

PRÉALABLE A L'INTÉGRATION D'UNE SOCIÉTÉ INTERNATIONALE UNIVERSELLE

par GEORGES SCELLE

Professeur honoraire à la Faculté de Droit de Paris
Membre de l'Institut de Droit International

La multiplication des nouveaux États—l'un des effets de la décolonisation — ne cesse de s'amplifier. Elle soulève un problème sans doute actuellement théorique, vieux pourtant comme le monde et qui n'est pas sans avoir pris depuis le Pacte de la S.D.N. et la Charte de San Francisco un nouvel aspect. C'est le problème de la Société internationale globale ou œcuménique, la Société des peuples. Notre ami Sfériadès s'en était préoccupé, notamment en étudiant la question de savoir si et comment les particuliers pourraient accéder aux tribunaux internationaux sur le même pied que les États. D'autres internationalistes, en Grèce notamment¹, ont examiné cette même question mais n'ont pu relever que des prodrômes assez rares soit dans le sens passif (pirates), soit dans le sens actif, mais, dans beaucoup de cas, en signalant les subterfuges de procédure. Les positivistes affirment que la doctrine classique fait des États les seuls sujets de Droit de l'ordre juridique international. L'individu ne serait bénéficiaire de la règle de Droit international que par l'intermédiaire d'agents étatiques compétents. Il y a eu sans doute certains régimes spéciaux, mais qui ont disparu comme tels² : régime des minorités et droit de pétition, régime actuel des apatrides et des réfugiés. Il y a eu surtout l'adoption à Paris par l'Assemblée de l'O.N.U. de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, dont la Commission spéciale s'efforce de faire du Droit positif conventionnel, mais qui n'a encore pris corps que dans les rap

1. SPIROPOULOS, *L'individu et le Droit international*, Cours de La Haye, 1929.— TÉNÉKIDÈS, *L'individu et l'ordre juridique international*, Paris, 1939.— SPERDUTI, *L'individuo nel Diritto internazionale*, 1950, Milan, etc. ...

2. V. ANDRÉ DEMICHELS, *L'évolution de la protection des minorités depuis 1945*, R.G.D.I.P., 1960, n° 1. V. ANTONIO TRUYOL Y SERRA, *Genèse et fondements spirituels de l'idée d'une communauté universelle*, Lisbonne, 1958.— THÉODORE RUYSSER, *Les sources doctrinales de l'internationalisme*, 2 Vol., 1954-55.

ports des Quinze de l'Europe (Traité de Rome) et qui n'a fait, au reste, qu'entrebâiller aux particuliers la porte du Tribunal par l'intermédiaire d'une Commission d'examen. Malgré les stipulations des traités de paix avec la Bulgarie, la Roumanie, la Hongrie, prévoyant des procédures d'arbitrage en cas de violations des Droits de l'Homme par les gouvernements de ces pays, on sait que la Cour internationale de justice, par un avis consultatif contestable de 1960 a refusé au Secrétaire général de l'O.N.U. la compétence pourtant prévue pour compléter le Tribunal international.

On est donc loin encore de pouvoir considérer l'ordre juridique international comme s'appliquant, ainsi que tout autre système de Droit, aux gouvernants et aux gouvernés. Pour ceux qui, comme nous-même, considèrent que la personnalité de l'État est une fiction et le système dit de la coordination un aveu d'impuissance devant l'anarchie des souverainetés, l'état actuel des relations internationales reste inquiétant et la prohibition du recours à la force ou à la menace de force, *ultima ratio regum*, proclamée par la Charte mais inorganisée, demeure vraiment aléatoire³.

Ce n'est pas dire qu'une « société internationale », à volume variable, n'ait pas existé et cela de toute antiquité et au sens vulgaire du mot, mais au sens juridique ce n'était qu'une « Société de Princes » conquérants, maîtres absolus de leurs peuples, disposant d'eux selon la fortune des armes, participant de la nature divine comme les « éléments » eux mêmes, également déifiés. Les Empires qui se fondent dans les vallées du Nil, de l'Euphrate, les étendues d'Orient et d'Extrême-Orient, dont les plus récents, ceux d'Alexandre et de Rome, visent à l'établissement d'un certain ordre dans les limites du monde accessible et connu et aspirent à l'universalité.

D'autres systèmes unificateurs apparaissent en Europe avec la chrétienté et l'Empire. L'hégémonie s'y dispute entre les détenteurs des deux glaives, tous deux ébréchés. Puis ce sont les grands États sous la forme juridiquement exclusiviste de la « souveraineté patrimoniale ». Le Roi successeur des féodaux, Prince omnipotent, détenteur de tous les pouvoirs à leur source, est *le seul sujet de Droit compétent* pour disposer des terres, des biens, des finances et des hommes, c'est-à-dire pour créer ou modifier *l'ordre juridique international*, « l'ordonnancement » de la Société des peuples, bien moins selon un Droit proprement dit que selon l'efficacité de ses forces. Depuis l'origine des dominations (sauf l'exception de la Cité antique) il ne

3. V. le Rapport présenté au nom de la 25^e Commission de l'Institut de Droit international, à la session d'Amsterdam de 1957, par le Professeur François.

peut s'agir que d'une Société de Princes, car nul en dehors d'eux, même leurs conseillers, n'a voix en définitive au chapitre. Le Droit des gens reste exclusivement contractuel, né de la volonté changeante des Princes, au gré de leurs besoins et de leurs ambitions, sans qu'on ait d'ailleurs songé, à l'époque, à la théorie de l'auto-limitation de cette volonté⁴. Sans doute un certain nombre de normes s'introduisent dans les rapports princiers dont la principale est la maxime : *Pacta sunt servanda*. Mais les pactes ne restent valables que tant qu'ils correspondent aux intérêts communs. C'est un vœu pieux plutôt qu'une norme de Droit.

Selon nous, en effet, au sein de la Société vulgairement dite internationale qui comprend tous les individus vivant en agglomérations séparées, y compris les esclaves, les femmes, les enfants, les étrangers, etc... il n'existe de *Société juridique proprement dite* que celle des individus auxquels l'ordre juridique en vigueur confère des compétences. La Société internationale ne comprend juridiquement que les individus dotés de compétence internationale. Cette Société des Princes dure jusqu'aux révolutions d'Amérique et d'Europe qui marquent la fin du XVIII^{ème} siècle. En un certain sens, on pourrait dire qu'elle dure encore et n'a

4. Ce n'est pas seulement dans l'ordre juridique international que se rencontre l'unité « du sujet » de Droit. Ce sera peut être aussi dans le régime patriarcal ; ainsi à Rome où le *pater familias* est le gérant unique des intérêts de la communauté familiale.

En ce qui concerne le soi-disant Droit inter-étatique ou plus généralement inter-princier, il s'agit en réalité du Droit naturel au sens du Droit de la jungle, ainsi qu'en témoigne le passage connu de MONTESQUIEU ainsi conçu :

« La liberté consiste principalement à ne pouvoir être forcé à faire une chose que la loi n'ordonne pas, et on est dans cet état que parce que on est gouverné par les lois civiles ... Il suit de là que les Princes qui ne vivent point entre eux sous des lois civiles ne sont point libres ; ils sont gouvernés par la force : ils peuvent continuellement forcer ou être forcés. De là il suit que les traités qu'ils ont faits par force sont aussi obligatoires que ceux qu'ils auraient faits de bon gré. Quand nous qui vivons sous des lois civiles sommes contraints à faire quelque contrat que la loi n'exige pas, nous pouvons à la faveur de la loi revenir contre la violence ; mais un Prince qui est toujours dans cet état dans lequel il force ou il est forcé ne peut se plaindre d'un traité qu'on lui a fait faire par violence. C'est comme s'il se plaignait de son état naturel ; c'est comme s'il voulait être Prince à l'égard des autres Princes, et que les autres Princes fussent citoyens à son égard, c'est-à-dire choquer la nature des choses ». (*Esprit des Lois*, Livre XXVI, Chap. XX).

MONTESQUIEU ne semble pas avoir lu les ouvrages de VITORIA et de SUAREZ, qui sont à la base de la théorie du dédoublement fonctionnel et donnent compétence aux Princes pour appliquer le Droit international, notamment lorsqu'il s'agit d'entreprendre une « juste guerre », conception d'ailleurs fort aléatoire puisque la guerre juste l'est toujours pour celui qui l'entreprind.

changé que de technique. C'est le système de l'État-Nation partiellement instauré d'ailleurs et sujet à régression.

Il consiste en ce que la souveraineté a désormais un nouveau titulaire, moins identifiable peut être que le Prince : non pas *le peuple* dont la pérennité reste contestable, mais *la Nation*, être abstrait qui a pour elle, on le veut du moins, l'éternité.

Du point de vue des compétences dans l'ordre juridique international, en quoi consiste la révolution ? En ce que la Nation, titulaire de la souveraineté et ne pouvant s'exprimer que par représentation, désigne ses représentants par voie d'élection (ou éventuellement de prébiscite), et d'autre part exerce en principe un contrôle sur la façon dont ils utilisent leurs compétences internationales. On sait que le Droit international coutumier reconnaît au Droit constitutionnel de tout État le pouvoir de désigner librement les gouvernants investis de la compétence internationale. Ici, nous retrouvons le « dédoublement fonctionnel ». Ces gouvernants sont généralement assez nombreux : chefs d'États, ministres, parlementaires ; parfois même — comme en Suisse — ils se confondent éventuellement avec le corps électoral. La question est de savoir si le nouveau titulaire de la souveraineté, la Nation, qui forcément redevient, en l'espèce, le peuple, lorsqu'elle agit par ses représentants, est réellement maîtresse de ses destinées et a définitivement rompu avec le régime des Princes. On en peut souvent douter. Malgré que tout engagement international occulte soit désormais sans valeur juridique au regard de la Charte de San-Francisco, la pratique incessante des accords en forme simplifiée ou accords exécutifs, des « agreements » et « gentlemen's agreements », et, par-dessus tout, deux facteurs essentiels : le secret nécessaire des négociations préalables et l'ignorance congénitale, sauf exception, des citoyens et souvent de leurs représentants mêmes (Commissions parlementaires, par exemple) font que le maniement des affaires extérieures reste, en pratique, le monopole d'une administration et parfois, mais plus rarement, d'un Ministre. Quant au contrôle, il ne peut s'exercer le plus souvent qu'*a posteriori*, c'est-à-dire lorsqu'il est trop tard. La multiplication de ce qu'on nous permettra d'appeler les « nouveaux Princes » qui composent dorénavant la Société internationale et la composent *seuls*, puisque, répétons-le, ils disposent *seuls* des compétences de l'ordre juridique dont il s'agit, permet fréquemment de douter de la réalité de la souveraineté de la Nation dans ce domaine.

Cela ne signifie pas que l'avènement des régimes démocratiques proprement dits n'ait pas eu une influence considérable sur le développement futur et virtuel de la Société internationale (au sens vulgaire du mot). La Société juridique des représentants des peuples s'est efforcée

de procurer à ses membres, sur toute la surface du globe, désormais tout entier connu, les relations personnelles et économiques, les échanges d'individus, d'idées, de services, de produits qui sont à la base des sociétés internes et postulent l'intégration future de la « Société internationale ».

Le début du XX^{ème} siècle a marqué l'apogée de cette évolution sous l'influence des nations occidentales. Ce fut le libre essor des entreprises individuelles et sociétaires, l'entrecroisement des courants et contre-courants importateurs-exportateurs, des firmes commerciales et industrielles, nationales et internationales, munies au jour le jour et quasi instantanément de toutes informations utiles, l'usage constant des voies de communication maritimes, fluviales, ferrées, sillonnant le domaine public international que tant d'internationalistes s'attardent encore à méconnaître. Les économistes libéraux s'accordent à condamner, sous le nom d'autarcie, les politiques également égoïstes qui hésitent à reconnaître qu'aucune communauté étatique ne peut vivre sur elle-même. Certes, les gouvernements gardent le contrôle et l'accommodation de ces activités constantes de la fourmillière humaine aux besoins ou aux possibilités de leurs économies respectives et les marchandages sont parfois sordides. Sans doute, dirigent-ils et réglementent-ils, de façon parfois draconienne, le flux d'émigration et d'immigration. Mais ils n'en signent pas moins chaque jour des traités de commerce et d'établissement, y insèrent la clause de la nation la plus favorisée, conviennent avec de célèbres internationalistes que tout État qui fermerait systématiquement ses ports et interdirait l'accès de son territoire aux étrangers se mettrait par là même en dehors de la communauté des peuples et se priverait par conséquent des bénéfices et de la protection du Droit interétatique.

Les grands centres de production des matières premières, de l'industrie, des banques, procédaient alors, avec une régularité fonctionnelle et quasi institutionnelle ; les monnaies égalisaient leurs taux, les écarts de changes devenaient infinitésimaux, les passeports disparaissaient, les institutions publiques et privées fonctionnaient avec une telle régularité qu'elles semblaient internationalisées. Jamais époque ne parut plus proche d'une société œcuménique de fait. Tout cela d'ailleurs, répétons-le, n'avait pour point de départ exclusif que les décisions et accords intergouvernementaux, l'individu privé restant sans compétence propre dans l'ordre juridique international global.

Il serait tout à fait injuste de ne pas mentionner ici l'œuvre méritoire des juristes, œuvre patiente s'il en est, hésitante il est vrai, voire timorée, d'hommes, qui ne pouvaient oublier leur dépendance ou leurs intérêts dans l'État, même lorsque leurs doctrines divergeaient,

pour pousser les gouvernants pour récalcitrants et rétifs qu'ils fussent à l'abandon des marges les plus choquantes de leurs compétences discrétionnaires. Car tout début d'intégration organiciste exige de leur part une renonciation, fût-elle temporaire, fût-elle apparente, à ce qu'ils considèrent dans leur positivisme congénital comme *inhérent* ou comme inné dans la conception de l'État. On ne saurait minimiser les progrès de la jurisprudence arbitrale, la création de la Cour internationale de justice, l'article 36 de son statut, la clause dite facultative dont la S.D.N. fut redevable à l'ingéniosité du juriste brésilien Fernandez. On ne saurait nier l'existence d'une coutume progressive, apanage des peuples civilisés, que l'article 38 du Statut de la Cour qualifie de principes généraux du Droit, et qui s'alimente également aux traités, notamment aux traités multi-latéraux si proches cousins de l'acte législatif et, malgré les réserves qui les désaxent, tellement plus constructifs que les normes les plus grandiloquantes. Ces juristes ont repris avec moins d'imagination et plus de réserve le flambeau inoffensivement incendiaire des utopistes et des pacifistes.

En même temps apparaissaient et se multipliaient, eux aussi sous forme de traités organiques, les services administratifs internationaux, les Unions d'abord, dont Louis Renault vantait la solidité basée sur leur nécessité même et que la S.D.N. devait plus tard essayer d'intégrer au sein de son Secrétariat, de même que l'O.N.U. cherche à les coordonner sous l'égide du Conseil économique et social et de l'Assemblée, cependant qu'à côté de ses services spécialisés et inter-gouvernementaux pullulent par milliers des associations internationales privées auxquelles la Charte de San-Francisco a consenti un statut consultatif, embryon d'une opinion publique agissante. Tous ces efforts sont le fruit du régime démocratique occidental et les assises fragiles d'un organicisme, lointain sans doute, d'une Société universelle, dont les deux guerres générales de la première moitié du XX^{ème} siècle ont brutalement déchiré la trame ⁵.

On nous permettra de regretter, naïvement peut-être, certaines affirmations de la Charte, certains aspects, en particulier les sacrifices proclamés à la politique de la souveraineté dont l'art. 2, paragr. 1, qui s'exprime ainsi : « l'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres », ce qui est à la fois une impossibilité philosophique, un mensonge et une hypocrisie. Il est possible que sans ce point de départ la reconstruction nécessaire du cadre à

5. Pour les Institutions spécialisées, v. l'art. 57 et le Chap. IX de la Charte. Plusieurs États, non membres encore des Nations Unies, en firent originairement partie, préluant par-là même au principe de l'universalité.

vocation œcuménique de la S.D.N. eût été irréalisable, en raison même de l'hétérogénéité foncière de la coalition qui était à son origine⁶. La Charte de l'O.N.U. a pour caractéristique essentielle d'être une véritable Constitution; elle n'a pas seulement vocation à l'universalité mais, sauf cataclysme, elle est en voie de la réaliser. Selon nous, elle ne présente pas les traits d'un régime de droit particulier. Ses velléités interventionnistes, c'est-à-dire superétatiques, en dépit des termes de l'art. 2, se manifestent constamment, notamment dans les articles et chapitres V et VI établissant les compétences du Conseil de Sécurité, dans lesquelles il est suppléé éventuellement par l'Assemblée en vertu de la fameuse résolution du 3 Novembre 1950 dite « Union pour le maintien de la Paix », due à l'absence momentanée des représentants de la Russie. Sans doute les recommandations aux deux tiers de l'Assemblée n'ont-elles pas la portée des décisions du Conseil basées sur l'art. 25; mais elles paraissent évidemment plus conformes à l'esprit originaire de la coalition.

Malheureusement la Charte n'est qu'un cadre et qui laisse parfois passer l'essentiel de son contenu. En dépit des art. 24 paragr. 1, 25 et 26, le Conseil de Sécurité ne dispose que de foudres mouillées et celles de l'Assemblée demeurent souvent inopérantes (V. les affaires de Hongrie et les incessantes résistances de l'Afrique du Sud). En raison du droit de veto des Cinq et du fait que le Chapitre VII est resté lettre morte, la Charte a dû faire place aux dangereux « Accords régionaux » conclus dans un esprit très différent de celui du Chapitre VIII, que sont l'O.T.A.N. et son antagoniste, le Pacte de Varsovie⁷. On ne saurait trop y insister, l'organisation internationale, malgré l'accumulation madréporique des sédiments que nous avons signalés, est incompatible avec le système de l'unanimité même restreinte aux Big Five, car le principe d'« égale souveraineté » implique que nul État n'est soumis à la règle de Droit que dans la limite des engagements souscrits par leurs gouvernements et ratifiés. Le droit de veto de l'art. 27 aboutit pratiquement, d'ailleurs, à un droit de veto universel comme du temps de la S.D.N., puisque chacun des cinq Grands est déterminé à en user non seulement dans son propre intérêt mais dans celui de ses clients, voire de façon générale dans toutes les questions touchant de près ou de loin

6. Le célèbre livre du Juge CHARLES DE VISSCHER, *Théories et réalités en Droit international*, est tout entier axé sur les tensions du juridique et du politique et fait, à notre avis, trop minutieusement la part au politique. V. spécialement les Chap. consacrés à l'interprétation des traités et à la jurisprudence fréquemment trop prudente de la Cour de La Haye.

7. V. l'excellent livre de FERNAND VON LANGENHOVE, *La crise de sécurité collective des Nations Unies*, Bruxelles, 1958.

à sa politique. L'utilisation qu'en a faite l'U.R.S.S. le prouve abondamment.

Une deuxième cause de faiblesse du Pacte provient de la contradiction qui existe entre l'art. 2, paragr. 7, aux termes duquel « Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État membre ni n'oblige les membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte », d'une part, et l'obligation faite aux gouvernements membres de résoudre leurs différends exclusivement par la négociation d'autre part. Le Juge Ch. De Visscher reconnaît sans hésitation que la rédaction de l'art. 2, paragr. 7 est demeurée bien en-deçà de la jurisprudence antérieure du Conseil de la S.D.N. et laisse pratiquement à la discrétion des gouvernements la détermination des matières relevant du domaine réservé⁸. Nous sommes loin du fameux avis consultatif n° 4 et de la détermination juridique dudit domaine. C'est un recul considérable du droit juridictionnel normal au profit de la souveraineté originaire. Or, il peut fréquemment arriver qu'une affaire relevant essentiellement de la compétence nationale mette la paix en péril par ses répercussions. En pareil cas, laquelle des deux normes devra guider le Conseil ou éventuellement l'Assemblée, l'éventualité d'une atteinte à la paix publique ou la non immixtion dans les affaires internes ? On ne le craint que trop et la question s'est effectivement présentée en différentes occasions. La solution dépend, selon nous, du point de fait : savoir s'il y a ou non risque de guerre internationale. Le lecteur voudra sans doute nous excuser d'en discuter plus longuement.

Une troisième cause de faiblesse ou de malfaçon de la Charte provient de l'art. 2, paragr. 3 et 4 et de la référence incluse dans le paragraphe 5 du même article à la légitimité de la défense collective (Art. 51). Il s'agit de la prohibition capitale de la guerre et de la menace de guerre, extension du Pacte Briand-Kellogg. Ces dispositions aboutissent à donner à un gouvernement de mauvaise foi, voire cynique, la possibilité de se refuser à accomplir ses obligations envers un ou plusieurs autres, et cela au mépris d'un titre authentique, d'un traité en due forme, d'une situation consacrée par la coutume, voire d'une décision judiciaire⁹.

8. V. DE VISSCHER, *op. cit.*, pp. : 277 et s.

9. Elles permettent entre autres les plus criants abus en matière de nationalisations socialement injustifiées et nettement spoliatrices. On ne peut passer ici sous silence la nationalisation du Canal de Suez par le gouvernement égyptien, les complications qui en sont résultées et le succès qu'ont valu au gouvernement du Caire les avatars du différend.

C'est sur ce dernier point qu'apparaît peut être le plus clairement le gouffre que creuse dans le Droit international la carence institutionnelle et l'exacerbation de la souveraineté. Tout ordre juridique a pour but essentiel de procurer la réalisation du Droit et, à cette fin, d'assurer la vérification de l'emploi des compétences des sujets de Droit. Certains en conclurent que le Droit international n'est qu'une atténuation du Droit de la force dont parlait Montesquieu et qu'il est difficile de le qualifier d'ordre juridique. Les seuls sujets de Droit munis de compétences internationales, Princes ou représentants constitutionnels composant la Société juridique interétatique, ne sont cependant jamais obligatoirement astreints à cette vérification préalable, puisqu'ils ne sont jamais justiciables d'un Tribunal que s'ils y consentent expressément. La jurisprudence de la C.P.J.I., confirmée par celle de la C.I.J. l'a nettement proclamé dans l'affaire de la Carélie orientale. Telle est la lacune béante. Les gouvernements se refusent, rarement il est vrai, à se conformer à une décision juridictionnelle qu'ils ont acceptée ; mais ils répugnent congénitalement à contracter les obligations qui la prévoient, soit en matière arbitrale, soit plus encore en matière juridictionnelle, bien que selon les termes d'une résolution de l'Assemblée de l'O.N.U. la C.I.J. soit l'organe judiciaire principal de l'Organisation.

Ici, nous nous heurtons à nouveau à un « droit inhérent ».

Aussi longtemps que la Société internationale sera monopolisée par les seuls gouvernants internationalement compétents bien décidés à tout faire pour conserver ce monopole (qui constitue aussi un des éléments essentiels de leur pouvoir sur la collectivité même qu'ils gouvernent), il sera difficile d'espérer sur ce point une évolution profonde¹⁰. Pourtant c'est par le canal de l'obligation judiciaire et par lui seul que les particuliers pourront parvenir à la qualité de sujets de Droit et former une véritable Société juridique, en faisant constater les manquements de leurs « Princes » aux obligations internationales coutumières ou conventionnelles. L'effort dans le domaine interne a été poursuivi dans ce sens, notamment en France, en passant par le stade du Ministre juge qui ne constituait qu'une étape. Il est encore de nombreux pays où cet effort n'a donné que des résultats insignifiants, notamment les pays de dictature dont il est vain d'attendre par exemple, que la Décla-

10. L'auteur de ces lignes en a fait l'expérience lorsqu'il a tenté, comme Membre de la Commission du Droit international de l'O.N.U., de calfeutrer les fissures et d'éviter les faux-fuyants par lesquels les gouvernements, après avoir souscrit des engagements d'arbitrage, parvenaient à en éluder la réalisation. L'Assemblée de l'O.N.U. a considéré le rapport comme déformant systématiquement l'arbitrage diplomatique traditionnel et le rattachant fréquemment à la C.I.J.

ration des Droits de l'Homme s'y incorpore en textes positifs, tant que la domination sur les corps et les consciences restera l'assise du pouvoir interne et le ressort essentiel de la politique extérieure comme de l'autre. La politique extérieure ne relève-t-elle pas essentiellement de la politique nationale ?

C'est pourquoi nous avons toujours pensé que la généralisation du système fédéral à l'ensemble des États constituait la seule révolution effective et susceptible de procurer aux ressortissants d'une Société internationale globale la qualité de sujets de Droit. Elle implique la constitution progressive d'un super-État, mais non point la suppression des États, comme on l'a prétendu, en étudiant les expériences partielles du fédéralisme moderne.

Le système fédéral implique en effet la discrimination constitutionnelle entre les matières qui appartiennent et doivent demeurer à la compétence des États membres et celles qui sont d'intérêt général ou du domaine de l'État fédéral. Les premières resteront des matières d'ordre interne, les secondes d'ordre supra-national et pourront faire l'objet d'un certain nombre d'instances judiciaires successives, auxquelles pourra s'appliquer la règle de l'épuisement des recours internes, avant d'aboutir à l'instance superétatique ou à l'organe judiciaire principal de l'Organisation. Les gouvernements ne redoutent rien tant que d'être pris dans cet engrenage redoutable pour leur souveraineté bicéphale, et la Cour de La Haye elle-même a conscience qu'il lui faut ménager une clientèle rare et rétive. Il n'est pourtant pas d'autre moyen de vérifier la conformité des agissements gouvernementaux avec les normes coutumières et les règles conventionnelles du Droit international. Plusieurs juridictions anglo-saxonnes l'ont déjà tenté en ce qui concerne les normes mêmes du Droit international. Celui-ci, en effet, est caractérisé par son allure normative et non constructive. Il procède par voie de préceptes, ce que les civilistes qualifient de lois imparfaites. Il devient donc nécessaire que l'interprétation et l'application de ces normes soient l'œuvre d'une jurisprudence exerçant son rôle complémentaire et quasi législatif comme dans l'ordre juridique interne. Si l'on s'explique la répugnance des gouvernements à faire dépendre la portée de leurs compétences d'organes dont la composition restera forcément internationale et la doctrine peut être originairement incertaine, il n'en reste pas moins que l'efficacité de l'ordre juridique dépend de cette évolution. Si le procédé envisagé se relève inaccessible et que la soi-disant souveraineté extérieure doive rester l'apanage de cent États, déclarant eux-mêmes le contenu de leurs compétences discrétionnaires, mieux vaut dire avec le poète : « *Lasciate ogni speranza* » : nous resterons toujours aux portes de l'enfer.