Organisations internationales. Toutefois on ne peut pas exagérer les conclusions qui résultent de ces exemples. Non seulement il est possible que chacun de ces textes comporte une définition particulière du terme « Organisation internationale », qui continue par ailleurs à être employé par la pratique d'une manière assez irrégulière, mais ces textes que l'on vient de citer n'emportent pas des conséquences suffisamment importantes pour définir les conditions d'un statut des Organisations internationales dans les matières les plus significatives, notamment en ce qui concerne la position des Etats membres, la souveraineté et la personnalité internationale. Cependant il faut reconnaître que si des textes conventionnels ayant vocation à s'étendre à tous les Etats abordaient certains points essentiels de la structure de la société internationale actuelle et touchaient à ce sujet à la position des Organisations internationales, les données du problème pourraient changer largement ; c'est ce qui pour-

(10) En vertu d'une décision du 29 janvier 1971 la Cour a ainsi admis l'Organisation de l'unité africaine sur sa demande à « fournir des renseignements » à la Cour au cours d'un débat oral alors que son Président avait considéré la demande comme non recevable. Mais les conditions de cette application en font un précédent peu convaincant, notamment du fait que la même personne physique a parlé au nom d'un Etat et de l'Organisation. *Mémoires, plaidoiries, documents. Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue en Namibie de l'Afrique du sud*, vol. II, Correspondance, n. 43, 56, 63, 82.

(11) Ainsi l'article 4 § 2 du traité sur la non prolifération des armes nucléaires qui vise les Organisations internationales.

rait se produire du fait des progrès de la codification du droit international, au moins si les gouvernements étaient disposés à l'accepter.

\*  
\*\*

Le travail de codification ne touche pas nécessairement des questions essentielles relatives au fédéralisme et aux Organisations internationales. Parfois c'est incidemment sur un point particulier qu'il aborde le problème (12) ; parfois il s'attaque directement au régime des Organisations internationales, mais sur un point qui ne conduit pas à titre principal à remonter à des questions fondamentales (13). Mais dès que l'on met en cause d'une manière importante la notion d'Etat (14) ou une prérogative essentielle des Etats il existe une possibilité d'ouvrir tout le débat du fédéralisme sur un plan tout nouveau, celui de la formulation d'une règle générale de droit international.

A dire vrai il n'en existe qu'un seul exemple ; bien qu'il ait finalement tourné court, il présente un très vif intérêt ; il montre mieux que tout autre comment l'activité codificatrice se trouve amenée à poser des problèmes essentiels ; si finalement elle arrive

(12) Ainsi l'article 7 de la convention sur la haute mer de 1958 qui dispose : « Les dispositions des articles précédents ne préjugent en rien la question des navires affectés au service officiel d'une Organisation internationale, battant pavillon de l'Organisation ».

(13) Ainsi le « Projet d'articles sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les Organisations internationales » élaboré par la Commission du droit international en 1971 ; mais il ne s'applique qu'aux Organisations internationales de caractère universel ; la question la plus intéressante qu'il pose est relative à la manière dont un tel projet pourrait lier les Organisations internationales elles-mêmes en tant que sujets de droit : toute codification sur le droit des Organisations pose cette question, qui relève finalement de la matière des accords des Organisations internationales qui est également en cours d'examen devant la Commission du droit international.

(14) Dans le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités examiné par la Commission du droit international en 1972, le cas d'« unification d'Etats » (art. 26) a obligé le rapporteur spécial, sir Humphrey Waldock, à une conception rigide dualiste, en ce qui concerne au moins l'objet de ce projet : le seul cas retenu est celui où la structure unifiée constitue elle-même un Etat et où les anciens Etats ont disparu en tant qu'Etats ; la question de savoir si la structure unifiée constitue un Etat unitaire ou un Etat fédéral est considérée comme sans importance ; Organisation internationale, union d'Etats, confédération sont assimilées en ce sens que leurs éléments composants restent des Etats et le projet d'articles exclut leur constitution du problème de la succession d'Etats. Le problème de succession qui pourrait se poser, non examiné dans le projet, serait le problème de succession d'Etats à l'Organisation.

à les éviter, la démonstration est tout de même opérée que la société internationale est en présence d'une situation évolutive qui met en cause ses fondements mêmes.

Cet exemple qui retiendra l'attention jusqu'à la fin de cette esquisse est celui de l'histoire de l'article de la convention de Vienne sur le droit des traités relatif à la « capacité » de traiter. Dans sa forme finale (art. 6) il ne concerne que le cas des « Etats » ; mais dans la première forme de ce texte il contenait des dispositions fort détaillées où étaient traités côte à côte les Etats, les fédérations ou autres unions d'Etats, les Organisations et Institutions internationales (15). Après un premier examen il fut considérablement allégé et adopté par des votes très divisés ; il comportait alors trois paragraphes dont l'un pour l'Etat fédéral, l'autre pour les Organisations internationales quand en deuxième lecture il revint en discussion en 1965. Mais la Commission décida assez rapidement de laisser de côté la question des Organisations internationales. Celles-ci ne devaient être dans la Convention de Vienne l'objet que de quelques règles incidentes (articles 5, 20 § 3, 76 § 1, 77 § 2) et d'une résolution de la Conférence relativement aux accords qu'elles viennent à conclure. En revanche la question des structures fédérales devait se poser d'une manière particulièrement intéressante.

Le texte sur lequel la discussion reprit en 1965 (16) était rédigé de la manière suivante :

« 2. Dans un Etat fédéral, la capacité des Etats membres de l'union fédérale de conclure des traités dépend de la Constitution fédérale. »

A première vue une telle règle est purement tautologique et comme le déclarèrent plusieurs membres de la Commission, elle pouvait être supprimée. Cependant elle pouvait avoir pour certains Etats un grand intérêt politique si l'on acceptait qu'elle découlait logiquement de l'alinéa 1 qui proclamait la capacité des Etats de conclure des traités internationaux. En effet cela revenait à dire qu'il n'appartenait qu'à la constitution d'un Etat fédéral d'accorder cette capacité (17) et un tour tout à fait doctrinal devait être

(15) *Annuaire de la Commission de droit international*, 1962, t. II, p. 40. Pour la discussion du texte original, cf. t. I, 639°, 640°, 658° et 666° séances.

(16) Pour la discussion de 1965, cf. 779°, 780°, 810°, 811°, 816° séances.

(17) Comme l'a expliqué le professeur Tounkine : « Comme le paragraphe 1 signifie que le droit international général n'impose aucune limite à la capacité des Etats de conclure des traités ces limites ne peuvent résulter que des dispositions du droit interne. Si les Etats membres d'une fédération constituent cette dernière de telle façon qu'ils conservent, en totalité ou en partie, la capacité de conclure des traités, rien dans le droit international ne peut l'empêcher » (779° séance, § 39).

donné à cette théorie en disant que c'est le droit international et lui seul qui règle cette question, mais qu'il renvoie à la constitution de chaque Etat souverain le soin d'aménager cette capacité (18). Rarement on vit ainsi à la Commission du droit international raisonnements aussi raffinés. On s'en tenait au cas de l'Etat fédéral proprement dit, renvoyant celui des Organisations internationales et des confédérations à d'autres circonstances ; pour l'Etat fédéral fondé sur une constitution on garantissait aux autorités nationales la possibilité de maintenir d'une manière qui s'imposait à tous au nom du droit international lui-même la pleine capacité externe des Etats membres, qui était contraire à la notion d'Etat fédéral ! Au contraire dans les confédérations, fondées sur un traité, l'absence d'effet des traités à l'égard des tiers permettait aux Etats tiers de refuser de reconnaître la personnalité de la confédération !

En réalité c'étaient des préoccupations politiques très précises qui présidaient à la discussion. La capacité des Etats de conclure des traités était proclamée afin de pouvoir soutenir le caractère périmé, voire illicite des protectorats coloniaux ; l'U.R.S.S. avait fort habilement vu qu'elle pouvait accrocher à ce principe le droit de faire accéder aux traités et à la vie internationale, en sus de la Biélorussie et de l'Ukraine tous les autres Etats membres de l'Union. Quand le texte revint une nouvelle fois du Comité de rédaction sa forme était encore plus provocante (19) ; il était rédigé de la manière suivante :

« 1. Tout Etat a la capacité de conclure des traités.

2. La capacité des Etats membres d'une union fédérale de conclure des traités dépend de la constitution fédérale. »

Mais quoi qu'il en soit des visées politiques immédiates, ce qui est intéressant dans la discussion qui suivit est que, sur le plan

(18) 780° séance, § 83 : « Quant au paragraphe 2, contrairement à l'opinion émise par certains membres de la Commission, M. Bartos estime qu'il traite aussi de droit international général. Il ne s'agit pas de définir la situation des membres d'une union fédérale, mais de proclamer la règle de compétence en disant que c'est la constitution de l'union qui détermine la capacité ». 811° séance, § 29 : « ...la véritable source de la capacité en question n'est pas dans le droit interne, elle est dans le droit international, dans la règle proposée elle-même, qui fait dépendre de la constitution fédérale la capacité de conclure des traités. C'est un cas, et pas le seul d'ailleurs, de renvoi au droit interne ».

(19) La rédaction du § 1 : « Tout Etat... » réintroduisait selon certains membres une thèse soutenue par l'U.R.S.S. pour faire accéder aux traités la République démocratique allemande, le Nord-Vietnam et la Corée du nord et selon laquelle *tout Etat* avait le droit d'accéder aux traités multilatéraux généraux.

des principes, les adversaires du texte prirent également une position théorique : c'était bien le droit international qui décidait du statut de l'Etat fédéral et notamment de la capacité des « Etats » membres de participer à des traités ; mais même s'il ouvrait aux constitutions nationales certaines latitudes, c'était dans certaines limites seulement et sous son contrôle (19 bis). Le seul fait que dans cette controverse on éliminait le problème des Organisations internationales et celui des confédérations était décisif ; en effet c'était bien parce qu'il s'agissait d'un Etat fédéral que les positions étaient prises ; en présence d'une confédération ou d'une Organisation internationale la solution aurait été certainement différente ; en effet la source de la personnalité juridique de ces entités était un traité particulier dont les effets étaient réglés par le droit international et ces traités n'avaient dans le Projet d'articles sur le droit des traités qu'un effet relatif. Certains des membres de la Commission prirent une position nettement inspirée de considérations dualistes (20).

A la Conférence de Vienne il est bien clair que ce sont les problèmes politiques très concrets de l'U.R.S.S. et du Canada qui ont commandé le développement des débats. Lors de la phase d'examen par la Commission plénière le texte final de la Commission fut accepté par une faible majorité et après avoir remplacé le terme « les Etats membres d'une union fédérale » par celui de « les membres d'une union fédérale ». Cette modification faisait disparaître une des anomalies rédactionnelles de l'article dans lequel le terme « Etat » était pris, disait-on, dans un sens différent dans les deux

(19 bis) Pour M. Verdross, 810<sup>e</sup> séance, § 29 : « ...la capacité d'un Etat membre de conclure des traités ne dépend pas de la constitution fédérale mais du droit international qui subordonne la capacité de conclure de tels traités à l'efficacité du pouvoir ». Pour Jiménez de Aréchaga (§ 45) : « Il n'est pas exact de dire que la capacité d'un Etat membre d'une union fédérale de conclure des traités dépend exclusivement de la constitution fédérale ; la communauté des Etats et les autres Etats pris individuellement doivent accepter l'entité en tant que membre de la Communauté internationale ».

(20) Une telle orientation est inévitable si l'on se limite étroitement à l'Etat fédéral d'une part, et si l'on tend à exclure du texte des problèmes qui relèvent seulement du droit constitutionnel, ce qui sera à la Conférence un des leit-motifs des délégués. Il ne faudrait pas attacher cependant à cette observation un sens doctrinal trop strict ; les débats se sont déroulés sous le signe d'une grande confusion et ne se sont véritablement animés que lorsque l'utilisation politique des textes proposés, dont la possibilité semble avoir échappé en 1962, est devenue patente en 1965. Le grand mérite du rapporteur spécial était d'avoir compris dans son texte originaire l'ampleur du problème débattu et d'avoir traité côte à côte l'Etat fédéral, la Confédération et l'Organisation internationale ; on notera par exemple le passage où il assimile la Communauté économique européenne à une confédération (640<sup>e</sup> séance, § 9, *Annuaire de la C.D.J.*, 1962, I).

alinéas ; mais le problème de fond subsistait et la rédaction avait même pris, contrairement aux intentions de ceux qui l'appuyaient une signification encore plus singulière ; en effet le terme « union fédérale » couvrait toutes sortes de structures fédérales y compris par conséquent des « confédérations » ou des Organisations intégrées. Après une intense campagne menée par les adversaires de l'alinéa 2 celui-ci disparut définitivement du Projet d'article lors de l'examen par la Conférence en séance plénière en 1969 ; un vote largement majoritaire de 66 voix contre 28 avec 13 abstentions l'écarta (21). Les arguments développés par les délégués mirent surtout en cause des considérations d'opportunité pratique.

Cependant la question de principe fut abordée plusieurs fois avec une grande clarté. Certains délégués tinrent à souligner que la capacité de conclure des traités ne pouvait pas dépendre d'une décision souveraine prise d'une manière unilatérale. Il ne suffisait pas qu'une constitution autorise dans certains cas des entités composantes à conclure des traités, il fallait que sur le plan du droit international un certain assentiment soit donné par les autres Etats. Quels étaient les caractères de cet assentiment ? On a parlé à ce sujet de *reconnaissance*, déjà lors des débats au sein de la Commission de droit international (22), et le terme a été repris par exemple dans la déclaration suivante :

« Il ne s'agit pas d'un domaine qui relève du droit interne, car si c'est la constitution fédérale qui répartit les compétences internationales entre l'Etat fédéral et les Etats membres, elle ne peut cependant conférer à ces derniers la capacité de conclure des traités internationaux valables. Cette capacité ne peut être reconnue que par le droit international. » (23)

(21) *Conférence des Nations Unies sur le droit des traités*, 8<sup>e</sup> séance plénière, § 50.

(22) Celui qui s'est exprimé avec le plus de force et de clarté sur ce point, dès l'origine, bien que d'autres l'aient également soulevé (cf. 639<sup>e</sup> séance de la C.D.I., § 59, l'intervention de M. Rosenne) est M. Jiménez de Aréchaga : « Il n'est pas exact de dire que la capacité d'un Etat membre d'une union fédérale de conclure des traités dépend exclusivement de la constitution fédérale ; la communauté des Etats et les autres Etats pris individuellement doivent accepter l'entité en tant que membre de la communauté internationale... Il serait extrêmement dangereux de dire qu'il appartient exclusivement à la constitution fédérale de déterminer si un Etat membre d'une union fédérale peut devenir Partie à un traité international ; pour être en mesure de le devenir, il doit être reconnu en tant qu'Etat indépendant, capable d'entretenir des relations avec d'autres Etats et de remplir ses obligations internationales » (810<sup>e</sup> séance, § 30, *Annuaire de la C.D.I.*, 1965, 5).

(23) *Conférence de Vienne*, 11<sup>e</sup> séance de la Commission plénière, § 71 ; mais en un sens différent 8<sup>e</sup> séance plénière, § 22.

C'est la délégation uruguayenne et notamment M. Jiménez de Aréchaga qui s'est exprimée avec le plus de force sur ce point :

« ...ce paragraphe suppose que le droit international abdique en faveur du droit constitutionnel interne, et cela dans le rôle fondamental qui consiste à déterminer les sujets de droit habilités à agir. En fait, la capacité d'agir d'un Etat membre est déterminée non seulement par la constitution de l'Etat fédéral, mais aussi par le fait que d'autres Etats acceptent de conclure des traités avec l'Etat membre. » (24)

De telles déclarations méritaient d'être rappelées.

Sans doute la parenthèse relative aux structures fédérales que les travaux de la Commission du droit international consacrés au droit des traités avait ouverte s'est refermée sans résultat. Les problèmes de l'U.R.S.S. et du Québec qui ont donné aux débats leur orientation à l'époque, quelle que soit l'opinion que l'on ait sur leur persistance actuelle, doivent être laissés de côté pour retenir avant tout que pour la première fois dans une conférence de codification, animée de préoccupations fort concrètes on a haussé le problème des structures fédérales au niveau supérieur des grands problèmes de la théorie pure du droit. En effet dire que c'est le droit international qui décide quels sont ses sujets, dire que c'est lui qui fonde, au regard des normes qu'il édicte, les Etats, évoque nécessairement les pages célèbres de la *Théorie pure du droit* (25) dans lesquelles H. Kelsen examine les fondements de l'ordre international. La valeur d'une doctrine juridique peut se trouver confirmée par les débats d'une conférence internationale. Mais ce qui semble tout aussi remarquable et moins sujet à controverse qu'une doctrine, est le sentiment d'une maturation progressive dans l'évolution des grands problèmes structurels de la Communauté internationale. Ceux-ci ont été posés en doctrine d'une manière toute moderne depuis bientôt cinq cents ans ; ce qui est nouveau est qu'ils émergent comme par une inéluctable nécessité dans les débats d'une conférence internationale et de ses travaux préparatoires. L'ensemble des Etats, non seulement dans la juxtaposition de leurs souverainetés individuelles, mais dans le fait de leur totalité, de leur ensemble, semble apparaître sous des noms et des formules diverses, comme une réalité logique et sociologique, et par conséquent juridique. Déjà dans l'avis sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies, la Cour internationale

(24) *Conférence de Vienne*, 12<sup>e</sup> séance de la Commission plénière, § 22 ; 8<sup>e</sup> séance plénière, § 31)

(25) Pp. 289 et 439 dans la traduction française de Ch. Eisenmann.

de Justice avait fait un premier pas en déclarant que les Nations Unies avaient une personnalité juridique opposable à des Etats qui n'en étaient pas membres, au moins sur le plan d'une réclamation internationale ; depuis on a essayé à diverses reprises d'aller beaucoup plus loin et on a prétendu imposer plus ou moins au nom de la Communauté internationale des obligations à des Etats qui n'y avaient point consenti ; c'est là cependant une exagération manifeste au regard de la situation actuelle.

De même il faut mesurer avec prudence les conséquences d'une conception selon laquelle c'est le droit international, expression transcendantale de la société internationale, qui distribue et fonde les compétences de ses sujets. Exposée jadis par le conseil de la France dans l'affaire du *Lotus* devant la Cour permanente de Justice internationale pour rejeter sur la partie adverse la charge de la preuve, elle fut reprise avec beaucoup de modération dans l'ensemble de l'enseignement du professeur Basdevant et se refléta dans certains passages de l'arrêt rendu par la Cour internationale de Justice dans l'affaire *Nottebohm*. Entendue d'une manière extrême elle transformerait radicalement le problème des structures fédérales. En effet ce serait le droit international lui-même qui devrait élaborer les règles de la systématique fédérale. En effet ce serait la société internationale elle-même, — quel que soit le nom qu'on lui donne : le « plérôme », la « Communauté internationale dans son ensemble », etc. — qui constituerait le cadre général qui regrouperait des unités composantes qui pourraient être des Etats unitaires, mais aussi des structures composées de deuxième rang, si l'on peut dire, des « organisations », des « communautés », des « confédérations » et des « fédérations ». La vision grandiose de cette *civitas maxima* prendrait toute sa signification si elle constituait un « ensemble bien ordonné » pour reprendre le langage des mathématiques modernes. Dans cette hypothèse tout comme la Révolution française remodelant la vieille France en la découpant en départements, arrondissements, cantons et communes, elle devrait définir la nature des entités qu'elle regrouperait en les uniformisant et fixer même leur nombre ; alors on pourrait dire que le droit international détermine des règles générales concernant la fédération et la confédération.

Mais cette vision n'a été celle d'aucun des auteurs et conseils que l'on vient de citer, et encore moins celle des délégués gouvernementaux ou membres de la Commission du droit international que l'on a mentionnés au cours des pages qui précèdent. Leur conception, beaucoup plus modeste que les perspectives cosmogoniques que l'on vient d'évoquer se fonde essentiellement sur le



double mécanisme du *principe d'effectivité* et de la *reconnaissance*. Les formules de l'arrêt *Nottebohm* n'ont pas besoin d'être citées ici, mais la Cour est bien obligée d'admettre que non seulement ce n'est pas le droit international qui attribue la nationalité, mais que ce n'est même pas lui qui détermine selon quelles règles la nationalité est attribuée par les Etats ; elle se borne à dire qu'une attribution opérée par un Etat n'est opposable à un Etat tiers que si elle est effective ou reconnue par cet Etat.

En matière de structures fédérales il en est de même. Qu'il s'agisse des constituants réunis pour créer un Etat ou des plénipotentiaires édifiant par voie de traité une confédération ou une organisation, leur liberté est entière et il n'existe aucun cadre, aucune limite qui s'imposent à eux. A la suite de leur action il existera certaines entités qui prétendront avoir un certain accès, total ou partiel, à des relations internationales. Il appartiendra aux autres Etats de reconnaître cette prétention. Mais quelles sont les conditions de cette « reconnaissance » ? Il faut bien admettre qu'en pratique une telle reconnaissance est dans les faits discrétionnaire. Mais le plus que l'on pourrait prétendre, notamment dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, est que c'est l'*effectivité* qui détermine l'opposabilité (26).

C'est d'ailleurs bien là la vraie argumentation présentée à l'encontre de la prétention soviétique de voir reconnaître de plein droit la personnalité internationale des républiques associées au sein de l'U.R.S.S. : celles-ci ne constituent pas *effectivement* des centres de décision politiquement autonomes et la concession faite à San Francisco en faveur de la Biélorussie et de l'Ukraine ne saurait être étendue de plein droit.

Mais si en matière de structures fédérales le droit international ne comporte aucune règle autre que celle de l'*effectivité*, il s'en faut, et de beaucoup, que celle-ci ne comporte pas des conséquences étendues.

En effet le principe de l'*effectivité* n'a pas pour seul objet d'écarter l'opposabilité des situations basées sur une fiction, sur une apparence trompeuse, comme ce fut le cas dans l'affaire *Nottebohm* ; il a des conséquences plus larges, car il exige une certaine stabilité, une certaine plénitude. Il ne suffit pas que les consti-

(26) Sous la réserve qu'un Etat tiers conserve toujours le droit de refuser l'opposabilité quand celle-ci a été acquise en violation de ses droits, ou bien lorsque son refus est basé, non sur une absence d'*effectivité*, mais sur l'application d'une sanction. Sur l'absence d'opposabilité de la création d'une Organisation internationale les déclarations du professeur Bartós à la Commission du droit international, 666<sup>e</sup> séance, § 31, *Annuaire de la C.D.I.*, 1962, vol. I.

tutions fédérales laissent aux entités composantes une compétence quelconque extrêmement limitée, pour que des Etats tiers soient obligés de la reconnaître, ou bien à l'inverse que devant l'absence de compétence d'une fédération pour traiter de certaines matières ils soient incapables d'obtenir de celle-ci réparation quand le droit international a été violé dans une de ces matières par un des cantons. Quand des Etats créent une Organisation internationale ils lui mesurent généralement d'une manière très stricte ses compétences, surtout en ce qui concerne les relations extérieures ; il peut se faire que ce partage auquel ils ont procédé n'apparaisse pas à des Etats tiers comme suffisamment équilibré pour qu'ils puissent accepter de plein droit que toutes les conséquences de cette création leur soient opposables.

Sur ce point un certain nombre des positions prises par l'U.R.S.S. et défavorables à la personnalité des Organisations internationales ne sont pas sans quelque fondement. Pour les Soviétiques la prétendue personnalité internationale de certaines Organisations reste largement une fiction, car elle ne constitue qu'un mécanisme qui permet à une Puissance dominante ou à un groupe de Puissances dominantes d'accroître leur participation à la vie internationale en faisant exprimer deux fois la même volonté politique, une fois en leur propre nom, une autre fois au nom d'une organisation qu'elles contrôlent (27). De même le refus de l'U.R.S.S. de reconnaître la Communauté économique européenne, même si elle trouve sa source dans d'autres considérations, pouvait trouver sa justification dans le fait que dans la pratique des Communautés, l'autonomie de celles-ci par rapport à la volonté des Etats membres ne s'est guère affirmée depuis les origines (28). De même encore les négociations relatives à l'aménagement de la responsabilité internationale pour les dommages causés par les objets spatiaux

(27) A la 1.344<sup>e</sup> séance de la 6<sup>e</sup> Commission de l'Assemblée générale le 26 octobre 1972 le représentant de la Biélorussie s'est vivement opposé à la participation des Organisations internationales aux accords internationaux pour la raison qu'« elles expriment la volonté des Etats qui en sont membres ou de la majorité d'entre eux. En devenant Parties à des accords internationaux, elles ne font que refléter, directement ou indirectement, la volonté de cette majorité ». Le problème de l'*effectivité* de l'action autonome de l'Organisation s'est trouvé posé, et pas seulement pour l'U.R.S.S., à l'occasion des entreprises dites de maintien de la paix dans des conditions qui appelleraient de longs développements.

(28) On ne pourrait objecter à cette constatation que certains arrêts très constructifs de la Cour de Justice des Communautés européennes, comme celui qu'elle a rendu dans l'affaire 22-70, *Recueil*, t. XVII, p. 263 ; mais les principes à la base de cette jurisprudence n'ont pas été admis par tous les Etats membres.

ont été très laborieuses en ce qui concerne le régime fait aux Organisations internationales et le projet de convention du 29 mars 1972 s'est arrêté à une solution moyenne, parce que la personnalité propre des Organisations internationales plaçant dans l'espace des objets spatiaux est pour une large part dépourvue d'effectivité, en ce sens qu'elle ne présente aucune assiette économique et financière ; on a ainsi adopté la formule de la responsabilité solidaire de l'Organisation et des Etats membres (article XXII).

Si l'on accepte, quitte à discuter l'application qui en est faite dans l'un ou dans l'autre cas, le principe de l'effectivité comme règle de base relative au traitement des Organisations internationales par le droit international, on pourrait être tenté de modifier ou à tout le moins de reconsidérer certaines des perspectives présentées au début de cette étude. On a longuement insisté sur le fait que les structures fédérales relevaient d'abord de la science politique et que celle-ci bien plus que le droit était appelé à les soumettre à des classifications et à des principes concernant leurs caractères et leur évolution. Sans rien retirer à cette affirmation, il faut ajouter une remarque générale qui n'est qu'une autre manière d'exprimer le principe d'effectivité.

Sans doute les architectes des structures fédérales disposent-ils d'une entière liberté de conception ; ils peuvent s'ils le désirent se contenter au regard des relations internationales de structures simples et il en est ainsi soit qu'ils choisissent de donner à cette structure toutes les compétences externes d'un Etat et ils édifient alors un Etat fédéral, soit qu'ils choisissent d'édifier une structure qui en est quasi totalement dépourvue et c'est le cas d'un certain nombre d'Organisations internationales. Les difficultés commencent lorsqu'ils veulent en matière de relations internationales édifier une structure pour laquelle il y ait participation à la vie internationale à deux niveaux différents, le niveau local et le niveau supérieur. L'expérience prouve que de telles constructions sont précaires et évoluent vers des formules plus simples ; il est douteux que l'époque contemporaine ait rendu cette solution plus facile et plus durable, mais ceci est une question à laquelle le juriste en tant que tel ne peut répondre.

En revanche, et ceci concerne le juriste, il est possible que faute d'un équilibre simple et aisé à comprendre pour les tiers ceux-ci gardent une grande réserve en invoquant un principe d'effectivité largement compris. De telles positions seront renforcées par la considération du fait que dans les nouvelles structures on recourt dans un but de simplification et de sécurité à des procédures qui permettent un engagement simultané des Etats membres et de

l'entité qui les regroupe. Ainsi en est-il pour ces accords mixtes dans lesquels la Communauté économique européenne apparaît conjointement avec les Etats qui la composent.

Mais l'on voit par ces quelques réflexions que le principe d'effectivité, même en lui donnant un contenu extensif, ne permet pas de prétendre qu'un substantiel corps de droit relatif aux structures fédérales s'est développé dans le droit international moderne ; sa vraie portée en ce qui concerne l'ensemble des structures politiques n'est-elle pas d'ailleurs de permettre d'enregistrer l'effet des révolutions aux dépens des légitimités formelles ?

Ce principe n'a en tout cas pas pour effet d'introduire avec une portée juridique substantielle des catégories rigides et bien définies et la situation du « droit des Organisations internationales » qui retient l'attention puisque c'est vers celles-ci que s'est déplacé de nos jours le centre d'intérêt international du fédéralisme, reste aussi précaire.

On pourrait certes mettre un peu d'ordre dans ce domaine, et le cas échéant, faute de mieux, élaborer quelques règles qui vaudraient pour certaines Organisations, comme celles dites « de la famille des Nations Unies » (institutions spécialisées et assimilées). On pourrait aussi préciser la notion d'Organisation internationale en insistant sur son fondement conventionnel et en excluant les organes subsidiaires fondés sur une simple résolution de l'organisation qui les engendre, même lorsque ces organes subsidiaires prennent dans leur dénomination la qualité d'Organisation internationale (comme l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel). On pourrait même probablement, comme la Commission du droit international l'a entrepris à la demande de la Conférence de Vienne de 1969 et de l'Assemblée générale, examiner à quelles conditions les règles posées par la Conférence de Vienne sur le droit des traités pourraient être adaptées aux accords conclus par les Organisations internationales (29).

Mais l'idée d'élaborer un corps substantiel de règles juridiques donnant au régime général des Organisations internationales un cadre précis et étoffé, symétrique à celui que le droit international a mis sur pied pour les Etats, n'a pour le moment aucune réalité ;

(29) En réalité il ne s'agit que de généraliser les règles du consensualisme à la base du droit des traités entre Etats ; on notera cependant qu'en certains domaines, notamment en ce qui concerne les effets à l'égard des tiers des difficultés substantielles apparaissent.

P. Reuter, *Premier et Deuxième Rapport sur la question des traités conclus entre des Etats et des Organisations internationales ou entre deux ou plusieurs Organisations internationales*, A/CN.4/258 et 271.

une ambition s'assignant un tel objet serait d'ailleurs néfaste car elle tendrait à fixer prématurément des limites à des développements qui ne peuvent s'épanouir que dans la plus complète liberté.

Pour conclure les brèves réflexions proposées dans cette étude on serait tenté de constater qu'au regard du droit international et dans son ensemble, le fédéralisme ne présente pas de nouveautés radicales ; en effet même sous les aspects qui semblent présentement renouvelés on découvre des constantes anciennes.

La forme la plus nouvelle des phénomènes fédéraux est représentée par les Organisations internationales contemporaines. Celles-ci, dans leur ensemble et sauf l'exception des Communautés européennes, semblent au départ moins intégrées que les confédérations classiques ; elles constituent cependant dans un contexte politique très différent une sorte de stade préalable à un développement confédéral et celles qui s'orientent le plus dans cette voie semblent devoir connaître le même destin que les confédérations du XIX<sup>e</sup> siècle et subir une forte poussée vers une unification plus radicale.

La cause de cette poussée, si elle n'est pas nouvelle se trouve certainement renforcée par les développements technologiques et économiques du monde moderne, à savoir l'extrême difficulté de se tenir dans une situation d'équilibre entre l'indépendance et l'unification centralisée. Le libéralisme économique, la simplicité technique de la défense nationale, le poids léger des charges publiques rendaient au XIX<sup>e</sup> siècle la recherche d'un point d'équilibre plus facile dans tous les domaines. Aujourd'hui on ne connaît plus de réussite en cette matière, spécialement en ce qui concerne les relations extérieures. Apparemment c'est l'alternative du tout ou rien, et pour éviter le choix, la prolongation de compromis contradictoires et de la confusion.

Finalement c'est au sujet des premiers reflets de l'existence d'une Communauté internationale que l'on perçoit la fugitive promesse d'une transformation vraie. Cependant ici aussi le changement est plus verbal que réel ; si le droit international enveloppe et rassemble l'ensemble des sociétés politiques humaines, c'est moins pour les soumettre à une architecture ordonnée et en parfaire l'agencement que pour réserver leurs possibilités d'évolution et de révolution en attendant que l'heure d'une Communauté internationale consolidée ait sonné.

---