



LA TECHNIQUE
ET
LES PRINCIPES DU DROIT
PUBLIC

51
312

C.I.J.
4001

ETUDES EN L'HONNEUR DE
GEORGES SCELLE

TOME PREMIER

PARIS
LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
R. PICHON & R. DURAND-AUZIAS
20, Rue Soufflot (5^e arr.)

1950

**Le rejet de l'idée de souveraineté
L'aspect juridique et l'aspect politique
de la question**

par Emile GIRAUD
Professeur des Facultés de droit.

Georges Scelle s'est attaqué à un certain nombre d'idées qu'il considérait comme un obstacle au progrès du Droit international et de l'Organisation internationale. Parmi les idées qu'il a pris pour cibles est celle de la souveraineté des Etats. Ce que faisant il a rendu un éminent service à la cause internationale. C'est l'étendue de ce service que nous voudrions souligner, tout en montrant qu'une lutte contre le principe de la souveraineté de l'Etat menée sur le terrain juridique serait à elle seule insuffisante. Elle doit s'accompagner d'une lutte sur le terrain moral et politique, faute de quoi les succès remportés seront plus apparents que réels. On aura réussi à faire admettre un principe dans le domaine des idées et des abstractions, mais on sera impuissant à faire admettre les conséquences pratiques du principe.

Si à cette occasion il m'était permis d'adresser une critique à mon ami Georges Scelle, ce serait d'avoir attribué au droit pur une valeur trop grande. A notre avis le droit dépend des conceptions philosophiques, morales, politiques régnantes, beaucoup plus que ces dites conceptions dépendent du droit. Aussi bien le progrès du droit ne saurait s'accomplir de façon autonome. Si le droit progresse en flèche, cessant d'être adapté à la réalité sociale, c'est-à-dire aux opinions et aux intérêts prévalents dans la société, le progrès qu'il aura fait sera illusoire. Dans ce cas ou bien les nouvelles théories juridiques ne seront pas consacrées par le droit positif, ce sera le moindre

mal — ou bien le droit positif les adoptera, mais alors il subira un échec, — les Institutions feront faillite, les procédures fonctionneront mal. Certains rejeteront alors la responsabilité de l'échec sur des théories juridiques qui pouvaient avoir une grande valeur, mais qui étaient trop en avance sur l'évolution sociale.

* * *

1. Le principe de la souveraineté de l'Etat dominait le droit international du XIX^e siècle. La doctrine ne le contestait pas, les hommes d'Etat et les diplomates l'invoquaient comme un principe indiscutable. Cela était normal. En effet, le principe de la souveraineté de l'Etat correspondait à la philosophie politique en honneur à l'époque. Mais il serait injuste de se borner à cette constatation et de voir dans le principe de la souveraineté de l'Etat un mal qui a un moment donné était inévitable. A la vérité le principe de la souveraineté de l'Etat fut en son temps un facteur de progrès et d'émancipation.

Le XIX^e siècle qui commence en réalité en 1815, pour finir en 1919 fut le siècle de la philosophie démocratique et libérale. A l'émancipation des individus sur le plan interne devait correspondre l'émancipation des peuples sur le plan international. D'où la faveur dont jouissent le principe des nationalistes et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Ces deux notions qui sans être semblables se recouvrent dans une large mesure, conduisirent à la formation de grandes unités nationales (Italie, Allemagne) et à la libération de toutes les nationalités européennes qu'achevèrent les traités de 1919. L'individualisme sur le plan international aboutit à un renforcement considérable du sentiment national et développa partout ce qu'on est convenu d'appeler le nationalisme.

L'idée de souveraineté était en harmonie avec les tendances générales de cette époque, et dans une certaine mesure elle avait une influence heureuse. En effet, le principe de la souveraineté de l'Etat avait pour complément celui de l'égalité des Etats. Quelle que fût l'importance des inégalités de fait qui existaient entre les Etats, tous les Etats petits ou grands étaient souverains, c'est-à-dire libres et égaux en droit.

2. Mais quels que furent les mérites de la philosophie du XIX^e siècle, une fois accomplie l'œuvre de libération qu'elle avait provoquée, on s'aperçut de l'insuffisance et des dangers d'un individualisme qui n'était contrebalancé par aucun autre principe. L'individualisme excessif conduisait dans tous les domaines à la désintégration, à la stérilité et à un certain désordre. Dans le domaine international le nationalisme devait, non seulement isoler les peuples, mais les animer et les dresser les uns contre les autres, et lancer les peuples puissants et dynamiques dans des entreprises de domination et de conquête.

Aussi bien les esprits les plus clairvoyants reconnurent la nécessité, tout en respectant les génies nationaux et les autonomies nationales de remettre en honneur les valeurs internationales, de rapprocher moralement les peuples et de les associer et fédérer de quelque façon. Dès lors le principe de la souveraineté devenait un obstacle à la nouvelle évolution du monde, il s'opposait à la création d'un ordre international sans lequel ni la paix, ni l'indépendance des peuples ni leur collaboration nécessaire au progrès moral, économique et social ne pouvaient être assurés.

C'est au nom du principe de la souveraineté qu'on s'opposa aux efforts faits pour organiser le monde sur le plan international. C'est parce qu'ils étaient imprégnés de l'idée de souveraineté que trop de juristes même lorsqu'ils ne donnaient pas dans les excès d'un nationalisme extravagant s'opposèrent à des innovations nécessaires, ou s'efforcèrent de les rendre sans portée.

a) Voulait-on créer des juridictions internationales et rendre obligatoire le recours à ces juridictions pour le règlement des différends d'ordre juridique, on voyait là une brèche dans le principe de la souveraineté de l'Etat. On admettait à la rigueur que dans le cas d'un différend déjà né l'Etat consentit à le soumettre à un arbitre ou à un juge international, mais qu'il s'engageât à lui soumettre ses différends à venir, dont on ne pouvait prévoir ni la nature, ni la gravité, c'était abdiquer la souveraineté.

b) Quand on créa la Société des Nations, le grand souci que l'on eut fut de ne pas porter atteinte au principe de la souveraineté des Etats membres. C'est la raison pour laquelle on consacra dans l'article 5 du Pacte la règle de l'unanimité. On affirmait vouloir par là assurer la sauvegarde du principe de la souveraineté, qui exigeait disait-on, qu'un Etat ne put être lié sans son consentement. Mais en réalité, on faisait beaucoup plus que ce qu'exigeait le respect du principe de la souveraineté raisonnablement entendu. En effet, les organes de la Société des Nations n'avaient pas le pouvoir d'imposer d'obligations aux Etats concernant les questions relevant, selon l'expression anglaise, de leur juridiction domestique. Voulait établir des obligations en matière politique, militaire, juridique, économique ou autre, on convoquait une conférence qui adoptait une Convention à laquelle les Etats devenaient parties, s'ils le voulaient, en donnant une signature suivie de ratification ou une adhésion. Mais il y a plus, les organes de la Société des Nations en matière de politique générale ne prenaient pas de décisions obligatoires, ils faisaient simplement des recommandations qui pouvaient avoir une grande autorité politique et morale, mais qui n'obligeaient personne. Dans tout cela la souveraineté des Etats n'était donc pas en cause. Mais pour mieux défendre le principe on avait adopté une ligne de défense avancée, débordant de beaucoup le principe lui-même à la manière de ces pays qui pour mieux assurer leur défense nationale occupent des pays voisins et en font un glacis ! Principe de la souveraineté de l'Etat que d'abus on a commis en ton nom ! Je ne crois pas que ces abus aient été conscients et prémédités, mais pour certains juristes diplomates et hommes d'Etat le principe de la souveraineté était l'alpha et l'omega de la politique et du droit international, ils le voyaient à tout propos mis en cause et menacé, on ne faisait jamais trop pour assurer sa défense.

La Charte des Nations Unies a réalisé un grand progrès en introduisant la règle de la majorité qualifiée pour les votes à l'Assemblée générale et au Conseil économique et social et celle d'une majorité qualifiée (même conditionnée par le droit de veto des grandes Puissances) pour les votes au Conseil de sécu-

rité. Mais si important que soit en pratique ce changement, il ne représente pas la répudiation du principe de la souveraineté nous avons plus haut exposé pourquoi. Il signifie simplement que ce principe a cessé d'exercer une influence prépondérante et tyrannique et est simplement rentré dans ses limites naturelles.

c) Si l'on veut créer une Fédération d'Etats au sens propre du mot c'est-à-dire un Etat fédéral qu'il soit régional, continental, intercontinental ou universel, il faudra alors dans le cadre plus ou moins vaste qui aura été choisi, répudier le principe de la souveraineté. En effet, l'Etat fédéral est un super Etat qui a le pouvoir, dans les questions de son ressort, d'imposer aux Etats membres de la Fédération sa volonté, et cette volonté se réalisera sur le territoire même de chacun des Etats fédérés. Comme le progrès de la société internationale postule la formation à plus ou moins brève échéance d'Etats fédéraux et un jour, la transformation de l'Organisation internationale à compétence universelle (C'était hier la Société des Nations et ce sont aujourd'hui les Nations Unies) en une sorte de super Etat de caractère fédéral, le principe de la Souveraineté doit être éliminé comme une notion surannée et un obstacle sur le chemin de l'histoire.

Comment éliminer cet obstacle ?

L'enseignement peut beaucoup pour discréditer l'idée périmée de la souveraineté de l'Etat dans l'esprit des futurs hommes d'Etat, diplomates, praticiens du droit international, journalistes, etc... En effet, la réceptivité des étudiants est grande et l'enseignement qui leur est distribué sur les bancs des Facultés les marque souvent de façon profonde. Certains ne révisent jamais les idées qu'on leur a inculquées et ont tendance à les considérer comme des vérités éternelles. Aussi bien les nombreux étudiants qui auront été formés par Georges Scelle auront été avertis des dangers de la conception de la souveraineté et ce n'est pas la moindre des contributions que l'éminent professeur aura rendu à la cause du droit international et à la construction de la nouvelle société internationale.

Toutefois ce serait une illusion de croire que parce qu'on

aura éliminé l'idée de souveraineté en tant que concept fondamental du droit international, la cause du fédéralisme sera gagnée. On aura éliminé un sérieux obstacle, mais non le principal. C'est qu'en effet, le succès du fédéralisme hélas, ne dépend pas essentiellement de l'évolution des théories de droit international en honneur, il dépend bien davantage des facteurs d'ordre politique et moral. C'est ce que nous allons essayer de montrer.

*
* * *

1. Si l'on considère le comportement des gouvernants qui invoquent la souveraineté de l'Etat pour refuser d'accepter une limitation de la liberté de leur Etat, on s'aperçoit que l'argument qu'ils invoquent est plus souvent un prétexte qu'une raison. Cet argument théorique et général les dispense d'exposer leurs véritables mobiles. Quand ils l'estiment conforme à leurs intérêts, les mêmes gouvernements n'hésitent pas à souscrire des engagements qui limitent pour l'avenir leur liberté d'action et leur imposent parfois des obligations très lourdes de faire ou de ne pas faire : traités d'alliance, traités de commerce. Ils acceptent de se soumettre à un contrôle très strict concernant la production et le commerce des stupéfiants. Certains Etats ont convenu de soumettre tous leurs différends qu'ils soient d'ordre juridique ou d'ordre politique à un règlement judiciaire ou arbitral. Dans tous ces cas les gouvernements ont consenti des limitations à la souveraineté parce qu'ils ont pensé que ces limitations seraient en définitive avantageuses à leur collectivité nationale et qu'elles ne se heurteraient pas à une opposition sérieuse de la part de leur opinion publique.

La grande difficulté n'est donc pas de rejeter la notion générale et abstraite de souveraineté, elle est de faire admettre les conséquences pratiques du rejet de cette notion chaque fois que des sentiments ou des intérêts seront lésés de ce fait. Dans l'opinion publique il se trouvera beaucoup de gens qui se piquent d'internationalisme et qui acclameront la solidarité internationale quand elle leur sera présentée sous la forme

d'un principe général, mais qui se rebifferont quand il s'agira de passer à l'application du principe, chaque fois qu'il devra leur en coûter un sacrifice d'ordre matériel ou moral.

Nous allons à la lumière de l'expression constater la vérité de cette proposition à savoir que l'admission d'un principe par les gouvernements et les peuples n'implique nullement que ceux-ci sont disposés à accepter les conséquences du dit principe.

La sécurité collective confirme de façon éclatante ce que nous avançons. La sécurité collective est le système selon lequel les Etats se garantissent mutuellement contre le risque d'agressions. Si l'un est attaqué tous les autres doivent dans une mesure qui peut varier venir à son secours.

La France s'était faite le champion de la sécurité collective qui était un élément du système de la Société des Nations. En toutes occasions, les représentants de la France demandaient qu'on développât et renforçât ce principe. Ils le faisaient, on peut le dire, d'accord d'une façon générale avec l'opinion publique qui saluait la sécurité collective comme un grand principe bienfaisant et rationnel ! Cependant dans la plupart des cas où il s'agit de mettre obstacle à une agression ou à un coup de force la France soutint très mollement l'action collective et elle s'efforça de provoquer son échec dans l'épreuve cruciale des sanctions appliquées à l'Italie en 1935 !

Il y a plus : la France pour pallier aux insuffisances du Pacte de la Société des Nations en matière de sécurité collective avait conclu des traités d'alliance ou d'assistance mutuelle vis-à-vis d'Etats exposés aux mêmes dangers qu'elle.

Cela ne l'empêcha en 1938 oubliant les engagements pris et la parole donnée d'abandonner la Tchécoslovaquie à son malheureux sort. Cette faute certes eut pour cause la pusillanimité des gouvernants d'alors. Mais ces derniers ne l'eussent pas commise si elle n'avait répondu au sentiment profond d'une notable partie de l'opinion publique. Comment expliquer ces manquements ? Etaient-ils l'effet de la duplicité et de la mauvaise foi qui caractérisent la politique des pays totalitaires ? Aucunement. On ne s'était pas engagé avec l'idée de se dérober, le cas échéant, le jour ou se produirait le casus

foederis. Mais l'approbation donnée à la sécurité collective était en quelque sorte une adhésion abstraite, rationnelle et peu réfléchie donnée à un principe : la seule hypothèse concrète qui avait retenu l'attention, était celle où la France serait victime d'une agression, et l'on pensait à l'avantage qu'il y aurait à ce que les autres pays entrassent alors en guerre contre notre agresseur. Mais les crises internationales qui sont l'expression de la vie sont chargées de facteurs affectifs, passionnels, sentimentaux, elles comportent le plus souvent des éléments imprévus. Il se trouve que l'agresseur est justement un allié (Affaire de Vilna) ou que c'est un pays dont on voudrait avoir l'appui dans un autre conflit qui vous intéresse particulièrement (Affaire de Corfou) ou que c'est une Grande Puissance lointaine à laquelle il ne ferait pas bon se frotter et que l'on suppose animée de bonnes intentions à votre égard (Affaire de Mandchourie). Il se trouve que de nombreux liens sentimentaux vous unissent au pays agresseur et que la victime est un pays arriéré dont on connaît à peine l'existence et qui vous est à peu près indifférente (Affaire d'Ethiopie). Mais à côté de ces circonstances particulières, il y a deux autres éléments qui pèsent d'un poids encore plus lourd, ce sont les facteurs idéologiques et la répugnance des peuples démocratiques à entrer en guerre.

Les facteurs idéologiques ont toujours joué un certain rôle et ils jouent aujourd'hui un rôle particulièrement important. Ceux qui considèrent un pays étranger comme un modèle politique et social, se refuseront à faire quoi que ce soit pour l'affaiblir ou l'abaisser et trouveront abominable l'idée d'engager une guerre contre lui, eût-il commis les agressions les plus flagrantes. Aussi bien, voit-on en France cette partie de l'opinion qui avait de vives sympathies pour le fascisme se dresser avec passion contre les sanctions appliquées à Mussolini. Ceci n'est qu'un exemple...

Par ailleurs les pays évolués qui vivent sous un régime de liberté ont une horreur profonde de la guerre. Ils la subissent quand on la leur impose, mais quand ils ne sont pas eux-mêmes victimes d'une agression ils ont très peu d'enthousiasme à l'idée d'entrer volontairement en guerre pour la défense

d'un autre pays. Ils s'empressent alors de trouver des torts à la victime et des excuses à l'agresseur et à vanter les mérites de la paix, ceci afin de demeurer simples spectateurs du crime international qui se commet.

Voilà comment même, sans mauvaises intentions, l'adhésion donnée à un principe, se révèle plus ou moins vaine quand il s'agit de faire du principe, une réalité.

2. L'abolition du principe de la souveraineté nationale avant d'être une question de doctrine juridique est d'abord une question politique. La vérité de cette proposition ressort du fait que tant que certaines conditions d'ordre politique psychologique et morale ne seront pas remplies, les décisions prises à la majorité, conformément aux prévisions des traités, pactes, chartes et autres actes internationaux, seront en fait inappliqués par les pays opposés à ces décisions, à moins qu'une forte contrainte ne s'exerce sur eux. Pour notre démonstration, nous prendrons le cas d'une Institution internationale à compétence générale et à vocation universelle, et celui d'une Union politique et économique.

A. — *Cas d'une Institution internationale à compétence générale et à vocation universelle (Société des Nations, Nations Unies).*

Pour certaines catégories de décisions, la règle de la majorité peut jouer sans qu'on se heurte à de grandes difficultés. Ainsi en est-il d'abord pour les décisions concernant l'Institution elle-même (admission de nouveaux membres, exclusions, nomination du secrétaire général, amendement de la Constitution). En ce qui concerne l'action de l'Institution, la prise de décisions à la majorité est facile, tant que les décisions ont le caractère de recommandation et que, par conséquent elles n'obligent pas la minorité. Remarquons que malgré l'existence d'une minorité qui s'abstient d'appliquer les recommandations votées le but visé peut parfaitement être atteint. Tout dépend de l'importance de la majorité, de sa composition et de sa résolution.

Le cas est différent si l'on prétend lier la minorité par des décisions qu'elle n'a pas votées. On est alors appelé à se heurter aux plus grandes difficultés, soit qu'on veuille obliger un Etat à participer à une action internationale, soit qu'on veuille l'obliger à changer quelque chose à son droit ou à sa politique interne. Pour réussir il faudrait que d'une part la Société internationale ait atteint un certain degré d'unité et que d'autre part la majorité qui prétend imposer sa loi représente de beaucoup la plus grande force à tous égards et la plus grande influence.

B. — *Cas d'une Union politique et économique.*

Le cas visé est celui d'une Union régionale, plus ou moins étendue qui serait plus qu'une simple alliance visant à harmoniser la politique internationale et à organiser la défense commune des participants. L'Union européenne que l'on essaye de bâtir est le type que nous avons en vue. L'association du Benelux, l'Union douanière franco-italienne, unions de dimensions plus modestes rentrent dans cette catégorie.

L'effort des juristes, des hommes politiques et des propagandistes français partisans du fédéralisme dans un cadre européen a porté sur le plan constitutionnel. La chose essentielle leur a paru la création d'un gouvernement européen composé d'un Exécutif et d'un Parlement, ce dernier ayant les pouvoirs normaux d'un Parlement et prenant par conséquent des décisions obligatoires à la majorité. Ceux qui n'ont pas partagé ces vues ont été regardés soit comme des adversaires sournois de l'union européenne, soit comme des esprits routiniers et rétrogrades.

Effectivement la création d'un Etat fédéral, au sens propre du mot, implique une limitation étroite de la souveraineté des Etats et une certaine supériorité de l'Etat fédéral sur les Etats membres de la fédération permettant à celle-ci de prendre en certains domaines des décisions obligatoires sans qu'il y ait unanimité.

Mais il s'agit avant tout de faire que l'Union vive et fonctionne convenablement. La question est donc de savoir si la

condition de ce succès est la création d'un Parlement européen prenant à la majorité des décisions obligatoires. Sans doute cela impliquerait que la souveraineté des Etats composants l'Union est dans une certaine mesure supprimée au bénéfice de l'Union et ce serait, une satisfaction pour les juristes d'esprit international, mais ce ne serait pas à notre avis une condition de succès au contraire.

Quel est le but d'une Union européenne ? C'est d'associer les économies nationales, d'harmoniser sinon d'unifier les monnaies, de permettre un large mouvement des personnes, des produits et des capitaux, au sein de l'Union, d'unifier ou de rapprocher certaines parties du droit. Tout cela est extrêmement difficile à réaliser. La difficulté vient de ce qu'à chaque instant on heurte les intérêts particuliers et les habitudes d'éléments divers de la population, notamment de certaines catégories professionnelles. Le principe de l'Union douanière franco-italienne a été admis sans objection dans une demi-indifférence générale, mais maintenant qu'on envisage sa réalisation des oppositions se font jour : les viticulteurs français craignent la concurrence des vins italiens, les syndicats ouvriers français craignent la concurrence des ouvriers italiens. Ce sont des difficultés de ce genre et d'autres encore plus grandes qu'on rencontrera à chaque pas quand on voudra faire l'union de l'Europe.

Croit-on que dans la situation actuelle de l'Europe, il soit possible qu'une majorité formée par exemple d'anglais et d'italiens puisse imposer à la France d'ouvrir ses frontières à la main d'œuvre et aux produits des autres pays de l'Union contre la volonté de la majorité des français. Personnellement je ne verrais aucun inconvénient, bien au contraire, à ce qu'il en soit ainsi, mais il me semble malheureusement évident que la chose est impossible. Certains juristes feront observer que si la Constitution de l'Union acceptée par tous les participants a consacré le principe de la majorité, les membres de l'Union ont d'avance accepté d'être liés par des décisions qui seraient prises contre leur avis et que par conséquent il sera normal qu'ils respectent ces décisions. Ce que faisant, ils se conformeront simplement à la règle statutaire

qui tantôt fera prévaloir leur avis, tantôt fera prévaloir l'avis des autres. Cette argumentation irréprochable du point de vue de la logique, est toute théorique. Même à l'intérieur de la société nationale, la volonté de la majorité a parfois de la peine à s'imposer, il y a des lois que l'on renonce à appliquer, parce que leur application susciterait de violentes réactions, provoquerait des troubles graves peut être une guerre civile. Or la Société nationale est une société dont les éléments sont étroitement solidaires et qui ont l'habitude de la vie commune. Dans une union formée de pays ayant des particularismes nationaux très marqués, ayant jusqu'à présent vécu séparés les uns des autres, une décision imposée par la majorité ferait l'effet d'une loi dictée par l'étranger. S'il se trouvait que cette loi heurtât gravement les sentiments ou les intérêts d'une notable partie de la population, les esprits s'enflammeraient une opposition irréductible se dresserait contre l'application de la mesure en question, le gouvernement ne pourrait guère faire autre chose que de suivre l'opinion, et soit proclamer sa détermination de ne pas appliquer la mesure, soit de ne pas l'appliquer en fait, dut le Pacte d'Union voler en éclats !

Des juristes dépourvus du sens de la réalité expliquent que la Constitution de l'Union doit prévoir l'emploi de la contrainte à l'égard de l'Etat qui ne se conformerait pas à la règle sociale. Ils pourraient à l'appui de leur thèse faire observer que les Unions fédérales les plus remarquables et les plus solidées n'ont réussi à s'affirmer qu'après avoir passé par des épreuves de force, troubles graves, guerres civiles et qu'aucune organisation de caractère étatique ne peut se passer d'une certaine mesure de contrainte. Cela est vrai, mais pour reprendre l'exemple que nous avons donné plus haut, voit-on par exemple l'Union européenne à peine née prendre des sanctions économiques ou militaires contre la France pour l'obliger à laisser entrer certains produits ou la main d'œuvre en provenance d'autres pays de l'Union. Le simple énoncé de cette hypothèse accuse son caractère d'irréalité ! La vérité est qu'au point de départ une association de pays qui jusqu'à présent ont mené une vie séparée ne peut reposer que sur le consentement mu-

tuel, ce qui implique que sauf pour les questions secondaires — qui sont du reste assez nombreuses — les décisions seront prises à l'unanimité. La dite unanimité ne peut être réalisée qu'au moyen de concessions mutuelles et normalement c'est à la minorité qu'il appartient d'en faire le plus. Pour obtenir l'accord unanime, des pressions politiques et morales s'exercent souvent sur les plus faibles et les plus dépendants. Il reste néanmoins que la solution finalement a été acceptée et non imposée, et si elle a été acceptée, c'est parce que ceux qui auront la charge d'exécuter la décision estiment qu'ils pourront la faire accepter à leur opinion publique nationale et que partant ils seront en mesure de l'exécuter !

* * *

Pour tirer les conclusions de cette étude, nous dirons que sur le plan juridique, le principe traditionnel de la souveraineté de l'Etat doit être rejeté comme un principe périmé constituant un obstacle au développement du droit international et de l'organisation internationale.

Mais il ne s'en suit pas qu'une fois débarrassés de cet obstacle, on puisse en toutes circonstances établir la règle de la décision à la majorité, soit au sein des Grandes Organisations internationales à compétence universelle, soit au sein d'unions régionales ou autres. Le problème, en effet, n'est pas un problème juridique, c'est un problème politique, psychologique et moral. La règle de la décision à la majorité ne doit être introduite que dans la mesure où elle peut s'appliquer sans se heurter à des résistances qui risqueraient d'être insurmontables. Lorsque l'on se trouve en présence d'associations ou d'unions de formation récente dans lequel l'attachement de l'opinion publique à l'Association ou à l'Union est encore faible, il ne s'agit pas tant de contraindre, que d'entraîner et de persuader. Pour cela, ce n'est pas essentiellement de démonstration et de propagande juridique qu'on a besoin, mais de démonstrations et de propagandes de caractère politique et moral. Il s'agit de combattre les préjugés nationaux, d'aider les peuples qui ne parlent pas la même langue et n'ont pas la

même psychologie à arriver à se comprendre, de démontrer dans chaque cas particulier la nécessité de sacrifices et de concessions pour assurer le succès de l'action commune. Pour reprendre encore une fois l'exemple typique que nous avons donné, ce n'est pas par une décision majoritaire prise par un Parlement ou un Conseil exécutif international que l'on peut briser à l'heure actuelle la résistance des viticulteurs français à l'introduction de vins en provenance d'autres pays de l'Union et celle des syndicats ouvriers à l'introduction de main d'œuvre étrangère.

Il faut amener les divers éléments de l'opinion publique à ne pas considérer toutes les questions sous l'angle étroit des intérêts particuliers et immédiats. On ne peut obtenir les avantages immenses que représente l'association des peuples sur le plan universel, l'union plus étroite de certains peuples sur le plan régional sans en payer le prix.

Le rôle des juristes est limité et modeste. Ce ne sont pas eux qui déterminent les grandes évolutions politiques et sociales. Ils ne sont pas les moteurs de l'histoire. Ils fournissent simplement la formule des institutions et des procédures. Ces formules doivent être adaptées à la réalité politique et sociale du moment. Si ces formules sont en retard sur la dite réalité politique et sociale, comme c'est souvent le cas, car les juristes ont tendance à être conservateurs, le droit joue le rôle d'un poids mort que la politique traîne derrière elle. Si ces formules sont trop en avance sur la réalité politique et sociale du moment le mal sera peut être plus grand encore. Il est à craindre, en effet, que les formules des juristes soient adoptées par les partis et écoles politiques, d'abord par l'opinion publique ensuite les uns et les autres ne se rendant pas exactement compte des conséquences de ces formules. Ce sont des traites auxquelles on aura souscrit les yeux fermés, lorsque l'encaisseur de l'Histoire les présentera au débiteur, celui-ci tout surpris de voir ce que'on lui réclame n'aura plus le désir, ou n'aura pas les moyens de faire honneur à ses engagements !

Le problème du recours juridictionnel contre les décisions d'organismes internationaux

par André GROS

*Professeur des Facultés de Droit
Jurisconsulte du Ministère des Affaires étrangères.*

Les actes des autorités publiques peuvent dans de nombreux pays être portés devant les juridictions aux fins d'annulation ou de révision par des procédures dont le recours pour excès de pouvoir est un excellent modèle. L'institution de recours analogues contre les décisions d'autorités internationales n'est pas d'un moindre intérêt. Les organisations internationales spécialisées se multiplient, et leurs agents prennent de nombreuses décisions, parfois en contradiction avec les intérêts des Etats membres de ces organisations. Si ces décisions n'ont pas été prises conformément au statut de l'organisation, un recours devrait être ouvert à l'Etat partie à ce statut. Ce recours présenterait un double intérêt ; d'une part, techniquement, il constituerait une amélioration sur les procédures actuellement possibles en une telle hypothèse, d'autre part son existence encouragerait les Etats à adhérer aux organisations internationales puisqu'ils pourraient, en faisant annuler les décisions pour incompétence ou excès de pouvoir par une juridiction impartiale, sauvegarder leurs intérêts et conserver une certaine liberté d'action dans le cadre des organisations.

Sans doute, dès maintenant, des voies sont ouvertes à l'Etat membre d'une organisation internationale qui estime qu'une décision des agents exécutifs (conseils exécutifs, conférences, etc...) viole le statut de l'organisation. La Cour Internationale de Justice peut être saisie d'une demande d'avis consul-