

CAMPAGNOLO ET KELSEN  
OU  
LES MÉSAVENTURES D'UN MAÎTRE AVEC SON DISCIPLE

Charles LEBEN

*Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)*  
*Directeur de l'Institut des Hautes Etudes Internationales*

En 1933, un jeune étudiant italien, Umberto Campagnolo (1904-1976), diplômé de philosophie, se réfugie en Suisse, refusant de prendre sa carte du parti fasciste devenue obligatoire pour tout le corps enseignant<sup>1</sup>. Parvenu à Genève il s'inscrit à l'Institut universitaire des hautes études internationales et dépose un sujet de thèse sous la direction de Kelsen, qui lui même avait fui les persécutions nazies. Il soutient sa thèse en 1937, thèse qui sera publiée en 1938 sous le titre *Nations et droit ou Le développement du droit international entendu comme développement de l'État*<sup>2</sup>. Revenu en Italie dès le début de la deuxième guerre mondiale pour participer à la résistance italienne contre le régime en place, il écrit en 1943 un projet de constitution fédérale pour l'Europe d'après-guerre<sup>3</sup>. En 1945 il est élu Secrétaire général du Mouvement fédéraliste européen dont le premier congrès se tient à Milan. À la suite de divergences d'opinion il quitte le Mouvement en 1947, pour fonder en 1950

1. Pour les éléments biographiques de la vie de U. Campagnolo, V. l'émouvant texte de Mme Campagnolo-Bouvier parmi les textes dédiés à la mémoire de celui-ci par la revue *Comprendre. Revue de politique de la culture* (Venise), 1977-1978, n° 43-44, p. 293-299. Une première version de ce texte a été présentée lors d'une réunion à l'Institut universitaire des hautes études internationales en 1999, à l'occasion de la sortie de la traduction italienne de *Nations et droit*.

2. *Nations et droit ou Le développement du droit international entendu comme développement de l'Etat*, Paris, Félix Alcan, 1938. Nous remercions Mme Campagnolo-Bouvier qui nous a procuré, très aimablement, un exemplaire original de cet ouvrage. Une version italienne de ce livre, écrit originellement en français, est parue il y a quelques années sous le titre : *Hans Kelsen-Umberto Campagnolo, Diritto internazionale e Stato sovrano, Con un inedito di Hans Kelsen e un saggio di Norberto Bobbio, a cura di Mario G. Losano*, Giuffrè Editore, Milano 1999.

3. *Umberto Campagnolo, Verso una costituzione federale per l'Europa, a cura di Mario G. Losano*, Giuffrè Editore, Milano, 2003, avec une étude de Mario Losano.

la Société européenne de culture et la revue *Comprendre. Revue de politique de la culture*. Les deux, Société et Revue, seront la grande œuvre de sa vie. Par leur truchement il appelle les peuples européens à affirmer leur volonté de création d'une Europe unie en sautant l'échelon étatique car les États n'accepteront jamais une union véritable. Il plaide aussi pendant la guerre froide pour le dépassement de la division de l'Europe et en appelle à la responsabilité des hommes de culture pour maintenir le dialogue entre l'Est et l'Ouest, seul moyen pour éviter un affrontement armé entre les deux blocs. Le numéro spécial que la revue *Comprendre* (dont N. Bobbio a pris un temps la direction après la disparition de son fondateur) consacre à U. Campagnolo, porte le témoignage de l'influence exercée par celui-ci sur la classe intellectuelle italienne et au-delà<sup>4</sup>.

Voici en quelques lignes l'itinéraire de toute une vie consacrée à la réflexion et à l'action. Nous ne nous intéresserons ici principalement qu'au penseur du droit international révélé par la thèse *Nations et droit* (ci-après *N & D*)<sup>5</sup>. Dans le numéro spécial de la revue *Comprendre* daté de 1977/1978 et consacré à la mémoire d'Umberto Campagnolo, Maurice Cranston donne une analyse détaillée de la conception du droit international défendue par l'auteur italien. En commençant son analyse il note que si l'ouvrage *Nations et droit*<sup>6</sup>, thèse soutenue en français en 1937, était aujourd'hui « ressuscité, réimprimé, [il] apparaîtrait comme un livre neuf », du fait qu'il présente une conception philosophique et juridique, personnelle et originale du droit en général et du droit international en particulier<sup>7</sup>.

Il s'agit effectivement d'un livre original qui ambitionnait, rien moins, que de présenter une nouvelle théorie générale du droit international en détrônant toutes les théories antérieures puisque aucune ne trouvait grâce aux yeux du jeune italien. Le livre passa largement inaperçu à l'époque, malgré quelques recensions dans des revues spécialisées<sup>8</sup>. Mais, et c'est là

4. *Comprendre*, 1977-1978, n° 43-44, avec notamment en ouverture un texte de N. Bobbio, « En mémoire d'Umberto Campagnolo », p. 261-270. On notera que la revue, depuis ses origines, paraît en français.
5. Campagnolo a présenté les principales idées de sa thèse dans l'article « La paix, la guerre et le droit », *R.G.D.I.P.* 1938, p. 436-456. V. aussi son article « L'antinomie dans l'organisation internationale », *Revue internationale de la théorie du droit*, 1936 p. 125-133.
6. Umberto Campagnolo, *Nations et droit ou Le développement du droit international entendu comme développement de l'Etat*, Université de Genève, thèse n° 33, Paris, Librairie Félix Alcan, 1938. Nous remercions Mme Campagnolo-Bouvier qui nous a procuré, très aimablement, un exemplaire original de cet ouvrage.
7. M. Cranston, « Nations et droit » in *Comprendre*, 1977-1978, n° 43-44, p. 290-293, p. 290, 1<sup>re</sup> colonne. Un nouvel hommage à Campagnolo a été rendu dans la revue *Comprendre*, (1999) à l'occasion du 50<sup>e</sup> anniversaire de la Société européenne de culture.
8. N. Bobbio signale dans son étude « Umberto Campagnolo allievo e critico di Hans Kelsen » in *Hans Kelsen-Umberto Campagnolo, Diritto internazionale e Stato Sovrano*, op. cit., supra, p. 92, trois comptes rendus dont un dans la *Revue internationale de la théorie du droit*, et un dans la revue *Esprit* (nov.-déc. 1939) par Jean Lacroix. V. aussi le texte donné par ce philosophe français à la revue *Comprendre* 1977-1978, p. 270-274.

l'avantage des œuvres théoriques, il se situait sur un plan tel que l'écoulement du temps depuis 1938 n'a en rien entamé des analyses qui, qu'on les accepte ou qu'on les refuse, reposaient essentiellement sur la construction de concepts et leur application systématique à l'objet étudié, à savoir le droit international et son développement. Notons immédiatement que ces expressions n'ont pas le même sens pour Campagnolo que pour la plupart des autres auteurs et que les raisonnements que celui-ci mène à travers sa thèse relèvent plus de la philosophie du droit que de l'analyse juridique, ce qui lui valut certaines difficultés avec un jury de thèse peu enclin à la prose philosophique<sup>9</sup>. Plus important, les relations avec son directeur de thèse, H. Kelsen, devinrent extrêmement tendues du fait, non pas de l'approche philosophique de Campagnolo, mais des conclusions auxquelles il arrivait. Comme le raconte Mme Campagnolo : « il y eut avec Kelsen, qui dirigeait sa thèse, des échanges de vue interminables, des discussions épiques : il y eut des polémiques écrites.<sup>10</sup> » C'est ainsi que Campagnolo écrivit une réfutation du rapport de thèse présenté par Kelsen où celui-ci se livrait à une longue et minutieuse analyse critique de la thèse de son élève<sup>11</sup>. Cela ne l'empêchait pas de terminer son rapport en écrivant : « le fait que je réfute sa théorie positive [...] ne veut absolument pas dire que je n'en apprécie pas hautement sa valeur scientifique. Au contraire, elle représente une tentative, d'un intérêt inaccoutumé et remarquable par sa profonde base philosophique, de résoudre une série de problèmes fondamentaux de la science juridique en partant d'un point de vue original. C'est pourquoi il est quasiment superflu d'ajouter que le niveau de ce texte est de loin supérieur à celui même d'une excellente thèse de doctorat. » Kelsen concluait donc que la thèse pouvait

9. C'est ainsi que Paul Guggenheim pressenti pour faire parti de la commission qui devait statuer sur la publication de la thèse de Campagnolo, écrit au directeur de l'U.H.E.I. de Genève pour lui demander de le relever de cette charge car il ne comprend tout simplement pas ce que Campagnolo veut dire : « La pensée de Campagnolo m'échappe complètement. Mais la cause en est probablement, écrit-il, mon manque de culture philosophique », lettre donnée en italien dans *Hans Kelsen-Umberto Campagnolo, Diritto internazionale e Stato Sovrano* (op. cit. p. 364). Les autres membres de la commission (Bourquin, Montoux) font part eux aussi de leur désarroi face à une thèse qui leur apparaît être une thèse de philosophie et non de droit. Seul Hans Wehberg, se livre dans son rapport à une étude détaillée des principaux thèmes de Campagnolo. Mais tous soulignent, à l'instar de Bourquin, qu'il s'agit d'une thèse qui « dépasse incontestablement le niveau normal d'une thèse universitaire par l'étendue, la science et la maturité de la pensée qu'elle révèle ». V. le texte des quatre rapporteurs p. 363-371.
10. *Comprendre*, 1977-1978, op. cit. p. 296 (2<sup>e</sup> colonne). Comme le note Bobbio, Campagnolo refusait les trois grands acquis de la théorie kelsénienne du droit international : la primauté du droit international, le rejet du dogme de la souveraineté de l'État et l'évolution vers un État universel par centralisation progressive des ordres juridiques étatiques. V. « Umberto Campagnolo allievo e critico di Hans Kelsen », in M. Losano (éd.), *Diritto internazionale e Stato Sovrano*, op. cit. p. 81-98, p. 84.
11. Tous ces textes sont publiés dans l'édition italienne de l'œuvre, op. cit., pour Kelsen, p. 273-317 (texte bilingue allemand et italien), et p. 321-360 pour la réfutation de Campagnolo.

être imprimée et demandait au directeur de l'Institut d'apporter une aide à Campagnolo pour ce faire<sup>12</sup>.

La traduction italienne récente de *Nations et droit* publiée par le Pr Mario Losano est placée sous l'égide de cet antagonisme entre Kelsen et Campagnolo, puisqu'elle comporte outre une longue étude de celui-ci sur la présence de Kelsen en Italie (p. 7 à 77), un essai de Bobbio sur « Umberto Campagnolo élève et critique de d'Hans Kelsen » (p. 81-98, en italien), ainsi que le texte, déjà cité, de Kelsen « Remarques sur la thèse de doctorat *Nations et droit* » (p. 273-317, en allemand avec traduction en italien). Il est vrai que Campagnolo partant souvent des positions de son directeur de thèse aboutissait à des conclusions qui étaient la plupart du temps aux antipodes de la pensée du maître viennois. Celui-ci n'était pas, d'ailleurs, le seul à subir les attaques caustiques de l'Italien. Tout ce que le droit international comptait de grandes figures, à l'époque, Scelle, Politis, Lauterpacht etc, faisait l'objet du même traitement. Mais le principal visé était bien Kelsen dans la mesure où celui-ci présentait une théorie se voulant exhaustive du droit international et sur laquelle Campagnolo prenait appui pour présenter ses propres vues dissidentes qui elles aussi se voulaient constitutive d'une nouvelle théorie générale du droit international.

Une étude complète des théories de l'un et de l'autre de ces auteurs n'étant guère possible ici, on se contentera, pour esquisser une étude comparative, de choisir quatre thèmes centraux de leurs théories, la nature du droit international, la nature de la souveraineté, le développement du droit international, l'État mondial.

### I. — NATURE DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

On peut comprendre l'étonnement du directeur de thèse de Campagnolo et, encore plus, l'étonnement des membres du jury, en lisant sous la plume de l'auteur italien que la conception jusqu'alors reçue du droit international comme droit des rapports entre États souverains, était tout simplement impossible à défendre et qu'une vision radicalement différente devait être adoptée. Rayer plus de trois siècles de doctrine internationaliste, était certainement pour un jeune doctorant une attitude audacieuse. Elle aurait pu être traitée par le dédain n'était la logique obstinée et radicale avec laquelle Campagnolo développait ses thèses. Au bout du compte on se trouvait en présence d'une construction doctrinale avec laquelle il était possible d'être en complet désaccord mais qui ne pouvait être écartée d'un geste de la main.

Qu'est donc le droit international pour le jeune auteur italien qui soutient sa thèse en 1937 ? Ce n'est pas un droit qui régit les rapports entre États c'est-à-dire un droit dont la spécificité serait d'avoir pour sujets les États

eux-mêmes (*N&D* p. 18). Cette conception se heurte en effet, d'après celui-ci, à des difficultés bien connues : comment un droit créé par les États peut-il s'imposer à eux ? Que signifie la théorie de l'auto-limitation si ce n'est la « validité simultanée de deux propositions contradictoires : *pacta sunt servanda* et *rebus sic stantibus*, (*N&D* p. 32) ? Peut-on concevoir une souveraineté limitée de l'État ? Bref, comment combiner la souveraineté de l'État et le caractère obligatoire du droit international ?

Ces difficultés conduisent Campagnolo à proposer une conception radicalement différente et nouvelle du droit international. Pour lui, « le droit international [est] l'ensemble des normes qui règlent la conduite des individus d'une nation, ayant trait aux individus d'autres nations » (*N&D* p. 19). Ces normes sont des normes de *droit interne*, des normes étatiques. Elles diffèrent des autres normes de l'État non pas par leur fondement de validité mais uniquement par leur contenu : il s'agit des normes étatiques qui régissent la conduite des citoyens à l'égard des étrangers (*N&D* p. 237).

L'approche est déroutante et elle évoque celle du droit international privé plutôt que celle du droit international public. Il ne faut pas croire cependant, qu'elle représente une lubie sans soubassement théorique. On peut citer à titre d'exemple un passage de *Nations et droit* où Campagnolo, après avoir défini le droit international comme une partie du droit de l'État va s'employer à différencier sa thèse de celle d'autres auteurs et tout particulièrement de celle de Hegel. Pour celui-ci, en effet, le droit international reste défini comme le droit réglant la conduite réciproque des États. Alors que :

« [s]elon notre notion du droit, au contraire, les États ne sont et ne sauraient être pensés, en aucune façon et sous aucun aspect, ni au propre ni au figuré, comme des sujets de droit, quelle que soit la détermination ou la qualification d'un tel droit. Ils sont en effet le droit lui-même, et par suite ne connaissent d'autre rapport que celui qu'ils ont avec leurs sujets, les hommes, qui est le rapport juridique par excellence, en vertu duquel ils existent. Un rapport juridique entre États supposant nécessairement un rapport immédiat des États à un ordre juridique est pour nous inconcevable. Notre État n'existe que dans et par le rapport juridique, où il représente le droit dans sa relation immédiate avec ses sujets. Il est ainsi le fondement objectif dernier de toute qualification juridique et par conséquent ne saurait jamais être le sujet d'un rapport qualifié à son tour de juridique. De la sorte, les sujets du droit international, dont les raisons de validité sont les mêmes que celles du droit interne, sont toujours et seulement des hommes, les mêmes hommes qui sont les sujets du droit interne, c'est-à-dire qu'ils sont toujours et seulement les sujets de l'État, qui est l'expression du droit dans toutes ses espèces » (*N&D* p. 61).

On reconnaît dans ce passage certains thèmes kelséniens comme l'identification du droit et de l'État, un certain pan-étatisme puisque l'État « est

12. *Comprendre*, 1977-1978, *op. cit.*, p. 314-316 en italien, 315-317 en allemand.

l'expression du droit dans toutes ses espèces », l'idée même que les sujets du droit international sont, au bout du compte, les individus<sup>13</sup>. Mais on voit en même temps la façon dont ces éléments kelséniens basculent dans une vision du droit toute différente : impossibilité de concevoir les États comme des sujets de droit, et donc comme les sujets d'un droit international spécifique, rapport État-individus élevé au rang d'unique rapport juridique possible et, par conséquent, nécessité d'une redéfinition complète du droit international de façon à être compatible avec cette théorie du droit et de l'État. Le droit international n'est plus que cette partie du droit interne qui régit les rapports des nationaux avec les étrangers. Il s'en suit entre autres, que le droit international ne peut, par nature même, avoir une quelconque primauté sur le droit interne puisqu'il ne constitue qu'une partie de celui-ci. Ainsi mettre le droit international au-dessus du droit interne est absurde car imaginer un droit supérieur à l'État est une contradiction dans les termes<sup>14</sup>. De sorte que tout développement du droit international n'est en réalité que le développement du droit interne étatique qui élargit son champ d'application territorial et personnel pour aboutir, *in fine*, à l'avènement d'un État mondial pour lequel il n'existera plus d'étrangers et donc plus de droit international.

La présentation que Campagnolo fait du droit international prend, en quelque sorte, les conceptions existantes de ce droit à contre-pied. Du fait qu'il refuse de voir dans le droit international le droit des rapports inter étatiques, il s'oppose à la totalité des présentations classiques, y compris celle de Hegel dont il est proche par certains aspects. Comme Scelle, et d'une autre façon Kelsen, il soutient que l'individu est le seul sujet possible d'un ordre juridique. Mais alors que chez ces auteurs la subjectivité internationale des individus va de pair avec la thèse de la primauté du droit international sur le droit interne<sup>15</sup>, lui en déduit l'absorption de ce droit dans le droit interne. Il y a donc chez lui une négation du droit international mais ce n'est pas la négation habituelle de ceux qui considèrent que ce droit n'existe pas du fait

13. V. par exemple, Kelsen, *Théorie générale du droit et de l'État*, Paris/Bruxelles, LGJ-Bruylant, 1997, p. 389-395. On pourrait aussi penser à G. Scelle pour qui l'individu est le seul sujet possible du droit international. Mais celui-ci défend une théorie de la supériorité du droit international sur le droit étatique alors que Campagnolo soutient une absorption du droit international par le droit interne. Et de même si Scelle hausse le droit international privé au niveau du droit international public, Campagnolo descend le droit international public au niveau du droit interne des conflits de lois. Sur les rapports Scelle/Kelsen, auteurs qui tous deux font l'objet des réflexions de Campagnolo, V. H. Kelsen, *Controverses sur la théorie pure du droit. Remarques critiques sur Georges Scelle et Michel Virally*, Paris, Éditions Panthéon-Assas, 2005, en particulier p. 97 et s.

14. V. Bobbio, « Umberto Campagnolo allievo e critico di Hans Kelsen », *op. cit.* p. 92.

15. On sait que jusqu'à la fin Kelsen a soutenu que d'un point de vue théorique le monisme pouvait se construire avec primauté du droit international ou avec primauté du droit interne. V. *Théorie pure du droit*, 2<sup>e</sup> éd. traduction Ch. Eisenmann, Paris, Dalloz, 1962, p. 436 et s. Mais on sait où allait la préférence de Kelsen.

de l'absence d'une autorité véritable au-dessus des États. Il consacre plusieurs pages (117-135) aux doctrines des « négateurs classiques » du droit international, et tout particulièrement, Hobbes, Machiavel, Spinoza, Hegel, Lasson, Austin. Il s'agit là, nous dit-il, des « auteurs qui ont donné la plus profonde interprétation du fait international », mais qui se sont tous trompés parce qu'ils sont partis d'une question qui n'a pas de sens, à savoir y a-t-il « des normes juridiques pour régler la conduite des États, d'une façon analogue à ce qui se passe pour les hommes » ... [alors que]... nous avons démontré qu'une pareille notion est contradictoire dans ses termes. » (N & D p. 118 et p. 127-128).

Notons que cette conception du droit international conduit Campagnolo à réinterpréter de façon personnelle les principales institutions de ce droit. L'exemple le plus flagrant est celui des traités internationaux. Ceux-ci ne peuvent être des instruments obligeant les États puisque cela supposerait qu'ils trouvent le fondement de leur caractère contraignant dans un ordre juridique qui régirait les relations entre États, ce qui n'a pas de sens pour Campagnolo. En outre le principe sur lequel repose le prétendu caractère obligatoire des États, *pacta sunt servanda*, ne se présente pas en fait sous cette forme isolée. Il n'existe en réalité qu'accompagné par le principe *rebus sic stantibus*, ce qui lui enlève toute possibilité de fonder un caractère obligatoire des pactes entre États. Les traités ne peuvent donc être considérés que comme des engagements de nature politique, ils sont « des programmes convenus entre les gouvernants de deux ou plusieurs États, pour déterminer leur conduite mutuelle future » (N & D p. 134). Les États ont en général intérêt à respecter les traités dans la mesure où ceux-ci donnent un minimum de sécurité à leurs rapports et entretiennent une paix propice au développement des nations. Il va de soi cependant, qu'ils ne peuvent s'opposer à l'intérêt national et que leur valeur concrète dépendra « de la situation effective des rapports internationaux, où peut régner un équilibre plus ou moins grand, et en grande partie aussi de la manière dont les gouvernants jugent la situation internationale et conçoivent l'utilité de leur nation » (N & D p. 135)<sup>16</sup>.

## II. – NATURE DE LA SOUVERAINETÉ DE L'ÉTAT

On ne s'étonnera pas que l'opposition Campagnolo/Kelsen se manifeste de la façon la plus extrême s'agissant de la question de la souveraineté.

Pour Kelsen la souveraineté est une qualité qui s'attache uniquement à un ordre juridique suprême. On dira de l'État qu'il est souverain s'il constitue effectivement un tel ordre suprême. Mais est-ce bien le cas ? À cela Kelsen

16. Il y a peut-être là une influence du Hegel des *Principes de la philosophie du droit*, Paris, PUF, 1998, V. le § 333.

répond de la façon suivante dans son cours de La Haye de 1926 (qui est le principal texte kelsénien concernant le droit international cité par Campagnolo).

« Le problème [celui du caractère effectivement suprême de l'État] n'est pas un problème d'observation, mais d'interprétation de certains faits ; et bien des interprétations sont possibles, selon qu'on part de l'hypothèse que l'État est un ordre suprême, c'est-à-dire souverain, ou qu'on admet au contraire la suprématie d'un ordre supérieur à l'État, – du droit international. Il ne s'agit donc pas de savoir si l'État en général ou tel État en particulier « est » souverain ; mais si la théorie de l'État peut ou doit admettre, pour interpréter ses matériaux, la souveraineté de l'ordre étatique ou au contraire la souveraineté du seul droit international<sup>17</sup>. »

Dès 1920, dans son œuvre majeure sur la souveraineté, Kelsen avait déjà affirmé que celle-ci ne peut être attribuée qu'au droit international car lui seul ne se trouve être sous la dépendance d'aucun autre droit qui lui serait supérieur<sup>18</sup>. Du coup pouvait être réalisée ce que Kelsen considérait comme l'un des résultats les plus importants de la *Théorie pure du droit*, à savoir « l'élimination du dogme de la souveraineté [de l'État]<sup>19</sup> ».

Campagnolo se livre à une critique serrée des analyses kelséniennes sur la souveraineté. Il constate que la qualification d'ordre suprême dépend d'une interprétation des faits qui paraît relever au mieux d'une hypothèse scientifique ou, pour le moins, d'un engagement moral ou politique sur lequel Kelsen s'explique d'ailleurs dans la conclusion de son cours de 1926 sous un titre très parlant : « Les deux hypothèses juridiques fondamentales, la théorie de la connaissance et la morale politique »<sup>20</sup>. Par conséquent, souligne l'auteur italien : « La souveraineté d'un ordre juridique dépend donc, d'après la Doctrine pure du droit, d'une hypothèse de la connaissance juridique » (*N&D*, p. 42). Mais en outre il se fait fort de montrer que le développement logique des bases conceptuelles de la théorie kelsénienne est incompatible avec l'existence d'une pluralité d'ordres juridiques et conduit

17. Kelsen, « Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public », *RCADI* 1926/IV, p. 231-331, p. 255.

18. « [...] si on estime que l'essence de l'ordre juridique appelé « État » consiste [...] dans sa propriété d'être l'ordre suprême, souverain, il est alors nécessaire d'appliquer cette dénomination [...] à la personnification de l'ordre juridique supérieur universel, le seul qui puisse dorénavant être considéré comme souverain », Kelsen, *Das Problem der Souveränität un die Theorie des Völkerrchts. Beitrag Zu Einer Reinen Rechtslehre*, Tübingen, Verlag von J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), p. 259 ; traduction italienne de Agostino Carrino, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale. Contributo per una dottrina pura del diritto*, Milan, Giuffrè, 1989, p. 368.

19. Kelsen, *Théorie pure du droit*, trad. Thévenaz, Neuchâtel, éd. de la Baconnière, 1953 et 1988, p. 196.

20. « Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public », *op. cit.* p. 321-326.

inévitablement à l'affirmation de l'existence d'un seul ordre juridique. Du coup la notion de souveraineté perd tout son sens, si on la comprend comme le fait Kelsen comme la supériorité d'un ordre juridique sur les autres. Vouloir conserver la notion est à la fois inutile et absurde (*N & D* p. 42-43).

Il y a en réalité ici deux conceptions du droit qui s'affrontent. Alors que pour Kelsen la notion de souveraineté ne peut se rattacher qu'à un ordre juridique déterminé, Campagnolo y voit un attribut du droit en général. La souveraineté, écrit-il « est le caractère essentiel de toute norme de droit saisie dans l'expérience juridique effective de la conscience de l'homme, à quelque ordre que cette norme appartienne » (*ibid.*).

Suit alors un développement qui vise à expliquer les raisons pour lesquelles l'État et son droit doivent être, et eux seuls, qualifiés de souverain :

« Lorsque nous définissons la souveraineté comme l'autorité du droit vis-à-vis du sujet nous considérons le droit comme l'organisation sociale la plus vaste qui n'est réelle et effective que pour ses membres, dans leur conscience concrète et non comme une entité en soi et pour soi. L'État qui est cette organisation peut-être qualifié de souverain, selon le sens propre de ce mot, du fait qu'il représente pour le sujet la véritable toute puissance : en effet, le sujet en tant qu'élément de l'organisation étatique ne saurait rien imaginer en dehors de l'État. Du point de vue du sujet, l'État est donc souverain, selon le sens propre du de ce mot, du fait qu'il représente pour le sujet la véritable toute puissance [...] C'est pourquoi l'État peut demander au sujet même le sacrifice de sa vie : il y a dans l'accomplissement de ce sacrifice, la preuve concrète suprême de l'effective souveraineté de l'État ou du droit [...] C'est donc dans la conscience de l'homme qu'il faut chercher et connaître la souveraineté du droit, ainsi par ailleurs que tout autre objet, car rien n'est connaissable pour nous en dehors de notre conscience » (*N&D* p. 46-47).

Ainsi, à l'engagement politique de Kelsen, pour un droit international synonyme de paix internationale<sup>21</sup>, Campagnolo oppose une analyse phénoménologique de l'État comme élément premier et majeur de la conscience humaine, seule réalité tangible pour laquelle l'homme est capable d'aller jusqu'au sacrifice de sa propre vie<sup>22</sup>. Ce texte est à la fois remarquable et curieux. Car est-il vrai que seul l'État peut fournir les raisons d'un dévoue-

21. Sur l'engagement pacifiste de Kelsen, V. par exemple, *Peace Through Law*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1944 et V.C. Tournaye, *Kelsen et la sécurité collective*, Paris, LGDJ (Travaux et recherches Panthéon-Assas), 1998.

22. Il y a peut-être là un écho du Hegel des *Principes de la philosophie du droit*, §324-325 qui parle du nécessaire sacrifice de chacun, y compris le sacrifice de la vie, pour préserver l'indépendance et la souveraineté de l'État. V. la nouvelle traduction en français de l'ouvrage de Hegel par J.F. Kervégan, Paris, PUF, 1998, p. 400-402.

ment suprême ? Peut-on ignorer les martyrs qu'ont suscités les différentes religions au quatre coins du monde et à travers les âges ? Peut-on ignorer les sacrifices que le socialisme et le communisme (ces formes laïcisées de religion) ont entraînés au XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècle. Pour des millions de personnes « l'internationalisme prolétarien » n'a-t-il pas été pour leur « conscience concrète » une réalité bien plus forte que celle des États ?

On peut, cependant comprendre, qu'écrivant dans les années les plus noires de l'avant guerre, Campagnolo ait pu être impressionné par ce qui semblait être un triomphe des formes les plus extrêmes de l'idéologie étatique. On ne saurait lui en faire le reproche, lui qui dès les premières années avait fui le fascisme mussolinien pour se réfugier en Suisse. Il n'en reste pas moins que ce qui pourrait apparaître comme une exaltation de l'État (peut-être sous l'influence de Hegel) crée un certain malaise.

L'histoire, cependant, ne s'arrête pas là. Campagnolo, dans les années quarante, devient un des partisans les plus convaincus d'une fédération européenne et écrit en 1943 un opuscule où il plaide en faveur d'une *République fédérale européenne*<sup>23</sup>. N. Bobbio, dans son texte « En mémoire d'Umberto Campagnolo », écrit que l'idée centrale de cet ouvrage était « que le moment était venu de faire passer le fédéralisme de l'utopie à la science et que ce passage ne pouvait advenir par l'œuvre des États, mais seulement à travers un processus révolutionnaire, à savoir l'action des peuples contre la résistance qu'à l'unification fédérale, impliquant une décapitation de la souveraineté nationale, les États, comme l'histoire successive l'a confirmé outre mesure, auraient opposée »<sup>24</sup>.

Il faut cependant bien voir que le fédéralisme de Campagnolo ne ressemble pas à celui de Kelsen ou de Scelle, qui conçoivent un rapprochement progressif des États avec des solutions de type confédéral d'abord, où les États mettent en commun certaines compétences dans des domaines délimités, et qui progressivement s'acheminent vers une unité toujours plus grande pour aboutir, *in fine*, à la constitution d'un État fédéral. C'est en gros le cheminement que suit la construction européenne depuis les traités de Paris et de Rome<sup>25</sup>. Campagnolo rejette une telle évolution progressive. Dans la mesure où dans toutes les étapes, à l'exclusion de la dernière, les États

23. U. Campagnolo, *Verso una costituzione federale per l'Europa. Una proposta inedita del 1943*, éd. Par M. Losano, Milan, 2003.

24. V. *Comprendre* 1977-1978 n° 43-44, p. 264 (la phrase est mal construite). Bobbio renvoie pour plus amples informations à un de ces articles : « Il federalismo nel dibattito politico e culturale delle resistenze », in *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, Turin, Einaudi, 1975, p. 222-236.

25. V. déjà la doctrine publiciste allemande du XIX<sup>e</sup> siècle avec le passage du *Staatenbund* union d'États souverains au *Bundestaat* État souverain qui lui seul possède la souveraineté. V. G. Jellinek, *L'État moderne et son droit*, 2<sup>e</sup> partie « Théorie juridique de l'État », Giard et Brière, Paris, 1913, reprise Éditions Panthéon-Assas, 2005, p. 530-565 ; L. Le Fur, *État fédéral et confédération d'États*, Paris, Marchal et Biard, 1896, reprise Éditions Panthéon-Assas, 2000, p. 495-679.

souverains continuent à exister il pourra certes y avoir des périodes de calme (plutôt que de paix véritable) mais la possibilité de la guerre ne sera pas éliminée. Les États souverains sont des entités irrémédiablement antagonistes et seule leur fusion dans un État nouveau où ils abandonnent leur souveraineté et donc leur capacité de nuisance, peut faire advenir la paix entre eux. Si la Société des Nations a échoué c'est pour la simple raison qu'elle était un regroupement d'États souverains, la « Société » et non pas « l'État » des nations.

La possibilité d'un tel État mondial n'est encore qu'une vision lointaine, une utopie. Mais ce qui est réalisable, d'après Campagnolo, c'est l'État des nations européennes parce que, malgré les deux conflits sanglants du XX<sup>e</sup> siècle, ces dernières ont des liens historiques, culturels, linguistiques qui leur donneraient la capacité d'établir un véritable État du type de celui des États-Unis. Mais comme la structure étatique ne peut concevoir et accepter sa propre disparition il faut que celle-ci soit l'œuvre d'une action proprement révolutionnaire des peuples qui conduira à la « décapitation de la souveraineté nationale » pour aboutir enfin à un État européen souverain<sup>26</sup>.

### III. – LE DÉVELOPPEMENT DU DROIT INTERNATIONAL

De nouveau on constate chez Kelsen et Campagnolo des préoccupations semblables et des réponses qui révèlent les problématiques radicalement différentes des deux hommes.

Pour Kelsen, le problème du développement du droit international, entendu comme le progrès de celui-ci, c'est-à-dire comme une affirmation toujours plus grande de son efficacité et de son domaine d'application, est posé en fonction de sa théorie des ordres juridiques et de leur centralisation. Tous les ordres juridiques existants, l'ordre juridique étatique compris, sont des combinaisons de normes centrales valides sur l'ensemble du territoire qui constitue l'assise de chaque ordre et des normes locales valides sur certaines parties seulement du territoire<sup>27</sup>.

L'État est défini comme un ordre relativement centralisé *i.e.* un ordre où les normes centrales sont plus importantes que les normes locales et où les fonctions de production, d'application et de sanction du droit sont confiées,

26. Sur l'historique du mouvement fédéraliste en Italie, V. le grand essai de M. Losano, « Una 'rivoluzione federale europea' alla fine della Seconda guerra mondiale », *Verso una costituzione federale per l'Europa*, op. cit. p. 9-80. Les deux premières années virent l'opposition d'une ligne dure et révolutionnaire menée par Campagnolo qui prônait l'union directe des peuples et le débordement de la barrière étatique et une ligne plus modérée et pragmatique d'A. Spinelli qui jouera par la suite un rôle important dans la construction communautaire. Campagnolo l'emporte dans un premier temps mais doit céder la place par la suite à Spinelli, ce qui le conduira à abandonner le mouvement et à créer la Société de la culture.

27. Kelsen, *Théorie générale du droit et de l'État*, op. cit., p. 365 et s.

pour l'essentiel à ces normes centrales. L'ordre juridique international est, au contraire, un ordre où prédominent les normes locales, celles des États, par rapport aux normes centrales, celles du droit international valides pour la totalité de la communauté internationale<sup>28</sup>. Mais cette différence est simplement quantitative (une question de degré) et non qualitative (une question d'essence).

L'ordre juridique étatique n'est donc pas d'une nature différente de celle de l'ordre international. Celui-ci peut progresser en se centralisant soit au niveau de la société des nations dans sa dimension universelle soit au sein de regroupements plus restreints. Ainsi, par exemple, l'ordre juridique communautaire est un ordre international où la centralisation a été poussée à un niveau inconnu jusqu'alors dans le domaine du droit international<sup>29</sup>. De même du fait de l'unité de nature existant entre l'ordre étatique et l'ordre international, il n'y a pas de domaine qui ne puisse pas faire l'objet d'une réglementation internationale et il n'y a pas non plus d'empêchement de principe à ce que des individus soient sujets directs de droits internationaux et puissent se voir ouvrir des recours devant des juridictions du droit international<sup>30</sup>. Le « développement » du droit international se mesure donc à l'aune de la centralisation de l'ordre juridique international, de l'élargissement des domaines régis par lui, de l'ouverture de voies juridictionnelles en faveur des individus (par exemple dans le domaine des droits de l'homme mais pas uniquement)<sup>31</sup>.

C'est dans un tout autre sens que Campagnolo va parler du développement du droit international. On a vu que pour notre auteur, le droit international est « constitué par l'ensemble des normes régissant le comportement des sujets de l'État à l'égard des étrangers » (*N & D* p. 238). Il s'en suit que les normes de droit international ont la même nature que les autres normes de droit interne et « c'est pourquoi la distinction entre le droit interne et le droit international n'est pas essentielle à la notion du droit... » (*N & D* p. 221).

Le développement du droit international, son progrès, selon Campagnolo, consiste au sein d'un ordre juridique étatique, à l'assimilation toujours plus grande des étrangers aux nationaux « s'achevant par la transformation complète de l'étranger en sujet de l'ordre juridique étatique » (*N & D* p. 242). On

pourrait croire qu'il y a là l'idée d'une sorte de progrès du droit motivé par la reconnaissance d'une humanité commune et l'abolition des discriminations entre nationaux et étrangers. Mais ce n'est pas là l'explication donnée par Campagnolo qui fait appel à une philosophie de l'augmentation des forces nationales et à une vision organiciste de la nation assez curieuses. La nation est une sorte d'organisme qui tend à assimiler tout ce qui tombe sous sa portée. C'est ainsi qu'il écrit :

« Nous avons dit que l'accroissement de la puissance de la nation s'effectue par la suppression des forces non-nationales et que cela se fait par l'assimilation de ces forces aux forces nationales ; dans le cas des forces humaines, évidemment, une telle assimilation ne peut être que la transformation de l'étranger en sujet de l'ordre juridique national. En d'autres termes, l'ordre juridique se développe sous son aspect international, en organisant d'une manière progressive les individus n'appartenant pas à la nation, ce qui signifie qu'on leur fait adopter le but national, en somme qu'on en fait des nationaux » (*N & D* p. 241). Et en effet « la nation tend à faire de toute force extérieure, soit naturelle, soit humaine, un élément de son propre organisme » (*N & D* p. 242).

En fin de compte, le développement du droit international est cette lente progression du droit de chaque État par lequel celui-ci finit par abolir la distinction national/étranger. On ne sait trop quoi penser de cette présentation. Si on doit la juger sur le plan historique, ce que Campagnolo récuserait sans doute<sup>32</sup> (mais peut-on refouler entièrement la réalité empirique ?), des objections viennent immédiatement à l'esprit. La logique assimilatrice est-elle vraiment la plus courante dans l'histoire des nations ? Peut-être à long terme, mais entre temps, bien des logiques discriminatrices visant à tenir à l'écart l'étranger se sont données libre cours à travers les âges.

On peut remarquer, que l'assimilation progressive des étrangers aux nationaux peut être invoquée aujourd'hui par deux doctrines radicalement opposées. D'un côté les tenants du libéralisme économique, les « mondialistes » qui appellent à la réalisation d'un ordre juridico-économique unifié dans lequel les forces économiques pourraient jouer sans être entravées par la défense archaïque des intérêts particuliers de chaque État et de chaque nation<sup>33</sup>. C'est aussi la logique qui anime la construction européenne. De l'autre, les « altermondialistes » qui consacrent une partie de leurs efforts à

28. Si on raisonne sur les normes du droit international général valides pour la communauté internationale toute entière. Il y a aussi des normes du droit international conventionnel valides pour certains États seulement. Elles constituent aussi des normes locales du fait de leur champ d'application territorial et personnel restreint.

29. V. Ch. Leben, « À propos de la nature juridique des Communautés européennes », *Droits*, 1991, n° 14, p. 61-72.

30. Kelsen, *Tbórie générale du droit et de l'État*, op. cit., p. 394-395.

31. Pour une application de ces principes dans le domaine du droit international économique, V. Ch. Leben, « Retour sur la notion de contrat d'État et sur le droit applicable à celui-ci », in *Mélanges offerts au professeur H. Thierry*, Paris, Pedone, 1998, p. 247-280, § 49 et s.

32. Campagnolo, à propos de la substitution d'un État mondial à une multiplicité d'États (*V. infra*, la question de la *civitas maxima*) écrit : « Nous ne devons pas envisager ce problème du point de vue historico-politique. Une théorie du droit n'a pas pour tâche d'enquêter sur l'évolution historique des événements, mais seulement d'élaborer les catégories nécessaires à l'interprétation des expériences juridiques *sub specie universalis* » (*Nations et droit*, p. 242).

33. V. par exemple la tentative, avortée, de conclure, dans le cadre de l'OCDE, un accord multilatéral sur l'investissement abolissant la plupart des barrières nationales à l'investis-

réclamer en faveur des immigrés au sein des États développés, un traitement égal à ceux des nationaux.

À quoi ressemblerait un monde unifié où serait parachevé, dans chaque État, l'assimilation de l'étranger au national ? Campagnolo en a une vision qui lui est bien spécifique.

#### IV. — LA CIVITAS MAXIMA

Dès ses premiers écrits, Kelsen pose que l'évolution de la société internationale pourra déboucher à terme sur la constitution d'un ordre juridique mondial qu'il désigne par l'expression *civitas maxima*. L'idée se trouve exprimée et détaillée dans son premier grand ouvrage de droit international qui date de 1920, *Le problème de la souveraineté et la théorie du droit international. Contribution à une théorie pure du droit*<sup>34</sup>. Il y consacre un chapitre entier (le chapitre IX). Elle est reprise dans le cours de La Haye de 1926<sup>35</sup>. Ce recours de Kelsen à une notion qu'il emprunte explicitement à Chr. Wolff recouvre chez lui trois préoccupations : 1) fonder la primauté du droit international ; 2) présenter une théorie des ordres juridiques pour laquelle il n'y ait pas de différence de nature entre les ordres juridiques étatiques et l'ordre juridique international ; 3) affirmer l'existence et l'unité d'un ordre juridique universel, expression d'une humanité appelée, un jour, à surmonter ses divisions dans un État universel pacifié.

Si l'on s'attache seulement aux préoccupations 2) et 3) on peut faire les observations suivantes. L'ordre juridique international, comme on l'a vu, n'a pas une nature différente de celle des ordres juridiques internes. Il ne diffère que par son degré de centralisation. En outre l'État n'étant rien d'autre que son ordre juridique, tout ordre juridique peut, inversement, être appelé État. C'est ainsi que Kelsen écrit dans le cours de La Haye de 1926 :

« [...] rien ne s'oppose à une évolution qui ferait de l'ordre juridique international, actuellement encore très primitif, un ordre parfait de la communauté internationale, un véritable État. » Et il ajoute « L'ordre juridique international est [...] une *civitas maxima* ; il l'est dès aujourd'hui au sens où tout ordre juridique suprême même le plus primitif au point de vue technique, peut être appelé État. Et rien, ni dans sa nature ni dans celle de l'État ne fait obstacle à ce qu'il devienne également un jour un État *stricto sensu*<sup>36</sup>. »

Du fait de l'identité de nature entre l'ordre étatique et l'ordre universel, on peut percevoir un chemin de progression de celui-là vers celui-ci. L'ordre

sement étranger, P.M. Dupuy et Ch. Leben (éd), *Un accord multilatéral sur l'investissement : d'un forum de négociation à l'autre ?*, Paris, Pedone, 1999.

34. *Op. cit. supra* n. 18

35. *Op. cit. supra* n. 17 p. 319-319-320.

36. RCADI 1926/IV, p. 318 et p. 319.

du droit international est un ordre décentralisé, ou si l'on veut primitif. Mais il existe des éléments de centralisation dans la société internationale (l'existence d'organisations internationales universelles, l'existence d'un droit international substantiel couvrant certains pans entiers des relations inter étatiques, par exemple le droit de la paix avec l'ONU, le droit du commerce avec l'O.M.C., la mise en place aussi de juridictions internationales, par exemple la Cour pénale internationale, le Tribunal du droit de la mer, l'Organe de règlement des différends de l'O.M.C.) qui permettent de pressentir comment cet ordre primitif pourrait évoluer graduellement vers un stade qui ne serait pas si éloigné que cela de celui de l'État *stricto sensu*, i.e. l'État tel qu'on l'entend d'ordinaire<sup>37</sup>.

Ces transformations, note Kelsen dans la 2<sup>e</sup> édition de la *Théorie pure du droit* :

« tendent, en dernière analyse, à estomper puis effacer [...] la ligne frontrière qui sépare le droit international et le droit étatique, en sorte que la fin ultime de l'évolution réelle du droit, qui va vers une centralisation croissante, apparaît être l'unité organique d'une communauté universelle ou mondiale, fondée sur un ordre juridique, ou en d'autres termes la formation d'un État mondial »<sup>38</sup>.

Avant de parvenir au stade ultime de la *civitas maxima*, le système kelsénien admet, du point de vue de la technique juridique, et encourage, d'un point de vue politique, toutes les initiatives qui permettent à la société des États d'avancer sur le chemin d'un ordre universel pacifié. La constitution d'organisations internationales qu'elles soient à vocation universelle ou même régionale, constitue des étapes bien venues. L'une de ces organisations joue un rôle capital, c'est celle qui cherche à instaurer la paix internationale, autrement dit avant 1945 la S.D.N. et après 1945 les Nations unies. Kelsen a été un défenseur de la Société des Nations et du projet de sécurité collective qui comportait la mise hors la loi internationale de la guerre. Le Pacte de la S.D.N. ne comportait pas lui-même une telle prohibition générale mais se trouvait conforté par le Pacte Briand Kellog (1928). Après 1945 la Charte des Nations Unies comporte bien cette mise hors la loi de tout recours à la menace ou à l'emploi de la force (a.2§4) à l'exception du « droit naturel » de légitime défense.

Inutile de dire que l'évolution de la S.D.N. dans les années trente n'a pas correspondu, loin s'en faut, aux espoirs que les partisans de la « paix par le droit » avait mis en elle. C'était le cas de Kelsen. Mais celui-ci dans ces années difficiles a, à de nombreuses reprises, proposé des remèdes au défaut de fonctionnement du Pacte de la S.D.N., remèdes parfois strictement techni-

37. On peut à ce titre voir dans l'Union européenne un modèle d'évolution pour la société internationale tout entière.

38. *Théorie pure du droit*, 2<sup>e</sup> éd. p. 430.



ques et parfois plus politiques requérant des modifications profondes du Pacte<sup>39</sup>.

Campagnolo adopte une attitude radicalement opposée à l'égard de la S.D.N. qu'il accable de ses critiques car elle prétend assurer la paix internationale en maintenant la structure de la société internationale c'est-à-dire les États souverains. Il accorde à cette question tout un chapitre annexé à sa thèse, consacré à la démolition du cours de La Haye de Del Vecchio sur « La société des Nations au point de vue de la philosophie du droit international<sup>40</sup> ». Et en effet, les partisans de la S.D.N. affirment que celle-ci, en tant qu'elle représente la communauté juridique des nations, possède une « véritable suprématie » sur les États qui composent la communauté (N & D p. 292). Mais cette suprématie si elle était effective impliquerait nécessairement la disparition de la pluralité des États et la naissance de l'État universel. Ce qui n'est pas le cas et l'État dans sa pleine souveraineté demeure, dans le système même du Pacte, la réalité première. De sorte que, « la Société des Nations est vraiment un vain mot : car d'après [la doctrine traditionnelle du droit international], conformément à ses principes, l'organisation juridique internationale ne peut avoir qu'une existence ... non positive ! » (N & D p. 297)<sup>41</sup>.

Ceci dit, Campagnolo consacre à son tour un passage entier de sa thèse à « quelques réflexions sur les possibilités logiques du passage d'une pluralité d'ordres juridiques à l'unité juridique du genre humain, de la substitution de l'État mondial, de la *Civitas maxima*, à une multiplicité d'États » (N & D p. 242). Le droit international pour Campagnolo étant, comme on l'a vu, cette partie du droit étatique qui traite des relations entre nationaux et étrangers, la réflexion sur la *civitas maxima* sera nécessairement une réflexion sur le développement des États. Les analyses présentées par notre auteur

39. V. les textes réunis sous la rubrique « Organisation internationale et maintien de la paix », in *Hans Kelsen. Ecrits français de droit international* (éd. Charles Leben), Paris, PUF, 2001, p. 221-305. Et V. aussi Kelsen, *Legal Technique in International Law. A textual Critique of the League Covenant*, Genève, Geneva Studies, vol. X, n° 6, 1939. Ce texte a été publié en français sous le titre « Contribution à l'étude de la révision juridico-technique du statut de la Société des Nations », dans plusieurs numéros de la *R.G.D.I.P.* de 1937 et 1938.

40. Del Vecchio sur « La société des Nations au point de vue de la philosophie du droit international », *RCADI* 1931, t. 38, p. 541-649. Et V. *Nations et droit*, op. cit. p. 282-299 ainsi que *Verso una costituzione federale per l'Europa*, op. cit. p. 103-108.

41. Il y a en fait chez Kelsen une certaine ambiguïté : d'une part après 1926, il semble avoir abandonné (au moins dans ses écrits) l'expression de *civitas maxima* tout en continuant à faire référence à un futur État mondial. Mais, d'autre part, on ne sait pas très bien si ce futur État mondial est un État *stricto sensu*, tel les États que l'on connaît aujourd'hui ou s'il s'agit d'un État *largo sensu* c'est-à-dire un ordre juridique international plus centralisé que celui que l'on connaît aujourd'hui sans être pourtant un État au sens strict du terme. Sur cette question V. Ch. Leben, « La notion de *civitas maxima* chez Kelsen », in C.M. Herrera, *Actualité de Kelsen en France*, Paris-Bruxelles, LGDJ-Bruylant, 2001, p. 87-98.

sont, sur ce point peut-être encore plus que sur d'autres, déroutantes. Il s'agit selon ses termes « de la possibilité logique d'admettre une signification unitaire du droit international conçu comme partie de l'État » (N & D p. 242).

Étant donné la définition de départ du droit international, le développement du droit international se fait par l'atténuation progressive du traitement distinct entre étrangers et nationaux et s'achève par la disparition de cette distinction. » (N & D p. 243). Mais quelle signification attribuer à cette disparition ? L'explication que lui donne Campagnolo est loin d'être claire :

« [...] la disparition de cette distinction signifie l'acquisition par l'État de toutes les forces humaines de la terre, donc une diminution de l'écart existant entre la conscience juridique et les autres expériences se rapportant à la nation, réalisation de la fatale illusion étatique » (N & D p. 243).

Il est difficile de comprendre ce que l'auteur appelle « la fatale illusion étatique ». Peut-être s'agit-il de l'illusion que chaque État/nation se fait de sa propre prééminence alors que l'évolution ira nécessairement vers un seul État mondial. Ce qui paraît plus clair, c'est que l'établissement d'un tel État passe par la lutte entre les États/Nations. Et en effet, nous dit Campagnolo :

« Nous avons relevé maintes fois que la tendance absolutiste de la nation provoque l'antagonisme international car toutes les nations cherchent à éliminer toute réalité extérieure en s'emparant de toutes les forces existantes » (N & D p. 244 et V. p. 239) : « toute nation tend par sa nature, à accroître indéfiniment sa puissance en vue de la réalisation d'un but qui est, pour elle, absolu ».

Voilà une vision des rapports internationaux, qu'il faut peut-être replacer – encore une fois – dans la funeste situation des années trente. Cette lutte inévitable entre nations nécessairement antagonistes mobilise leurs forces et constitue « le but » caractérisant la nation : chacune a pour but d'éliminer les autres au nom d'un « idéal national » (p. 244). Le but final ne peut-être connu, scientifiquement qu'*a posteriori*. Entre temps, dans le développement historique, les buts affichés ne sont que « des expédients politiques, des programmes ou des motifs d'action, des rêves d'utopistes ou des visions prophétiques » (p. 245). Mais ces buts doivent viser l'universel car « toute unité nationale est destinée à périr, à se désagréger, si elle ne parvient pas à atteindre l'universalité, en embrassant toutes les forces non pas seulement humaines, mais aussi naturelles » (p. 246). Cependant, la finalité universelle elle-même peut aussi se concevoir de différentes façons qui ne se valent pas du point de vue de la réalisation de l'État mondial. Certains buts affichés sont plus susceptibles d'assurer une victoire de la nation. Campagnolo esquisse à ce propos une sorte de théorie du bon impérialisme. En effet, nous dit-il :

« Un idéal national caractérisé par un sens plus profond d'humanité rencontrera une adhésion plus facile parmi les hommes qu'un but national surgi des conditions historiques ayant une capacité d'irradiation plus limitée exprimant une volonté plus étroitement égoïste » (p. 244).

Et il ajoute :

« Nulle nation, qui ait pu faire un tel désert autour de soi [en brisant toutes les forces des nations conquises ou sous hégémonie], n'a jamais existé au cours de l'histoire. Toute expansion impérialiste est, en général le produit d'un compromis entre l'idéal du vainqueur et celui du vaincu, et l'unité organique (juridique) est d'autant plus solide que le compromis est spontané » (N & D p. 245).

Il ressort clairement que pour Campagnolo, la Rome antique fournit l'exemple même du bon impérialisme. Il s'en explique (p. 262-264) en soulignant, en particulier que Rome a réussi à concilier les deux principes de l'impérialisme (affirmation d'un empire unique s'imposant à tous les peuples vaincus) et du fédéralisme, entendu ici, comme respect des autonomies particulières des peuples conservant certains aspects de leurs idéaux nationaux. Ainsi conçus l'impérialisme et le fédéralisme sont dans un rapport d'opposition dialectique et dynamique susceptible « d'engendrer l'unité juridique universelle qui les contient d'une façon immanente » (N & D p. 262).

On pourrait croire que Campagnolo oppose, une unité mondiale réalisée par l'action impérialiste d'un Etat à celle qui serait le fruit du rapprochement volontaire des États, en particulier par le biais d'un mouvement fédéral comme le prônaient tant de juristes à l'époque, G. Scelle par exemple ou Del Vecchio à qui il consacre un chapitre de réfutation (N & D, p. 259-299). Il prend le soin de nous détromper. Il n'y a entre ces deux modalités aucune opposition :

« Le fédéralisme n'est pas meilleur que l'impérialisme ; le choix entre l'un et l'autre dépend d'une situation historique internationale déterminée. [...] Du reste [...] il n'y a pas concrètement d'impérialisme ou de fédéralisme pur : les deux tendances se trouvent toujours dans un rapport dialectique, bien que souvent à différents degrés d'importance » (N & D p. 231).

Ou encore :

« Une fois réalisée l'organisation du nouveau groupe politique, où tous les membres se reconnaissent également comme sujets du même ordre juridique [...] il est tout à fait indifférent, du point de vue de l'État, à savoir du droit, de savoir si cette assimilation s'est faite en vertu de l'initiative d'une seule force d'attraction centrale, s'exerçant sur des éléments étrangers, ou bien par une volonté d'unité concordante de tous les éléments étrangers » (N & D p. 264).

Du point de vue de l'État (ou plutôt de la théorie de l'État chez Campagnolo) et *sub specie aeternitatis*, comme celui-ci le revendique, peut-être. Du point de vue de l'histoire des hommes sans doute pas. Et que dire de cette image astronomique qui voit l'État impérialiste tel un astre qui attire à lui les éléments étrangers ? L'image n'est pas totalement fautive, et elle vaut peut-être pour Rome à l'apogée de sa puissance, mais elle ne rend compte ni de la phase expansionniste de la Rome antique, ni d'Alexandre ni de Gengis Khan ni de Napoléon ni des empires coloniaux européens établis au XIX<sup>e</sup> siècle ni, faut-il le dire, du 3<sup>e</sup> Reich allemand : les impérialismes sont plus souvent des animaux prédateurs que des astres attracteurs. Mais il est vrai que ce sont là des considérations historiques que Campagnolo récuse.

Kelsen cependant, dans son rapport sur la thèse, remarque que des deux voies d'accès à l'État mondial, la fédéraliste et l'impérialiste, acceptées comme possibles toutes deux par Campagnolo, seule en réalité l'impérialiste est conforme à sa théorie. En effet, pour qu'il y ait fédéralisme dynamique progressant vers une union universelle il faut concevoir, pour penser les étapes intermédiaires, un droit international supérieur aux États et s'imposant à eux. Or c'est précisément cette possibilité que Campagnolo vient exclure par sa définition du droit international comme droit interne des États régissant les relations entre nationaux et étrangers. En fait, écrit Kelsen, Campagnolo pense l'avènement de l'État mondial sur le seul modèle de l'Empire romain et conçoit le droit international comme le *jus gentium* de cet empire<sup>42</sup>.

En fin de compte donc, si l'on continue à suivre Campagnolo, un État finira par asseoir son pouvoir sur tous les hommes, sur tous les biens et sur toutes les forces. Cet État mondial, cette *civitas maxima*, remplacera la totalité des États. La distinction national/étranger cessera d'avoir un sens et avec elle le droit international lui-même qui disparaîtra donc. On voit donc qu'aussi bien pour Kelsen que pour Campagnolo le droit international est appelé à disparaître. Pour le premier ce droit disparaît du fait qu'il a achevé sa mutation qui le conduit du stade d'ordre juridique décentralisé (ordre juridique primitif) au stade d'ordre juridique centralisé du type des États actuels. Pour le second il disparaît du fait qu'un État a fini par englober la totalité des autres ordres étatiques faisant ainsi disparaître cette branche du droit interne consacré aux relations des citoyens avec les étrangers<sup>43</sup>.

42. V. *Diritto internazionale e Stato sovrano*, op. cit., p. 312-314.

43. On pourrait comparer, mais ce serait un autre travail, la construction de Campagnolo à la conception du droit international présentée par A. Kojève dans son ouvrage posthume, *Esquisse d'une phénoménologie du droit*, Paris, Gallimard, 1981, p. 374-392. Selon lui, que l'on raisonne à partir du droit interne ou à partir du droit international, on aboutit à un Droit fédéral « c'est-à-dire au droit interne d'un État fédéral ou d'une Fédération mondiale[...] le 'Droit international public' n'est donc pas un Droit *sui generis*. Il n'y a qu'un seul Droit, qui est le Droit interne, car le Droit n'existe en acte qu'en tant que Droit interne (la Société qui le réalise étant à la limite l'Humanité) » (p. 392). Kojève

On pourrait croire qu'avec la réalisation de l'État mondial, on en arrive enfin à une histoire pacifiée, à un moment où, comme l'écrit Bobbio « la politique ordinaire aura cessé d'exister et sera totalement résolue dans la politique de la culture »<sup>44</sup>. Mais on découvre chez Campagnolo, et c'est peut-être l'une de ses grandes originalités, une vision totalement non apaisée de ce qui pour d'autres représente la fin de l'histoire. En effet, d'une part, l'existence de l'État universel ne mettra pas fin à la crainte de la mort dont tous les États, et même l'État universel, « sentent mystérieusement la menace. En effet les États sont sujets à la mort aussi bien qu'à la naissance » (N & D p. 244).

Et d'autre part, « la création d'un État mondial ne signifierait point la fin de toute lutte pour l'homme ; cette lutte et la douleur qu'elle comporte est essentielle à tout être fini qui tend à l'absolu : il est cependant consenti à l'homme d'infirmier la sentence *homo homini lupus* » (N & D p. 246).

La chute est admirable. En même temps, on perçoit presque physiquement toute la différence du « climat intellectuel » qui pouvait séparer Kelsen de Campagnolo : d'un côté un kantien, du point de vue de la théorie de la connaissance, dérivant, dit-on, vers la fin de sa vie vers un empirisme anglo-saxon ; de l'autre un kantien (sans doute) du point de vue de la théorie morale et un hégélien du point de vue de la philosophie de l'histoire. Comme l'écrit Bobbio : « Sa philosophie était celle de Hegel une philosophie de la réalisation de l'esprit, qu'il appelait l' 'universel', dans le monde<sup>45</sup>. »

Il faudrait ajouter à cela, toujours grâce au témoignage de Bobbio, que Campagnolo a connu une évolution intellectuelle qui l'a entraîné vers un pacifisme anti-étatique qui n'apparaît pas dans *Nations et droit*<sup>46</sup>. Dans un texte de 1969, il rend définitivement responsable la structure étatique du maintien d'un état de guerre dans le monde :

« Nous pensons que les méfiances, les jalousies, les oppositions d'intérêts assument le caractère spécifique de la guerre uniquement quand elles traversent le prisme de l'organisation étatique. C'est cette dernière qui légalise les conflits et les passions entre les peuples, qui les rend collectifs et empêche de

pense également la société internationale d'après guerre comme partagée en grands empires. Dans un texte récemment publié il encourage le général de Gaulle à positionner la France comme leader d'un grand empire latin. V. « Outline of a Doctrine of French Policy », trad. Erik de Vries, *Policy review*, Aug/Sept. 2004.

44. « En mémoire d'Umberto Campagnolo », *op. cit.* p. 265.

45. *Ibid.* On prend conscience dans cette comparaison Kelsen/Campagnolo de l'absence de toute dimension hégélienne dans la pensée de l'auteur de la *Théorie pure du droit*.

46. Où Campagnolo réserve d'ailleurs des traits assez acérés à l'égard d'une certaine idéologie pacifiste courante dans les milieux de la doctrine du droit international, V. *Nations et droit*, *op. cit.*, p. 251-256 « Le développement du droit international et l'idéologie de la paix ». V. aussi son article « L'antinomie dans l'organisation internationale », *Revue internationale de la théorie du droit*, 1936, p. 125-133.

leur trouver une solution, une conciliation, en dehors de l'épreuve de force.<sup>47</sup> »

Encore faut-il remarquer que ce passage n'est pas vraiment en contradiction avec les thèses de *Nations et droit* sur l'antagonisme irréductible des relations entre États. Seule la tonalité, plus moraliste, est nouvelle par rapport au détachement « scientifique » du jeune Campagnolo<sup>48</sup>.

47. U. Campagnolo, *Petit dictionnaire pour une politique de la culture*, Neuchâtel, La Baconnière, 1969, p. 119, cité par Bobbio, « En mémoire d'Umberto Campagnolo », p. 267.

48. Dans son dernier écrit *Ethique et histoire* (1976), il note à propos de son « pacifisme » qu'il « constitue, pour ainsi dire, l'insurrection de l'humanité, élevant l'inaccessible barrière contre l'invasion du néant » et « puisque cette humanité représente l'être dans la crise, elle ne pourrait jamais être dominée par le non-être que sont le mal et l'immoralité », Bobbio, *ibid.* p. 269.