

REVUE GÉNÉRALE
DE
Droit International Public

TROISIÈME SÉRIE — TOME XXVI
TOME LVIII — 1955

pacte. Les autorités compétentes de tout Etat participant en détermineront les modalités en accord avec l'article 2. Ces modalités entreront en vigueur dès qu'elles seront approuvées par les gouvernements des parties intéressées.

Art. 6. — Dès que quatre puissances deviendront parties de ce pacte un conseil permanent, au niveau ministériel, sera constitué en vue d'agir dans le cadre de ce pacte. Ce conseil fixera lui-même ses propres règles de procédure.

Art. 7. — Le pacte aura une validité de cinq ans renouvelable de cinq en cinq ans. Toute partie contractante peut se retirer si elle le notifie dans un délai de six mois avant l'expiration de la période quinquennale. Dans ce cas le pacte demeurera valable pour les autres parties contractantes.

Art. 8. — Le pacte sera dès que possible ratifié par les parties contractantes. Le pacte entrera en vigueur dès l'échange des instruments de ratification, qui aura lieu à Ankara.

Le texte du traité est suivi de deux lettres interprétatives. La première déclare : « En relation avec le pacte signé ce jour, j'ai l'honneur de noter votre accord sur le fait que ce pacte permet à nos deux pays de coopérer en vue de résister à toute agression dirigée contre l'un d'entre eux. En outre, afin d'assurer le maintien de la paix et de la sécurité dans la région du Moyen-Orient, nous sommes tombés d'accord pour œuvrer à la coopération afin de rendre effectives toutes les résolutions des Nations Unies concernant la Palestine ».

La deuxième lettre enregistre l'accord donné au nom du gouvernement turc par M. Adnan Menderes sur le point soulevé par la lettre de Noury Saïd.

COUTUME ET TRAITÉ EN DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

C'est d'un point de vue surtout analytique et formel que la doctrine traditionnelle s'est attachée à fixer les traits propres et les apports respectifs de ces deux sources essentielles du droit international que sont la Coutume et le Traité. Nous voudrions, dans ces pages, mettre en lumière les facteurs qui, surtout depuis le siècle dernier, ont progressivement élargi le rôle de la réglementation conventionnelle et, sans aucunement l'éliminer, réduit celui du processus coutumier. Il ne sera pas inutile de dégager, à ce propos, quelques unes des causes qui, mieux ressenties aujourd'hui qu'autrefois, expliquent les incertitudes doctrinales à l'égard des conditions de formation de la règle coutumière.

I

L'observation démontre que la contribution respective de la coutume et du traité au développement du droit international est tributaire d'une part des transformations du pouvoir, d'autre part de l'intensité et de la complexité des rapports internationaux.

Au début du XIX^e siècle, le droit international nous apparaît comme presque exclusivement coutumier. Le Congrès de Vienne est le point de départ du développement graduel, mais désormais constant, du droit conventionnel. En même temps qu'elles jettent les bases d'un ordre politique destiné à garantir la paix, les Puissances se préoccupent de donner une expression précise à certaines règles de droit qui régiront à l'avenir leurs rapports mutuels. Dès lors se succèdent, prudents encore dans leur inspiration, favorisés dans leur observation par l'équilibre européen, les traités collectifs générateurs tantôt de ces régimes permanents qui tiennent à la

fois à la politique et au droit, tantôt de normes juridiques proprement dites, relatives à la conduite des hostilités sur mer et au respect de la neutralité, aux intérêts généraux du commerce et des communications internationales, aux conditions de l'occupation des régions côtières africaines, à la protection de la liberté humaine contre les pratiques esclavagistes, au traitement des blessés et des malades en temps de guerre.

Mais, durant tout le cours du XIX^e siècle, la structure des rapports internationaux reste nettement individualiste. Loin de fléchir, le principe de la souveraineté étatique puise dans les aspirations nationales de l'époque une vigueur nouvelle. Le traité — le traité bilatéral surtout — est l'instrument exactement adapté à cet état de choses ; il est le procédé naturel de développement du droit entre Etats qui, déjà plus conscients des nécessités de leur coopération, n'acceptent cependant d'être engagés que par une manifestation réfléchie et irrécusable de leur volonté.

Parallèlement à l'action politique, d'autres causes, permanentes et plus profondes, contribuent à l'essor de cette réglementation conventionnelle. L'intensité et la complexité croissantes des rapports internationaux, la nécessité de les organiser de façon consciente et réfléchie en fonction d'intérêts communs, s'accommodent difficilement du processus à la fois trop lent et trop incertain du développement coutumier. Elles imposent des solutions nouvelles, souvent urgentes, détaillées, parfois d'une précision hautement technique. A ce besoin de rénovation le traité est seul en mesure de faire face. Aussi le voit-on prendre le pas sur la coutume dans les domaines nouveaux et si vastes qui brusquement s'ouvrent aux activités humaines, tout comme, dans l'ordre interne, on a vu dans les pays de droit coutumier la législation écrite s'élargir sans cesse par rapport à la coutume.

Sans doute la coutume reste-t-elle entre Etats l'expression du droit international commun ou général et garde-t-elle par son caractère fondamental, par son étroit contact avec les réalités une autorité et en quelque sorte une densité qui lui confèrent une évidente supériorité sur toute réglementation purement conventionnelle. Ses déficiences, qui procèdent essentiellement des incertitudes inhérentes à son mode d'expression, sont particulièrement ressenties, parfois même exagérées aux époques de rapides et profonds bouleversements politiques et sociaux. L'extrême instabilité des rapports internationaux, l'hétérogénéité des conceptions morales et juridiques paralysent alors ses deux ressorts

essentiels : consolidation de certaines régularités matérielles en une pratique générale ; assentiment moral à cette pratique chez des Etats reliés entre eux par une communauté juridique suffisante.

Incomparablement plus précis dans son expression formelle et, par ailleurs, toujours à la disposition des gouvernements prêts à s'en servir, le traité, en revanche, est loin de garantir cette exacte adéquation de la réglementation juridique aux réalités sociales qu'assure spontanément la formation coutumière. Là résident sa faiblesse et ses dangers. Aux époques de tension politique ou de constriction économique surtout, une conception toute formelle du traité-contrat incline les hommes de gouvernement à envisager trop exclusivement le développement des rapports internationaux du point de vue de l'échange de consentements. Elle engendre chez eux une propension aux anticipations contractuelles ; elle les entraîne dans la voie des planifications inspirées par l'idéologie ou par l'esprit de système. Il n'y a que trop de preuves récentes des dangereuses facilités qu'offre le traité à des entreprises hâtives et superficielles.

Ces données contrastées rendent compte des particularités de l'action de la coutume et du traité à un triple point de vue : comme procédés d'élaboration, comme modes d'expression formelle, enfin comme agents de transformation du droit international. On les retrouve au départ de discussions récentes qu'ont soulevées dans la doctrine l'origine et les conditions de formation de la coutume internationale.

II

On se réfère volontiers à la coutume internationale comme à une notion connue et qui ne prête guère à discussion. En fait, le phénomène coutumier en droit international est encore peu exploré ; ses critères divisent les auteurs : ses applications, en bien des domaines, suscitent des controverses entre gouvernements. Le professeur J. Basdevant, depuis président de la Cour internationale de Justice, écrivait en 1936 : « les idées des juristes sur les caractères de la coutume n'ont atteint ni à l'unité ni à la clarté » (1).

L'appréciation, à première vue, est de nature à surprendre quand on se reporte à l'ancienneté de la coutume et à son action à la fois fondamentale et générale dans le développement du droit

(1) Cours à l'Académie de droit international, *Recueil*, 1936, t. IV, p. 508.

des gens. Elle n'en est pas moins parfaitement exacte. Elle doit nous inciter à rechercher les causes profondes des incertitudes dont la coutume reste l'objet (2).

Sans doute est-on fondé à rappeler la part de responsabilité qui, dans cet état de choses, revient à la conception volontariste du droit international. Pour avoir tenté de ramener la coutume internationale à la fiction d'une convention tacite entre Etats, cette doctrine s'est condamnée à ne pénétrer ni son fondement, ni les véritables ressorts de son action. Au lieu d'observer les faits dans leur réalité et en prise directe, elle les a envisagés d'un point de vue arbitrairement choisi d'après un postulat non vérifié. L'explication, démentie par l'observation de la pratique internationale, ne compte plus guère d'adhérents et il n'y a pas lieu d'y insister davantage.

Malgré certaines particularités très marquées, la coutume internationale, par ses éléments essentiels, pose un problème général de droit. Cette unité foncière du phénomène coutumier doit, croyons-nous, être mise à la base de toute tentative d'explication. Rappelons donc, mais en y apportant les précisions voulues, le double processus par lequel une pratique évolue en règle coutumière. L'un, matériel, est constitué par une succession d'attitudes ou d'actes offrant, dans un plan historique donné, une régularité qui les rend juridiquement utilisables. L'autre, mental ou psychologique, est formé par le rapport ou lien que l'esprit humain établit après coup, *a posteriori*, entre certaines régularités sociales pour faire de celles-ci les éléments ou matériaux d'un ordre dont il poursuit la réalisation (3).

Dans les rapports internationaux, une coutume se forme quand une pratique, par ses applications concordantes, paraît suffisamment implantée pour que l'on puisse y voir l'expression d'un équilibre et d'une stabilisation au moins provisoire des intérêts en présence, par conséquent comme l'élément d'un ordre juridiquement accepté par la généralité des Etats. Elle tend à disparaître quand, avec l'apparition de besoins ou d'intérêts nouveaux, se dessine, généralement incertaine à ses origines, plus ferme par la suite, une pratique différente ou contraire : le droit n'accorde

(2) Cfr. la bonne étude de J. Kunz, « The Nature of Customary International Law », *American Journal of International Law*, 1953, pp. 662-669.

(3) Cfr. Walter Heinrich, « Recherches sur la problématique du droit coutumier », dans *Recueil des Sources du Droit en l'honneur de François Gény*, t. II ; l'une des meilleures études sur le sujet.

sa consécration à cette orientation nouvelle qu'autant qu'il y découvre les bases généralement acceptables d'un ordre nouveau.

Il est donc bien vrai que le fait précède ici chronologiquement la qualification légale ; mais celle-ci seule reste décisive, et jamais de la seule uniformité ou régularité extérieure de certaines attitudes il n'est permis de conclure à la normativité (4). C'est ici que l'orientation téléologique du droit, sans se séparer de l'observation des faits, s'en distingue spécifiquement et très décidément par la sélection des données sociales qu'il met au service de ses fins propres. Il n'y a de coutume établie qu'à partir du moment où la pensée humaine envisage un comportement social comme un élément d'ordre au point de le tenir désormais pour juridiquement nécessaire.

Parler d'un ordre, c'est forcément évoquer un vaste complexe qui met en jeu non seulement certaines régularités extérieures, mais aussi des impératifs moraux et sociaux, supérieurs aux faits, impératifs qui guident l'effort humain dans sa recherche d'une organisation meilleure du droit. C'est aux représentations dictées par de tels impératifs, à ce qu'elles ont de forcément subjectif et d'incertain que se rattachent les obscurités qui entourent la formation et, dans une certaine mesure, le mode d'action de la règle coutumière. C'est qu'il s'agit ici non pas seulement de dénombrer les régularités observées, mais de les peser, de les évaluer en fonction de solutions jugées désirables. Le raisonnement inductif par lequel se constate l'existence de la coutume est, en somme, un raisonnement « engagé », orienté plus ou moins largement par une représentation de valeurs qui n'est que partiellement confirmée par l'observation.

Encore faut-il ajouter que, dans cette sélection des faits à des fins légales, la pensée juridique n'obéit pas à des lois uniformes et qu'il est tout à fait exclu de déterminer *a priori* la direction dans laquelle elle enchaînera finalement entre elles les données observées pour leur prêter forme et figure de « précédents » constitutifs de la coutume. Etroitement modelé sur des réalités essentiellement changeantes, le processus coutumier se dérobe à toute tentative de ce genre.

(4) Cfr. Gurvitch, cité dans *Le Monde*, 20 mai 1955 : « Le fait social (*nous ajouterons ici : juridiquement utilisable*) n'est pas un fait brut que l'on puisse dénombrer et collectionner comme une série d'objets. Il est un découpage dans une réalité complexe, un point de vue qu'il faut faire apparaître, un choix qui exige des critères. La théorie est le fil conducteur qui découvre, découpe et sélectionne ».

Ces incertitudes expliquent l'impossibilité pour le juge international de se laisser aller sur ce point à des généralisations dans le dessein d'élaborer, par la voie jurisprudentielle, les éléments d'une théorie générale de la coutume. Aussi bien faut-il considérer comme peu fondées certaines critiques qui, dans cet ordre d'idées, ont été adressées à la jurisprudence de la Cour internationale de Justice (5). Rien ne se prête moins à une tentative de synthèse ou même seulement à la détermination de critères précis que l'établissement des conditions qui, dans un cas donné, permettent de reconnaître à une pratique alléguée les caractères et l'autorité de la coutume. Ni le nombre de ses manifestations, ni leur concordance, ni le degré requis de leur spécificité ne s'accommodent d'indications *a priori* ; ce sont là des données dont l'appréciation peut varier à l'infini selon les espèces.

La logique impatiente de l'esprit généralisateur est ici un mauvais guide. Elle incline à considérer comme peu cohérentes ou même contradictoires des décisions judiciaires qu'expliquent les particularités de chaque affaire. Elle perd de vue la rareté relative des manifestations de la pratique internationale soumises au contrôle judiciaire, leur caractère souvent imprécis ou trop fortement individualisé. Une vue plus exacte, qui requiert, il est vrai, une très sérieuse connaissance du « dossier », conduit à ne voir dans les sentences encore si peu nombreuses rendues à ce jour que les pierres d'attente forcément éparses d'un édifice qui sera lent à construire (6).

S'il est, en effet, une conclusion qui se dégage nettement des récentes décisions de la C.I.J., c'est la nécessité d'affiner davantage l'énoncé de certaines règles coutumières à mesure qu'une plus exacte connaissance des données de fait conduit l'interprète à devoir en nuancer les conditions d'application. L'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire des Pêcheries (Royaume-Uni - Norvège), dé-

(5) Cfr. Max Hagemann, « Die Gewohnheit als Völkerrechtsquelle in der Rechtssprechung des internationalen Gerichtshofes », dans *Annuaire suisse de droit international*, 1953, pp. 61 et suiv.

(6) Le même esprit de systématisation formelle conduit certains auteurs à contester la nécessité de l'*opinio juris* comme condition de formation de la coutume. Thèse contredite aussi bien par les termes de l'art. 38 du Statut de la C.I.J. que par l'attitude des Etats toujours très soucieux de distinguer entre certaines prises de position inspirées par l'opportunité et celles qui revêtent une portée juridique. On sait que la C.I.J. a nettement pris position en faveur de l'exigence traditionnelle (arrêt du 20 novembre 1950). — Il est inexact de ramener l'exigence de l'*opinio juris* — appréciation individuelle d'une pratique donnée — à la conception volontariste qui voit dans la coutume une convention tacite (*Willenstheorie*).

montre clairement qu'une coutume internationale dont les contours, faute d'une expérience suffisamment complète, n'avaient pu être dessinés et serrés d'assez près, peut être constituée d'éléments d'inégale densité ou valeur, les uns apparaissant comme définitivement acquis, parce qu'enracinés dans la pratique, d'autres n'offrant ni cette fermeté dans l'implantation, ni cette universalité dans la diffusion.

Quant aux causes qui, actuellement, tendent à réduire la productivité de la formation coutumière dans les rapports internationaux, il est bien clair qu'il faut les chercher, non dans certaines étroitesse reprochées à la jurisprudence internationale, mais dans ces facteurs que nous avons brièvement mentionnés plus haut et dont l'action est autrement générale et profonde. Nous vivons à une époque où un énorme et soudain afflux d'intérêts et de besoins nouveaux impose la recherche de solutions novatrices, parfois urgentes ou détaillées. Un tel état de choses entrave fortement la formation de « pratiques générales acceptées comme étant le droit », soit parce qu'il exclut désormais chez les Etats ce degré de passivité qui a joué un important rôle historique dans la consolidation des coutumes, soit parce que son extrême instabilité empêche la cristallisation des usages.

A ces nouveaux aspects de la vie internationale répond une organisation plus consciente et raisonnée des rapports entre Etats. Quelque jugement que l'on émette sur ses réalisations présentes, on ne peut guère douter que c'est dans cette voie, et par une redistribution progressive des pouvoirs entre nations, que s'annoncent les transformations les plus importantes et les plus urgentes des rapports internationaux. Dans cette œuvre créatrice au premier chef, la coutume ne saurait tenir qu'un rôle subordonné ; le traité, malgré le mauvais emploi qu'on en peut faire et sur lequel nous reviendrons avec quelque insistance, est ici l'instrument indispensable.

III

A la différence de la coutume, le traité est l'œuvre, sinon toujours réfléchie, du moins délibérée, de la volonté des Etats. Tandis que dans le processus coutumier la règle de droit s'induit par la voie du raisonnement d'une série d'attitudes dont la coordination et la légitimation ne s'établissent dans la perspective du droit qu'*a posteriori*, dans le traité, au contraire, c'est au départ même que

la volonté de créer du droit s'affirme de façon à la fois directe et expresse.

Comme l'avait très bien aperçu Hauriou (7), le traité international, par l'ampleur des intérêts qu'il embrasse et des forces mises à son service, est probablement la manifestation la plus frappante de la volonté humaine attachée à s'emparer de l'avenir pour le soumettre à un certain ordre. Nulle part ne s'exprime avec autant de relief la nature active et volontaire de l'homme, son refus d'abandonner sa destinée au cours des événements. Cette tendance ordonnatrice est plus ou moins accusée selon l'objet de la réglementation conventionnelle ; sa valeur, du point de vue de la paix et de la justice, varie selon les mobiles qui l'inspirent ; son efficacité enfin dépend du sens des possibilités chez les contractants, de leur disposition soit à tenir compte des limites que la prudence assigne à leur action, soit, au contraire, à s'évader des réalités.

Du point de vue de leur objet, la distinction entre traités — contrats ou commutatifs et traités-lois reste capitale. Sans doute ne faut-il pas exagérer la portée juridique de la distinction établie à cet égard par H. Triepel. Mais la critique qui a été faite de sa doctrine est elle-même allée trop loin. S'il n'y a pas de différence d'essence entre les deux types de traités, tous les traités étant la loi des contractants et formant entre ceux-ci un droit objectif particulier, il y a assurément une distinction très appréciable dans leur objet et dans la contribution qu'ils apportent respectivement au développement du droit international. Tandis que les premiers ne visent qu'à procurer aux parties l'ajustement de leurs intérêts propres et épuisent leur contenu par des prestations généralement passagères et nettement circonscrites, d'autres ont des ambitions plus vastes qui se manifestent dans une action ordonnatrice beaucoup plus poussée. Ces derniers visent délibérément à façonner de manière durable les rapports internationaux, soit dans leur appareil normatif proprement dit, soit en disciplinant l'action politique des Etats sans, pour autant, porter atteinte à la structure de leurs rapports, soit enfin à opérer une véritable redistribution des pouvoirs dans le plan d'une organisation internationale nouvelle.

Ce sont les traités de ce type, traités multilatéraux et le plus souvent ouverts à la participation d'Etats tiers, qui méritent avant tout de retenir l'attention (8).

(7) *Principes de droit public* (1910), p. 206.

(8) Les traités commutatifs, très généralement bilatéraux, peuvent conte-

1. Les traités normatifs proprement dits sont ceux qui sont délibérément conclus en vue de formuler des règles de droit. Non pas que l'intention des parties soit exclusivement de faire œuvre juridique, ni que leur contenu soit politiquement indifférent. L'expérience démontre, au contraire, que ceux de ces traités qui ont reçu une application effective ont dû cette vitalité à l'intérêt politique que leur portaient les gouvernements. Leurs clauses sont, dans ce cas, le fruit de transactions réfléchies ; elles représentent la ligne moyenne où les intérêts politiques des contractants ont trouvé un équilibre au moins provisoire.

Le traité multilatéral de contenu normatif est le cadre naturel de cette opération toujours complexe que l'on désigne sous le terme, d'ailleurs ambigu, de codification du droit international. On sait les vastes espoirs que les perspectives de la codification ont fait naître autrefois non seulement chez les auteurs, mais aussi chez nombre de gouvernements. L'expérience acquise a ramené à des objectifs plus modestes et plus raisonnables le rôle que lui assignent aujourd'hui ses défenseurs (9). On peut rendre hommage aux travaux de la Commission du droit international, qui ont l'incontestable mérite d'entretenir un certain intérêt pour la précision et le progrès du droit international ; on ne peut en attendre des résultats tangibles dans un proche avenir. Deux principaux facteurs expliquent cet état de choses : une insuffisance d'intérêt chez les gouvernements ; les obstacles que rencontre l'entreprise dans le plan universel qui est celui des Nations Unies.

On se rend généralement compte aujourd'hui qu'une collaboration effective des gouvernements est indispensable pour mener à bonne fin toute entreprise de codification, une telle collaboration comportant non seulement le choix de personnalités qualifiées à la fois par leur compétence et leur appartenance aux grandes formes de civilisation et aux principaux systèmes juridiques du monde, mais encore la mise à la disposition de l'organisme de codification de toutes les données propres à l'éclairer sur les conceptions de chaque pays relativement aux matières envisagées. Il n'est déjà pas facile de concilier une participation gouvernemen-

nir des clauses-types. Il en est ainsi notamment en matière d'extradition. Bien que ces clauses comme telles ne lient que les parties contractantes, le contenu des règles qu'elles formulent peut, du fait de leur généralisation, engendrer un droit coutumier.

(9) Voir notamment un bon article de H. Lauterpacht, « Codification and Development of International Law », *American Journal of International Law*, 1955, pp. 16-43.

tale aussi active avec l'indépendance qui doit présider aux travaux de la Commission. Mais le véritable problème est ailleurs. Les juristes sont dans leur rôle quand ils insistent sur la nécessité de clarifier les règles de droit et sur les graves inconvénients que présentent actuellement les incertitudes du droit judiciairement applicable. Les gouvernements ne contesteront pas l'exactitude de l'observation. Elle ne suffira pas, à elle seule, à éveiller chez eux un intérêt suffisant pour les amener à donner à l'entreprise de codification l'appui effectif indispensable à sa réussite. La crainte de remettre en question l'équilibre, souvent fragile, des intérêts que recouvre un état de droit même incertain ou précaire, les avantages politiques que certains gouvernements peuvent y trouver, la disparité actuelle des conceptions juridiques qui s'affrontent au sein des Nations Unies, telles sont les raisons, le plus souvent inavouées, qui expliquent le peu d'appui que reçoivent à présent les travaux de codification (10).

Tout en cherchant à maintenir l'idéal d'une participation universelle, imposé par les liens qui unissent la Commission du droit international aux Nations Unies, on est arrivé à reconnaître les dangers que comporterait actuellement pour le droit international la recherche d'une unanimité qui ne pourrait s'établir que sur la base de formules illusoire ou au prix de concessions fâcheuses. Certains espoirs se reportent à présent sur des réglementations qui, à l'origine du moins, ne rallieraient qu'un groupe limité d'Etats, tout en conservant ce potentiel de rayonnement et d'attraction qui s'attache à toute réglementation déjà entrée dans la pratique internationale. Vue assurément plus réaliste, qui trouve une confirmation dans le passé de certaines conventions collectives. Jusqu'à quel point est-il possible de s'y attacher dans les cadres des Nations Unies ? La question pose un problème de politique législative et même de politique tout court.

2. Les traités d'un contenu nettement politique n'intéressent pas tous au même degré le droit international. Certains échappent à peu près complètement à son action ; d'autres s'y rattachent au contraire, par la préoccupation chez leurs auteurs d'instaurer un certain ordre en assujettissant l'action politique au respect de régimes ou statuts permanents. Au nombre de ces derniers figurent

(10) Il n'en est autrement que quand les circonstances confèrent à un problème une actualité politique, comme c'est le cas, en ce moment, pour la largeur de la mer territoriale. Même sur ce sujet, la Commission du droit international n'a reçu d'observations que d'un nombre limité d'Etats.

avant tout les statuts politico-juridiques qui, au XIX^e siècle, ont tenu une grande place dans les rapports internationaux. Tels, par exemple, le statut de neutralité permanente imposé à la Belgique par les grandes Puissances en 1831, ou encore celui reconnu à la Suisse dès 1815. Tels encore ceux qui ont doté certaines régions ou zones d'un régime de démilitarisation ou de neutralisation locale.

C'est dans les rapports politiques des grandes Puissances qu'il faut chercher l'explication de ces statuts et de l'incontestable autorité dont ils ont longtemps bénéficié. Ils furent l'expression de leur action dirigeante fondée sur l'attachement à l'équilibre européen. Consolidés par l'action du temps, ils étaient éminemment représentatifs de ce « droit public de l'Europe » dont la doctrine de l'époque se plaisait à souligner les caractères juridiques. Au moins reste-t-on fondé à y voir l'expression de la volonté des grandes Puissances de dépolitiser certaines régions névralgiques dans une pensée commune d'apaisement. Mais, nés de leur politique de l'équilibre, certains de ces statuts ne purent survivre à l'altération de leurs rapports politiques. Quand, avec la fin du Concert européen se marquèrent les tensions annonciatrices des grandes guerres, l'avenir de plusieurs d'entre eux s'est trouvé compromis. La disparition de la neutralité permanente de la Belgique à la suite de sa violation par l'Allemagne reste la manifestation la plus frappante de la dépendance inéluctable de certains régimes à l'égard de la haute politique.

L'histoire a ses retours, qui parfois prêtent une jeunesse nouvelle à des formules que l'on croit abandonnées. A la faveur d'une détente légère et encore bien récente des rapports politiques entre l'Est et l'Ouest, on voit aujourd'hui reparaître les idées de neutralisation, de neutralité volontaire, de garantie des grandes Puissances. Le récent traité autrichien les réalise ou les évoque ; il n'est pas exclu que d'autres règlements puissent s'en inspirer. Ces oscillations n'étonneront pas ceux qui savent que l'autorité de ces statuts est fonction d'un équilibre de forces sujet à des transformations.

Il faut d'ailleurs se rendre compte que de tels accords se bornent à éliminer des foyers de tension politique particulièrement aiguë sans doute, mais géographiquement circonscrite. Si leur conclusion atteste une détente dans les rapports généraux entre grandes Puissances, ils sont loin de fournir les éléments de solution du problème beaucoup plus vaste que pose, à l'heure actuelle, l'instauration entre l'Est et l'Ouest de ce que l'on appelle la

« coexistence pacifique ». Comme l'écrit Mme Suzanne Bastid, celle-ci suppose la présence d'un sentiment commun, lui-même déterminé par des conditions de fait : le sentiment « que la croisade, de part et d'autre, est sans espoir », doublé de celui « que la croisade risque d'être fatale de part et d'autre » (11). Mais la coexistence n'implique pas seulement le respect mutuel des situations conventionnellement reconnues ; elle ne restera pacifique que si au respect d'un ordre établi s'ajoute un minimum de collaboration dans le recours aux voies de droit propres à régler pacifiquement les conflits que susciteront les transformations constantes et imprévisibles des rapports internationaux. Le jeu de la clause *rebus sic stantibus* est loin de répondre à ce besoin. Le rôle qui, dans cet ordre d'idées doit respectivement appartenir à la réglementation conventionnelle et à l'organisation internationale dépend, en dernière analyse, du degré de détente qui s'établira entre les deux blocs qui s'affrontent depuis dix ans. Dans la phase actuelle, il serait assurément vain de rechercher dans des voies institutionnelles la base d'un système de coexistence pacifique. Le traité est, provisoirement donc, l'agent adéquat des rapports obligés avec un groupe d'Etats que de profondes méfiances portent à ne laisser entamer en rien leurs droits souverains. Mais, ainsi compris, le traité est étroitement lié à l'action directoriale des grandes Puissances. Il peut — et pour l'heure c'est l'essentiel — faire face aux exigences primaires de la paix ; mais il faut se souvenir qu'aux mains des « grands » et au détriment des faibles, il peut engendrer de graves injustices. En définitive, la disposition à recourir aux procédures institutionnelles, seules vraiment adéquates aux besoins de la transformation, dépendra de la volonté des « Grands » de réaliser progressivement les espoirs que la Conférence de Genève (juillet 1955) a apportés au monde.

3. Abordons enfin cette catégorie de traités qui sont au plus haut point, caractéristiques de notre époque : les traités d'organisation internationale. C'est en eux que s'affirme, dans toute sa plénitude, la volonté de l'homme d'ordonner l'avenir. Ils représentent le suprême effort de la réglementation contractuelle, car issus de la volonté d'Etats souverains, ils visent à une redistribution de leurs pouvoirs impliquant certains abandons de souveraineté. Par

(11) Les conditions juridiques de la « coexistence », *Politique Etrangère* (Paris), février 1955, p. 18.

cela même qu'ils s'attaquent à des structures historiques encore puissamment soutenues par des sentiments nationaux ombrageux et vivaces, de tels traités ont toujours quelque chose d'anti-historique. Ils sollicitent à un très haut degré la confiance des hommes en une organisation nouvelle des rapports internationaux. « Acte de foi », « saut dans l'inconnu », a-t-on dit sur le continent, tandis qu'en Angleterre, avec une nuance de cynisme qu'expliquent les déceptions passées, on a évoqué la jolie formule : « triomphe de l'espérance sur l'expérience » (*triumph of hope over experience*). Et pourtant, à bien voir les choses, il ne peut en être autrement : tout impératif moral comporte des éléments qui dépassent les données de l'observation ; toute activité humaine est guidée par quelque idéal. Le tout est de garder la mesure, de ne pas se laisser entraîner à franchir l'intervalle qui sépare un effort constructif réfléchi de l'utopie.

Les traités d'organisation internationale sont ou virtuellement universels ou régionaux, selon l'idée que leurs auteurs se font de la nature et de l'étendue des besoins à satisfaire. Tous s'inspirent de la conception, accréditée par l'expérience de quarante années de guerres et de désordres, que la coopération occasionnelle entre Etats par la voie de simples engagements conventionnels est désormais insuffisante et qu'une meilleure organisation des rapports internationaux appelle des transformations structurelles qui, à des degrés d'ailleurs très divers, sont conçues comme organiques et permanentes.

La recherche de la sécurité contre l'agression extérieure fut l'objet et la raison d'être du Pacte de la Société des Nations comme de la Charte des Nations Unies. Dans l'une et l'autre de ces tentatives, l'organisation fut conçue comme universelle, encore que la Charte se soit montrée beaucoup plus accueillante aux accords régionaux et qu'elle consacre expressément le droit même collectif de légitime défense. Mais, tandis que les auteurs du Pacte fondaient la sécurité sur le postulat de l'égal intérêt de tous les peuples au maintien de la paix et, en conséquence, laissaient à la coopération volontaire des Etats membres l'exécution de bonne foi des engagements assumés par eux, les négociateurs de San Francisco ont entendu substituer à ces vues, considérées par eux comme trop abstraites et juridiques, un système autoritaire qui, pour la première fois dans l'histoire, reconnaissait à un organisme central la responsabilité principale du maintien de la paix et lui conférait le pouvoir de décider obligatoirement des mesures nécessaires

à cette fin. Feignant de croire à l'unité d'action permanente des grandes Puissances, ils ont placé l'exigence de l'unanimité à la base de l'organisation de la sécurité.

On sait les causes qui ont déterminé la faillite de ces deux entreprises : toutes se ramènent à la méconnaissance des réalités politiques. Avec cette parfaite aisance qui s'acquiert au contact des rapides transformations des relations internationales, hommes d'Etat et diplomates dénoncent aujourd'hui les erreurs de la Charte, naguère prônée par eux comme l'expression d'un sain réalisme. Tout ce que l'observateur est autorisé à conclure du double échec de la Charte et du Pacte, c'est qu'en matière de sécurité internationale l'option fondamentale : coopération volontaire ou organisation institutionnalisée, reste posée.

Il n'est pas indiqué de discuter longuement les transformations concevables d'une organisation universelle de la sécurité qui, aujourd'hui, est à un tel point dépassée par les événements qu'il ne semble même pas possible, d'un point de vue politique, d'en envisager la révision au cours de la conférence prévue par l'article 109 de la Charte. Quelques années ont suffi pour ramener les Etats membres des Nations Unies à un régime de coexistence précaire, exclusive de toute véritable institutionnalisation ; pour passer de l'idéal d'une communauté organisée à l'organisation la plus primitive de la sécurité, celle des alliances et des accords particuliers.

Depuis 1951, une formule nouvelle d'organisation internationale est entrée dans le droit international positif. Le traité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier est un traité dont le caractère supranational ressort à la fois des transferts de souveraineté qu'il consacre et des effets de la méthode d'intégration qu'il adopte : force exécutoire immédiate des décisions de la Haute Autorité envisagées comme la mise en œuvre d'une loi commune, rapports directs entre la Haute Autorité et les entreprises. Au regard du droit international classique, exclusivement fondé sur un ordre de juxtaposition entre Etats souverains, l'innovation est considérable ; ce n'est pas sans raison que l'on a parlé, à ce propos, d'un « droit interne commun des Etats membres ». Un traité qui implique la mise en commun de fonctions jadis jalousement réservées à la souveraineté nationale (12) ; qui permet à une insti-

tution internationale commune de plonger directement dans l'ordre interne de l'Etat (immédiateté), entraîne une transformation radicale de structure des rapports internationaux.

Il est bien évident que les chances d'avenir d'une formule aussi hardie dépendent essentiellement de l'existence de certaines données de fait ou facteurs naturels d'intégration, générateurs de solidarités effectivement et profondément ressenties. Il en résulte que, tout au moins dans l'état actuel des relations internationales, les traités d'intégration ne sont concevables que dans un cadre régional. Mais la proximité géographique n'est qu'un aspect des choses et c'est pour y avoir attaché une importance trop exclusive que les négociations menées en vue d'étendre les méthodes d'intégration à d'autres domaines que le charbon et l'acier se sont soldées par un complet échec.

Certains échecs comportent d'utiles enseignements et doivent retenir l'attention. Le Traité de la Communauté européenne de Défense et le projet de traité de Communauté politique européenne furent, du point de vue politique et psychologique, la conséquence de la panique provoquée par les événements de Corée. Dans l'ordre idéologique, ils apparaissent comme des produits de l'esprit de système et comme le carrefour des idées fausses en matière d'organisation internationale. On est tenté de sourire quand on rapproche certaines déclarations postérieures à l'échec de la C.E.D. de celles, empreintes d'une intolérance dogmatique, auxquelles se complaisaient récemment encore ses défenseurs. A peine la C.E.D. se trouvait-elle condamnée que les conseillers du Gouvernement de Bonn révélaient l'existence de multiples « solutions de rechange », toutes jugées plus ou moins acceptables. Au lendemain de l'entrée de la République fédérale allemande dans l'O.T.A.N., le chancelier Adenauer a reconnu, avec une franchise qui l'honore, que l'intégration militaire aurait dû être le dernier terme du mouvement d'intégration européenne et qu'en cherchant à la réaliser dès 1952 on s'était appliqué « à atteindre trop vite un but ambitieux ».

Ces variations ne peuvent surprendre ; elles traduisent les vicissitudes de la politique. L'homme de droit se souviendra des leçons qu'elles comportent. Le traité international est le plus puissant instrument de rénovation des rapports internationaux ; il ne le restera qu'à la condition de ne pas en abuser. Quand on lui demande de créer de toutes pièces des structures fédérales, en substituant à la conception individualiste et volontariste du droit tradi-

(12) Cfr. les observations suggestives de M. Paul Guggenheim, *Universalisme et régionalisme européen en droit international*, Les Cahiers de Bruges (College of Europe), 1954, n° 1.

tionnel les conceptions organicistes de l'intégration, on franchit aisément les limites assignées par les réalités à la réglementation conventionnelle. Il s'agit ici de créer des institutions ; or, l'institution n'est jamais le seul produit de la volonté ; elle n'a de fondement que dans les équilibres extérieurs qu'elle exprime, de vitalité que par les solidarités qui l'animent.

Vainement, dans un effort désespéré, a-t-on voulu forcer le cours des événements en assurant à ces anticipations conventionnelles le bénéfice de l'approbation des assemblées législatives. Certaines interprétations minimisantes, nettement contraires à l'esprit, parfois même au texte du traité de la C.E.D., furent offertes aux parlements ; elles n'eurent pour effet que d'en souligner les incohérences. Ailleurs, l'approbation parlementaire fut pratiquée comme un moyen de plaire à certaines Puissances, de faire pression sur d'autres. Une atmosphère équivoque a pesé sur toute l'entreprise. Sa retentissante faillite fut la revanche des réalités.

Des raisons solides, d'ordre principalement économique, militent en faveur d'un regroupement des forces et des ressources de l'Europe occidentale. Mais que l'on ne s'y trompe pas. Si l'idéal de coopération européenne subsiste, la mystique européenne a vécu. La route est fermée aux planifications formelles engendrées par l'idéologie. Elle reste ouverte à des intégrations progressives, utilisant des techniques différentes adaptées à la diversité des besoins, comportant ou l'élargissement des pouvoirs d'institutions existantes ou la création d'institutions nouvelles.

Le péril idéologique n'est d'ailleurs pas le seul qui guette les entreprises d'intégration. Elles servent aisément de cadre et de manteau aux coalitions politiques et militaires. Dans cet ordre d'idées, où les nationalismes resteront longtemps encore les forces dominantes, leur efficacité sera toujours inférieure à celle des traités d'alliance. Elles en offrent les dangers, sans en avoir, du point de vue politique et militaire, les avantages.

Une vue d'ensemble de la pratique actuelle des traités collectifs justifie, croyons-nous, les observations suivantes.

a) Les traités multilatéraux de caractère normatif, spécialement ceux qui s'élaborent au sein des Nations Unies, sont largement influencés par les exigences d'une participation qui vise à l'universalité. Il en résulte une certaine tension entre l'objectif de la réglementation, qui est l'uniformité, et la diversité souvent profonde des intérêts, des mœurs ou traditions des Etats participants.

Une large confrontation des points de vue en présence peut conduire soit à nuancer l'énoncé des règles envisagées, soit à constater l'impossibilité, au moins provisoire, de les formuler sur le plan universel. Elle peut aussi amener les Etats participants à régler avec plus de soin que par le passé le problème de l'admissibilité des réserves quand, formulées après la signature de la convention, elles rencontrent des objections chez certains des contractants. Sur ce point, il paraît probable que la pratique sera amenée à se départir de la rigueur de la conception, trop directement influencée par le droit des contrats privés, selon laquelle aucune réserve n'est valable que si elle est acceptée par tous les contractants (13).

b) A la différence des traités normatifs, largement influencés par des facteurs nouveaux, les traités de portée hautement politique restent encore sous la dépendance plus ou moins directe des rapports entre grandes Puissances. Leur conclusion, leur efficacité s'y trouvent subordonnées. L'observation s'applique aux grands traités d'organisation internationale comme la Charte des Nations Unies, qui visent à garantir la paix et la sécurité extérieure entre nations, tout comme aux traités qui, sous les auspices ou avec la garantie des grandes Puissances tendraient à instituer des régimes (neutralisation, démilitarisation) plus ou moins analogues aux statuts politico-juridiques du siècle dernier.

c) Les formules d'intégration, par leur objet comme par leur technique, représentent l'innovation la plus radicale dans la structure des rapports entre Etats. Une solide connaissance des intérêts qu'elles visent à mettre en commun, une appréciation exacte des réactions psychologiques qu'elles peuvent susciter, sont la condition de leur efficacité. On sert mieux un idéal par un effort réfléchi et soutenu que par de retentissantes initiatives qui l'exposent à des faillites accumulées.

10 août 1955.

Ch. DE VISSCHER,

*Professeur à l'Université de Louvain,
Ancien Juge à la Cour internationale de Justice.*

(13) L'avis de la C.I.J. du 28 mai 1951 est un pas dans cette direction. Cfr. notre ouvrage : *Théories et Réalités en droit international public*, pp. 320-323 ; H. Lauterpacht, « Codification and Development of International Law », dans *American Journal of International Law*, 1955, p. 21.