

# HOMOGENÉITÉ ET DIVERSITÉ DES RÉGIMES POLITIQUES AU SEIN DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES \*

par *GEORGES TÉNÉKIDÈS*  
*Professeur de Droit International*  
*à l'École Supérieure de Sciences Politiques d'Athènes*

Le titre de cette étude pouvant donner lieu à des méprises, quelques précisions liminaires semblent nécessaires.

*Première remarque.* — La conjonction qui figure dans le titre (*Homogénéité ET Diversité*) peut induire en erreur. Il importe de préciser dès le départ que le phénomène social dont l'explication nous occupera dans les pages qui suivent, ne concerne pas en réalité deux formes ou deux catégories d'organisations internationales conjointes ou parallèles et, pour ainsi dire, en état de symbiose : d'un côté des organisations internationales à régimes politiques uniformes ou homogènes, de l'autre des organisations internationales à régimes politiques divers. Le fait est, au contraire, que malgré de notables exceptions<sup>1</sup>, les États ne sont enclins à nouer entre eux des liens préconfédéraux ou confédéraux que si, en principe, ils pratiquent des régimes politiques qui ne sont pas fondamentalement dissemblables ; ou bien, s'il y a divergence, l'organisation internationale incline — souvent, à vrai dire,

---

\* Dans sa majeure partie cette étude est la reprise d'une conférence faite le 8 juin 1960 à l'Institut Universitaire de Hautes Études Internationales de Genève.

1. Les exceptions qui viennent aussitôt à l'esprit sont évidemment celles qui concernent l'alliance de François I<sup>er</sup> avec Soliman le Magnifique (différence totale quant aux conceptions politiques et, jusqu'à un certain point, différence quant aux institutions) et l'alliance franco-russe (accord du 27 août 1891 complété par la convention militaire du 18 août 1892). Cette dernière alliance, d'ailleurs, ne fut pas conclue sans difficultés : « c'est ... la crainte de l'isolement qui a amené le Tsar et son gouvernement à abandonner leurs répugnances à l'égard de la France républicaine », P. RENOUVIN, *Histoire des Relations Internationales, VI : Le XIX<sup>e</sup> siècle, II, De 1871 à 1914. L'apogée de l'Europe*, Paris, 1955, p. 120.

sans succès — au nivellement, autrement dit à l'uniformisation des structures politiques des États membres.

*Deuxième remarque.* — Cette préférence et cette tendance vers l'homogénéité des régimes politiques n'implique nullement l'inexistence de formes d'organisations préconfédérales ou confédérales à régimes politiques divers. Les exemples de semblables organisations ne manquent pas dans la pratique internationale, et la diversité des régimes ne signifie en aucune manière que l'organisation soit nécessairement vouée à l'échec. Tout au plus constate-t-on, comme conséquence de la diversité, un état de crise latente qui se manifeste, souvent dès le départ, au sein de l'union, et conduit parfois, mais non pas nécessairement, à la dissolution.

*Troisième remarque.* — Il est généralement admis qu'il y a « organisation internationale » au moment ou au sein d'une association d'États apparaissent des organes interétatiques pouvant manifester une volonté distincte des volontés particulières de ces États<sup>2</sup>. Au demeurant, le terme d'« organisation internationale » (organisation internationale de caractère politique) sera compris dans le sens le plus large possible : « organisation internationale » allant de la simple alliance qui implique par définition, entre les États associés, des liens fort lâches et d'ailleurs limités dans le temps, jusqu'à l'association interétatique la mieux intégrée.

*Quatrième remarque.* — Il ne s'agit ici que d'une esquisse. Tentant la synthèse de travaux antérieurs — ceux, entre autres, de Robert Peloux, de Georges Burdeau et de Jean Rivéro notamment — à l'aide de

---

2. La bibliographie sur les organisations internationales est extrêmement abondante. Au risque d'omettre des travaux importants, je ne citerai que ceux utilisés au cours de la préparation de cette étude : C. W. JENKS, *Some constitutional problems of international organization*, *British Year Book of International Law*, 1945, p. 11. Du même auteur : *Coordination in international organization ; an introductory survey*, *ibid.*, 1951, p. 29. P. B. POTTER, *An introduction to the study of international organization*, New York, 1948<sup>5</sup>. L. KOPELMANAS, *Le contrôle international*, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, t. 77 (1950-II). S. HOFFMANN, *Organisations internationales et pouvoirs politiques des États*, Paris, 1954. P. REUTER, *Institutions Internationales*, Paris, 1955, Chapitre intitulé « Les Organisations Internationales », pp. 279-362. C. A. COLLIARD, *Institutions Internationales*, Paris, 1956. A. J. PEASLEE, *International Governmental Organization*, 2 vol., La Haye, 1956. J. DE BOURBON-BUSSET et autres, *La vie internationale ; division et unité du monde actuel*, *Encyclopédie Française*, t. XI, Paris, 1957. P. GERBET, *Les Organisations Internationales*, Collection « Que sais-je? », n° 792, Paris, 1958. M. BOURQUIN, *L'État Souverain et l'Organisation Internationale*, New York, 1959. J. GOORMAGHTIGH, *L'Europe terrain d'expérience en matière d'organisation internationale* [Genève, 1959].

mes observations anciennes ou récentes, je ne prétend nullement apporter une réponse définitive à tous les problèmes posés. En partant de cette vue fondée sur l'expérience historique : qu'il existe des liens, des correspondances secrètes ou manifestes entre le régime politique interne et l'organisation internationale, je tâcherai avant tout de tracer un cadre de recherches et de dégager une méthode.

\*

Pour pouvoir aborder un sujet aussi vaste, et dont l'étude, autant que je sache, n'a été entreprise jusqu'ici que de façon fragmentaire, force nous sera de beaucoup schématiser<sup>3</sup>. En effet, dans le dédale des faits accumulés par l'histoire, qui intéressent notre propos, faire un choix sera indispensable. Il faudra éliminer le secondaire et l'adventice, à condition, bien entendu, de ne pas déformer, encore moins de passer sous silence, des faits susceptibles de contredire notre hypothèse.

Les développements qui vont suivre seront centrés autour des trois points suivants :

En premier lieu, description, à l'aide de faits puisés dans l'histoire, de la tendance vers l'homogénéité des régimes politiques au sein des associations interétatiques.

En second lieu, tentative d'explication de ce phénomène.

Enfin, examen du Droit positif actuel, en vue de rechercher s'il y a trace dans ce Droit d'une réglementation internationale touchant à l'homogénéité des régimes intérieurs et s'il y a préférence marquée pour telle ou telle structure politique.

---

3. Comme travaux se rapportant directement ou indirectement à notre sujet on peut citer : I. BONOMI, *L'influence du régime intérieur des nations sur les rapports internationaux*, L'Esprit International, 1929, pp. 163-175. J. BARTHÉLÉMY, *Action et réaction réciproque de la politique étrangère et de la politique intérieure*, ibid., 1936, p. 42. G. TASSITCH, *La conscience juridique internationale*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye, t. 65 (1938 - III), p. 334 : « La démocratie et l'internationalisme ». J. BARTHÉLÉMY, *Politique intérieure et Droit International*, ibid., t. 59 (1937 - I). R. PELLOUX, *Quelques réflexions sur les partis politiques dans l'ordre international*, Études en l'honneur de Georges Scelle, I, 1950, pp. 415-437. G. BURDEAU, *Régimes politiques et Communauté Internationale*, Revue Générale de Droit International Public, 1953, n° 4, pp. 521-531. CH. DE VISSCHER, *Théories et réalités en Droit International Public*, Paris, 1960<sup>3</sup>. ASSOCIATION FRANÇAISE DE SCIENCE POLITIQUE, *La politique étrangère et ses fondements*, Paris, 1954. E. HAMBURGER, *Droits de l'homme et relations internationales*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye, t. 97 (1959 - II), pp. 314-321 : « La doctrine de l'homogénéité des régimes condition de la paix internationale ». G. TÉNÉKIDÈS, *L'uniformité des régimes politiques au sein des Liges et Confédérations grecques à l'époque classique*, in *Völkerrecht und Rechtliches Weltbild*, Festschrift für Alfred Verdross, Wien, 1960, pp. 263-271.

## I

## QUELQUES EXEMPLES CONCRETS

Qu'il me soit tout d'abord permis de remonter haut dans l'histoire et d'aborder une période extrêmement suggestive du point de vue qui nous intéresse : je veux parler de *la Grèce classique et hellénistique*.

Il apparaît en effet, d'après nos sources, que le régime politique constituait un puissant élément d'attraction parmi les Cités pratiquant le même mode de gouvernement<sup>4</sup>. Nous constatons avec Thucydide, qu'au V<sup>e</sup> siècle avant notre ère la question du régime intérieur intervient constamment dans la formation ou le renversement des alliances. Ainsi, les Mantinéens se rapprochent d'Argos, dont la constitution est semblable à la leur, c'est-à-dire démocratique (Thucydide, V. 29. I) ; les Argiens se rapprochent d'Athènes pour la même raison (ibid., V. 44. I). En revanche, les Béotiens, étant gouvernés par une oligarchie, restent fidèles à Sparte, « jugeant le gouvernement républicain d'Argos moins convenable pour eux que la Constitution des Lacédémoniens » (ibid., V. 31. 6).

Bien plus : on voit apparaître dans les traités internationaux, et particulièrement dans les traités d'alliance, des clauses par lesquelles les contractants se garantissent mutuellement contre tout changement de leurs constitutions respectives<sup>5</sup>. Ces clauses visent soit au maintien du *statu quo* politique<sup>6</sup>, soit d'une manière plus précise à la sauvegarde du régime démocratique<sup>7</sup>.

4. Cf. sur ce point : M. WALKER dans *The Cambridge Ancient History*, V, pp. 471-472. H. G. ROBERTSON, *Democracy and oligarchy under the Athenian Empire*, *Classical Philology*, 1933, pp. 50-53. G. TÉNÉKIDÈS, *L'uniformité des régimes politiques au sein des Ligues et Confédérations grecques à l'époque classique*, in *Völkerrecht und Rechtliches Weltbild*, Festschrift für Alfred Verdross, Wien, 1960, pp. 263-271. DÉMOSTHÈNE, dans son harangue *Sur les affaires de la Chersonèse*, 40-43, a très clairement mis en lumière l'importance du régime intérieur en tant que facteur d'amitié ou d'inimitié entre Cités.

5. Ainsi, le statut de la Ligue de Corinthe (ou *Koinon* des Hellènes), établi en 338 à l'instigation de Philippe II de Macédoine, apportait une très sérieuse restriction au droit des Cités-membres quant à leur régime intérieur : défense leur était faite de modifier les Constitutions en vigueur à l'époque de la fondation de la Ligue.

6. Cf. M. N. TOD, *A Selection of Greek Historical Inscriptions*, II (1948), n° 177. J. A. O. LARSEN, *Representative Government in Greek and Roman History*, Berkeley and Los Angeles, 1955, pp. 47-65.

7. Ainsi, les clauses contenues dans le traité conclu en 362/361 entre les Arcadiens, les Athéniens, les Éliens, les Achaiens et les Phliasiens (M. N. TOD, *op. cit.*, n° 144), comme dans le traité conclu en 361 entre Athéniens et Thessaliens (M. N. TOD, *op. cit.*, n° 147), garantissent respectivement aux parties contractantes le respect de leur régime démocratique.

Mais le principe de l'homogénéité des régimes politiques ne joue pas seulement dans les associations du type préconfédéral (j'entends par là les alliances de caractère temporaire). Il joue aussi dans le cas des *organisations de caractère confédéral authentique*, qui fonctionnent sous le signe des quatre règles suivantes : 1/ Les États associés sont autonomes en droit et en fait ; 2/ l'autorité confédérale repose sur des transferts partiels de souveraineté émanant des États particuliers ; 3/ les États associés participent sur un pied d'égalité à la constitution des organes confédéraux et à l'élaboration de leurs décisions ; 4/ l'association se propose d'atteindre certains objectifs dans l'intérêt de tous les États associés.

Ce fut le cas, par exemple, de la Confédération Arcadienne, qui fonctionna de 370 à 362 av. J.-C., et qui était fondée d'une part sur la stricte égalité des États associés, et d'autre part sur le principe démocratique de l'alternance du commandement et de l'obéissance aussi bien sur le plan interne que sur le plan confédéral<sup>8</sup>.

Ce fut aussi le cas du *Koinon* des Crétois, où l'on constate un très vif attachement à l'idée de démocratie, tant dans les rapports entre États confédérés qu'à l'intérieur des Cités<sup>9</sup>.

Il en fut de même des Ligues de la période hellénistique : des Confédérations Aitolienne et Achaienne<sup>10</sup>. Ces organisations confédérales sont mieux intégrées et répondent à l'idéal égalitaire plus que leurs devancières de la période classique. En principe, les Cités-membres s'administrent librement sous réserve de quelques transferts de souveraineté concernant les affaires extérieures : la diplomatie et la guerre. L'autorité confédérale, constituée à l'image du gouvernement des Cités particulières, — gouvernement en tous points démocratique, — fonctionne selon des principes rigoureusement égalitaires et démocratiques. Aucune Cité ou coalition de Cités ne peut s'assurer la prééminence dans le gouvernement confédéral. Le souci égalitaire est si vif, que l'Assemblée confédérale, organe de base, ouvert à tous les citoyens d'âge légal et détenteur de la souveraineté en matière extérieure, n'a pas de lieu de réunion fixe : elle tient ses assises successivement dans chaque État associé. Le même souci égalitaire et démocratique existe en ce qui touche les organes de composition plus restreinte, tels que la *boulè*. La désignation des

8. Cf. J. A. O. LARSEN, *op. cit.*, 72-75.

9. Cf. H. VAN EFFENTERRE, *La Crète et le monde grec de Platon à Polybe*, Paris, 1948. M. GUARDUCCI, *Note sul Koinon cretese*, *Rivista di Filologia e d'Istruzione Classica*, 1950.

10. Cf. R. FLACELIÈRE, *Les Aitoliens à Delphes*, Paris, 1937. A. AYMARD, *Les Assemblées de la Confédération Achaienne*, Paris, 1938. W. W. TARN and G. T. GRIFFITH, *Hellenistic Civilization*, London, 1952<sup>8</sup>. J. A. O. LARSEN, *op. cit.*, *passim*.

conseillers et des magistrats ( dont les *apoklètoi* ou le *stratège* ) par l'Assemblée populaire conjure tout risque d'hégémonie.

Examinons maintenant des associations interétatiques à prééminence d'une Cité particulière.

Et d'abord *l'association confédérale de caractère hégémonique*. Cette forme d'organisation fonctionne sur la base du principe égalitaire, sous réserve toutefois de l'hégémonie d'une Cité directrice. Cette hégémonie, qui signifie *leadership* sur le plan militaire, comporte l'obligation pour les Cités d'abandonner en cas de guerre à l'hégémôn ( Cité ou personne physique ) la direction suprême des opérations militaires et de lui fournir un contingent militaire quand l'intérêt confédéral vient à l'exiger.

Ce fut le cas de la Ligue Péloponnésienne<sup>11</sup> jusqu'en 404, de la Ligue Attico-Délienne à ses débuts, de la Ligue de Corinthe ou *Koinon* des Hellènes fondée par Philippe II de Macédoine en 338.

Dans ces cas il y a homogénéité des régimes politiques mais pas toujours dans le même sens.

Dans la Ligue de Corinthe c'est le régime oligarchique qui tendait à prévaloir. Dans la Confédération Péloponnésienne la chose est beaucoup plus claire : le seul régime toléré était le régime oligarchique. En effet, selon les propres termes de Thucydide, « Sparte avait sous son hégémonie des alliés qui ne payaient pas de tribut mais chez qui elle prenait soin de faire régner une oligarchie répondant à sa seule commodité » ( I. 19 ).

Dans la Ligue Attico-Délienne, le principe de l'homogénéité de régime politique joue mais dans un sens tout opposé. Nos sources nous apprennent qu'Athènes avait encouragé l'établissement de sa propre constitution démocratique dans les États-membres de la Ligue soumise à son hégémonie.

Envisageons maintenant *l'organisation hégémonique de caractère prétendument égalitaire*. Là, l'association confédérale est faussée dans son mécanisme par l'attitude d'un associé — de la Cité hégémonique — qui, outrepassant les droits que lui confère le statut de l'organisation, empiète dans des domaines autres que la direction des opérations militaires. Quoique primitivement égale en droit, la Cité hégémonique devient supérieure en fait. En droit, l'autorité confédérale est une émanation des souverainetés particulières. En fait, la volonté de l'asso-

---

11. Pour la bibliographie relative à ces différents types de confédérations, nous renvoyons à notre étude sur *L'uniformité des régimes politiques au sein des Ligues et Confédérations grecques à l'époque classique*, in *Völkerrecht und Rechtliches Weltbild*, Festschrift für Alfred Verdross, Wien, 1960, pp. 263 sqq.

ciation confédérale dans le domaine extérieur se confond avec la volonté de la puissance dirigeante. La politique extérieure de l'association n'est pas conçue en fonction directe des intérêts propres de chaque Cité. Elle profite essentiellement sinon exclusivement au seul État dirigeant.

Tel fut notamment le cas de la Ligue Attico-Délienne au moment où, vers 454 av. J.-C., l'hégémonie d'Athènes se transforme, au dire de Thucydide, en *archè*, en *imperium* inconditionné. Tel fut le cas de la Ligue Péloponnésienne après 404.

Malgré les transformations subies par ces deux Ligues dans le sens autoritaire, le principe de l'homogénéité des régimes politiques continue à jouer comme par le passé : les Cités associées d'Athènes pratiquent toujours le régime démocratique, et aucun changement — si ce n'est un décalage dans le sens oligarchique — ne se manifeste non plus au sein de la Ligue Péloponnésienne. Fait caractéristique : Athènes, qui succombe en 404 à son adversaire, se voit obligée : *primo*, d'entrer dans la Ligue Péloponnésienne ; *secundo*, de subir un gouvernement oligarchique soutenu par Lacédémone, sa rivale de la veille. Donc, en même temps qu'elle sort d'une confédération, — celle qu'elle dirige, — pour entrer dans une autre, — celle que dirige Lacédémone, — Athènes transforme sa structure politique interne <sup>12</sup>.

Pour en finir avec les rapports juridiques des Cités grecques, envisageons *l'organisation de caractère impérial*. Dans cette forme d'association l'autonomie locale est une simple tolérance du pouvoir central.

Tel fut le cas des Cités grecques sous la domination romaine. Alors, la Cité, simple rouage de la machine politique de l'Empire, n'a aucune consistance politique ou juridique dans le domaine des relations internationales. Là encore, au sein de la communauté impériale, Rome veille au maintien du principe de l'uniformité des régimes politiques : les Grecs obtiennent quelques vagues franchises municipales, à condition toutefois d'exclure définitivement du pouvoir local les démocrates <sup>13</sup>. La démocratie s'en allait en même temps que l'indépendance.

12. Voir notamment XÉNOPHON, *Helléniques*, Chapitres II et III du Livre II, et plus particulièrement II (2) 21 : « les Athéniens auront les mêmes amis et ennemis que les Lacédémoniens, et suivront ceux-ci sur terre et sur mer là où ils les conduiront ». Que l'on se rappelle le discours de l'oligarque Critias, l'un des Trente Tyrans : « Pour nous qui savions que [...] la démocratie est un régime néfaste, qui savions aussi que les Lacédémoniens, nos sauveurs, ne donneront jamais leur sympathie à la démocratie [...] ces motifs nous ont poussés, d'accord avec les Lacédémoniens, à établir la présente forme de gouvernement. » Cf. J. ISAAK, *Les Oligarques*, Paris, 1946.

13. Cf. PETIT DE JULLEVILLE, *Histoire de la Grèce sous la domination romaine*, Paris, 1879<sup>2</sup>, p. 117. G. COLIN, *Rome et la Grèce de 200 à 146 av. J.-C.*, Paris,

En ce qui concerne *le Moyen Age et les temps modernes*, les faits sont si nombreux qu'il est nécessaire, vu les limites restreintes de cet exposé, de se borner à quelques cas caractéristiques.

On pourrait signaler le cas de la Suisse, qui s'est formée en confédération en groupant les seules communautés de l'Europe Médiévale qui aient présenté des structures démocratiques<sup>14</sup>.

Le cas des treize colonies britanniques de l'Amérique du Nord, qui se formèrent en confédération en partant de la même idéologie politique, est un autre exemple. La sauvegarde du régime démocratique auquel les Nord-Américains sont attachés *ab initio* aussi fermement qu'à leur indépendance, régime qu'ils désirent voir s'implanter dans les États de leur continent<sup>15</sup>, constitue un des thèmes principaux du Message de Monroe du 2 décembre 1823<sup>16</sup>.

Un cas typique d'association interétatique à régimes politiques homogènes est ce qu'on a appelé par la suite le Directoire Européen de 1815. Les quatre, puis les cinq Puissances s'associent en vue de

1905, *passim*, notamment p. 651. A. M. BERTHELOT, article *Grèce* dans la Grande Encyclopédie, p. 315. A. PIGANIOL, *La conquête romaine*, Collection « Peuples et Civilisations », Paris, 1930, p. 236. Sur le soutien accordé par les Romains aux classes possédantes en Grèce, voir : THÉRÈSE RENOIRTE, *Les Conseils politiques de Plutarque*, Louvain, 1951, pp. 15, 52, 62, 86 et 130.

14. H. HUBER, *How Switzerland is governed*, Zurich, 1946, p. 6 : « The first federal charters also contain certain guaranties of the personal liberties of the people, which in some ways foreshadow the *Habeas Corpus*. »

15. P. RENOUVIN, *op. cit.*, p. 92 : En 1823 « Adams conseille formellement aux gouvernements des nouveaux États [ latino-américains ] de rester fidèles à la forme républicaine ». De même, l'ambassadeur des États-Unis à Londres, Rush, demande que le Cabinet anglais accepte de reconnaître les nouveaux États avec le régime qu'ils ont, en fait, établi — c'est-à-dire le régime républicain. ( P. RENOUVIN, *op. cit.*, p. 94. )

16. Cf. les §§ 48-59 du Message du Président Monroe : « Le système politique des Puissances alliées [ celles composant le Directoire Européen ] est à ce point de vue essentiellement différent de celui de l'Amérique. Cette différence provient de celle qui existe dans leurs gouvernements respectifs. Cette nation toute entière se consacre à la défense du nôtre, réalisé par la perte de tant de sang et de richesses, mûri par la sagesse de nos concitoyens les plus éclairés, et qui nous a procuré une félicité sans exemple. Nous devons donc à la bonne foi et aux relations amicales existant entre les États-Unis et ces Puissances, de déclarer que nous considérerions toute tentative de leur part pour étendre leur système à une portion quelconque de cet hémisphère comme dangereuse pour notre paix et notre sécurité ... Il est impossible que les Puissances alliées puissent étendre leur système politique à une portion quelconque de ce continent sans mettre en danger notre paix et notre bonheur ; et personne ne peut croire que nos frères du Sud, s'ils étaient livrés à eux-mêmes, l'adopteraient de leur propre gré. » Cf. ED. TATUM, *The U.S. and Europe, 1815-1823. A Study of the Background of the Monroe Doctrine*, Berkeley, 1936. D. PERKINS, *Hands off! A History of the Monroe Doctrine*, Boston, 1941.

la sauvegarde de leurs régimes respectifs, lesquels présentent entre eux, exception faite de l'Angleterre, maints traits communs. Leur but est clair : garantie respective de leurs régimes intérieurs ; opposition par la force des armes, si besoin est, à toute velléité de substitution, chez les autres États, du régime représentatif au régime autoritaire ; éventuellement, introduction du régime qu'ils pratiquent dans les États nouvellement constitués<sup>17</sup>. Je n'en veux pour preuve que le cas de la Grèce. Les Puissances, tout en reconnaissant son indépendance, imposent à la Grèce, en 1830, un régime monarchique absolutiste, sans tenir compte de la tradition démocratique qui avait commencé à se former durant les années de lutte<sup>18</sup>.

Vers le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle un phénomène analogue se manifeste au sein de deux blocs rivaux d'alliances.

Ainsi, les secousses révolutionnaires, résultat du mouvement libéral et de l'éveil des nationalités, ont eu pour conséquence d'amener les trois grandes monarchies absolues à rétablir entre elles une collaboration qui ranime les souvenirs de la Sainte-Alliance<sup>19</sup>.

En face de ce groupe des États « conservateurs », les deux États constitutionnels de l'Europe occidentale, la France et la Grande Bretagne, ont adopté à plusieurs reprises une ligne de conduite commune ou parallèle. « Est-ce simple collaboration occasionnelle ? se demande l'historien Pierre Renouvin. Non ; elle a des bases plus solides. A Paris comme à Londres, les milieux gouvernementaux ressentent la même méfiance à l'égard des initiatives de Metternich. Cette méfiance est

17. Cf. J.-H. PIRENNE, *La Sainte-Alliance*, 2 vol., Neuchâtel, 1946, 1949. CH. DUPUIS, *La Sainte-Alliance et le Directoire Européen de 1815 à 1838*, Revue d'Histoire Diplomatique, 1934. M. BOURQUIN, *La Sainte-Alliance (un essai d'organisation européenne)*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye, t. 83 (1953 - II). Du même auteur, *Histoire de la Sainte-Alliance*, Genève, 1954. P. RENOUVIN, *Histoire des Relations Internationales, V : Le XIX<sup>e</sup> siècle, I, De 1815 à 1871*, Paris, 1954.

18. Cf. A. VON PROKESCH-OSTEN, *Geschichte des Abfalls der Griechen vom türkischen Reiche im Jahre 1821 und der Gründung des hellenischen Königreiches aus diplomatischen Standpunkte*, Wien, 1867. G. ISAMBERT, *L'indépendance grecque et l'Europe*, Paris, 1900. CH. STRUPP, *La situation internationale de la Grèce (1821-1917)*, Zurich [1918]. A. MANESSIS, *Deux États nés en 1880. Ressemblances et dissemblances constitutionnelles entre la Belgique et la Grèce*, Extrait de « Travaux et Conférences » de la Faculté de Droit de l'Université de Bruxelles, Tome VII-1959, pp. 12 sqq.

19. P. RENOUVIN, *op. cit.*, p. 80 : « Le 6 septembre 1833, à l'entrevue de Münchengrätz, Metternich a sollicité, d'accord avec la Prusse, l'appui de la Russie dans la politique de répression des mouvements libéraux en Allemagne... Les trois États ont même réaffirmé le principe d'intervention. »

fondée sur les divergences « idéologiques,, , mais aussi sur les oppositions d'intérêts ... » Et cet auteur de rappeler : « Palmerston n'en persiste pas moins à penser que son « grand objectif,, est de former « une Confédération d'États libres,, , comme contrepoids à la Ligue orientale de gouvernements absolutistes <sup>20</sup>. »

De même, à la veille du deuxième conflit mondial le départ en deux camps des Puissances à rayonnement international se fit d'après les tendances idéologiques de leurs régimes respectifs. Ce sont, d'un côté, pour employer la formule consacrée, les « démocraties occidentales » : la France et la Grande Bretagne, bénéficiant d'une sorte de bienveillante neutralité de la part des États-Unis. De l'autre, l'Axe Rome-Berlin-Tokio, qui se cristallise par deux pactes homologues : le pacte anti-Komintern du 25 novembre 1936, où domine le souci du régime intérieur, et auquel adhèrent en 1939 (fait assez significatif en considération de leurs régimes respectifs) la Hongrie, le Mandchoukouo et l'Espagne ; et le traité d'alliance du 22 mai 1939 entre l'Allemagne et l'Italie, dit « Pacte d'Acier ». Donc, ici aussi, la ligne de partage des blocs rivaux longe la frontière des régimes politiques : au regard et à l'inverse des démocraties occidentales, les États autoritaires de l'Axe « seront unis par le ciment commun de l'idéologie et des appétits ». Le Troisième Reich, l'Italie fasciste et l'Empire Nippon se présentent comme des régimes totalitaires, fondés sur une même exaltation de l'État, sur la subordination de l'individu aux fins de la communauté, sur la domination d'un parti unique, sur le mépris des conceptions de la démocratie libérale et parlementaire <sup>21</sup>.

Au cours de la deuxième guerre mondiale les Puissances anglo-saxonnes et l'U.R.S.S. affirment leur unité de vues en s'opposant au régime pratiqué par les Puissances de l'Axe. Elles proclament l'excellence d'un régime politique — le régime démocratique au sens large — qui se trouve aux antipodes de ceux pratiqués par l'Allemagne, l'Italie, le Japon et leurs satellites. Au « nouvel ordre » du type totalitaire imposé en Europe et au « nouvel ordre » japonais établi en Extrême Orient, les « Nations Unies », ou plus précisément les Puissances qui parlent

---

20. P. RENOUVIN, *op. cit.*, p. 81.

21. Cf. notamment : R. STRAUZ, HOPE et S. POSSONY, *International Relations in the Age of conflict between democracy and dictatorship*, New York, 1954 <sup>2</sup>. M. BAUMONT, *La faillite de la paix, 1918-1939*, II, Paris, 1951 <sup>3</sup>. V. POTIEMKINE, *Histoire de la diplomatie, III, 1919-1939*, Paris, 1947. G. SALVEMINI, *Prelude to World War II*, New York, 1953. T. L. SCHUMAN, *Europe in the Eve. The Crisis of Diplomacy, 1933-1939*, London, 1939. P. RENOUVIN, *Histoire des Relations Internationales, VIII: Les crises du XX<sup>e</sup> siècle, II, De 1929 à 1945*, Paris, 1958.

en leur nom, opposent les principes « démocratiques » contenus dans leurs proclamations successives <sup>22</sup>.

A l'heure actuelle, les deux alliances qui ont pour pivot juridique l'une le Pacte Atlantique du 4 avril 1949, l'autre le Pacte de Varsovie du 4 mai 1955, se cristallisent, il est banal de le dire, autour de deux idéologies politiques foncièrement différentes. Que ce soit sous le signe de la guerre froide ou sous le signe de la coexistence, les gouvernements rivaux se différencient par leurs structures constitutionnelles exprimant, dans chaque cas, des conceptions politiques irréductibles. La Yougoslavie communiste, tout en s'opposant à l'U.R.S.S. <sup>23</sup>, n'a pas moins rejeté d'emblée toute idée d'appartenance au camp occidental. Des États à structure capitaliste-libérale, qui avaient été antérieurement des colonies ou des protectorats, et qui, par esprit d'opposition sans doute à leur ancienne métropole ou leur ancien « suzerain », se font un devoir

---

22. Ainsi, en ce qui concerne l'Italie, « possibilité pour le peuple italien d'établir librement un gouvernement et des institutions fondés sur les principes démocratiques » ( Déclaration signée à Moscou le 30 octobre 1943 ). « Nous rechercherons la coopération et la participation active de toutes les nations, grandes ou petites, dont les peuples sont, de cœur et d'esprit, prêts comme les nôtres à consacrer leurs efforts à supprimer la tyrannie et l'asservissement, l'oppression et l'intolérance. Elles seront les bienvenues quand elles viendront nous rejoindre dans la famille universelle des nations démocratiques » ( Communiqué de la Conférence de Téhéran du 1<sup>er</sup> décembre 1943 ). « Le rétablissement de l'ordre en Europe et la reconstruction de la vie économique nationale devront être réalisés par des méthodes qui permettront aux peuples libérés d'effacer les derniers vestiges du nazisme et du fascisme et de se donner des institutions démocratiques de leur propre choix ... » ( Déclaration sur l'Europe libérée à l'issue de la Conférence de Yalta, 11 février 1945 ). « L'intention des Alliés est de donner au peuple allemand l'occasion de se préparer à refaire éventuellement sa vie sur une base démocratique » ( Conférence de Potsdam, Communiqué du 2 août 1945 ). « L'Italie s'est libérée du régime fasciste et marque des progrès importants vers le rétablissement d'un gouvernement et d'institutions démocratiques. La conclusion d'un traité de paix avec un gouvernement démocratique italien permettra aux trois Gouvernements d'appuyer, comme ils en ont le désir, la demande d'admission de l'Italie à l'Organisation des Nations Unies » ( *ibid.* ). « Les trois Gouvernements ont également chargé le Conseil des Ministres des Affaires étrangères de la préparation des traités de paix avec la Bulgarie, la Finlande, la Hongrie et la Roumanie. La conclusion de traités de paix avec des gouvernements démocratiques reconnus de ces États permettra aux trois Gouvernements d'appuyer leur demande d'admission à l'Organisation des Nations Unies » ( *ibid.* ). « Le Gouvernement Japonais doit écarter tous les obstacles qui pourraient empêcher les tendances démocratiques de renaître et de se renforcer parmi le peuple japonais. La liberté de parole, de religion et de pensée, ainsi que le respect des droits fondamentaux de l'homme, devront être instaurés » ( Ultimatum de Potsdam adressé au Japon, 26 juillet 1945 ).

23. Condamnation du Gouvernement Yougoslave par le Kominform en juin 1948.

d'affirmer leur neutralisme, n'en affirment pas moins leur opposition au bloc soviétique. Dans chaque cas le régime intérieur s'avère comme un obstacle infranchissable à une orientation parfaitement libre de la politique extérieure.

## II

### RAISONS DE LA TENDANCE A L'HOMOGENÉITÉ DES RÉGIMES POLITIQUES

Plus on examine de près la réalité internationale, plus on s'aperçoit que le phénomène de la tendance à l'homogénéité des régimes politiques au sein des organisations internationales n'a rien de fortuit ou d'accidentel.

Procéder à cette simple constatation est relativement chose facile. Ce qui l'est moins, c'est de déceler les causes du phénomène qui nous occupe. Provisoirement, et jusqu'à plus ample informé, elles pourraient être ramenées aux trois suivantes : a/ à une cause que j'appellerai structurelle ; b/ à une raison de technique juridique ; c/ à une cause psychologique.

#### *a/ Cause structurelle.*

Si l'on considère les organisations interétatiques dans une perspective fédéraliste, on s'aperçoit que certaines lois, certains principes, ou pour mieux dire certaines « constantes » président à leur fonctionnement.

Rappelons quelques vérités élémentaires : la tendance des États à s'allier ou à se confédérer répond à un besoin naturel, donc permanent, des sociétés humaines. A l'origine de toute organisation de caractère international, on constate la présence de deux facteurs également puissants : a/ la volonté d'union, et b/ la résistance à l'intégration totale, résistance qui répond au besoin de sauvegarder l'individualité des États associés.

En ce qui concerne la volonté d'union, elle découle de la constatation d'une interdépendance de fait : un État accomplit pleinement ce qui est de sa capacité, mais, en revanche, est obligé de coopérer avec d'autres États pour faire face à des tâches qui le dépasseraient s'il restait isolé. Les collectivités étatiques qui ont constaté l'existence de ces tâches ( tâches qui excèdent les capacités et les forces dont chaque État dispose isolément ), comprenant l'avantage qu'il y a à les réaliser en commun, s'associent pour les mener à bonne fin par un travail d'équipe. Cette solidarité résulte du besoin, par exemple, de se prémunir, au moyen d'un système approprié de sécurité collective, contre un danger extérieur : parer à la menace d'une politique d'expansion étran-

gère ; du besoin aussi d'organiser sur des bases plus rationnelles la coopération économique en vue d'en élargir le champ.

Quant à la résistance à l'intégration complète, celle-ci résulte de la répugnance des États associés à faire le sacrifice total de leur autonomie. Cette répugnance, dont les causes psychologiques sont assez compréhensibles, répond, en tout premier lieu, à la nécessité d'empêcher une rupture d'équilibre au bénéfice d'un État puissant qui monopoliserait à son profit les avantages de l'organisation.

Il résulte de cette analyse que le fonctionnement des organisations préconfédérales ou confédérales est dominé par deux constantes. Ce sont les principes de l'*autonomie* et de la *participation*.

Sans autonomie il ne peut être question de coordination ou de collaboration sur pied d'égalité ; il y aurait purement et simplement absorption.

Quand au « principe de la participation », il répond à l'idée qu'il ne peut y avoir organisation préconfédérale ou confédérale valable que si les différentes collectivités qui nouent ~~entre elles~~ des liens institutionnels peuvent participer à l'élaboration des décisions de l'organisation interétatique. En l'absence d'une telle participation, le but de la confédération, de collectif qu'il était, deviendrait particulier, particulier à un seul État. De cette dernière constatation se dégage, à notre sens, une troisième constante dominant le fonctionnement de toute organisation internationale, la plus importante peut-être : l'*objectif commun*. Il faut que l'intérêt au maintien et au fonctionnement de la confédération se retrouve — et se retrouve à un degré rigoureusement égal — chez tous les membres de l'association.

On aura remarqué que les trois constantes que je viens d'énoncer sont complémentaires les unes des autres. En effet, il ne peut y avoir de participation sans autonomie, et l'identité d'objectifs ne peut être assurée sans participation et sans autonomie. Au reste, l'élément immatériel, l'objectif commun, prend ici le pas sur les deux éléments matériels (matériels car ils se concrétisent dans des institutions bien définies), l'autonomie et la participation. L'objectif commun domine le fonctionnement non seulement des organisations internationales fortement charpentées, mais aussi des associations temporaires telles que les alliances militaires. Un stratège éminent, Ferdinand Foch, avait énoncé cette vérité de base, tirée de son expérience personnelle, « qu'il ne pouvait y avoir de commandement interallié valable (je note en passant que le « commandement interallié » est justement l'*organe propre* pouvant manifester une volonté distincte de celles des États associés), qui ne fût désintéressé »<sup>24</sup>.

24. CH. DE GAULLE, *Mémoires de guerre, I, L'appel, 1940-1942*, Paris, 1954, p. 174.

Les trois principes qui viennent d'être dégagés sont la condition du fonctionnement de toute organisation interétatique. Mais il y en a un quatrième : celui de *l'homogénéité*, dans leurs grandes lignes, *des régimes politiques*. L'expérience de tous les temps apporte en effet les preuves évidentes que *le fonctionnement de l'organisation internationale implique presque nécessairement un minimum d'homogénéité structurelle des ordres étatiques intéressés*.

Nous avons relevé à cet égard un faisceau d'expériences historiques convergentes assez impressionnant. Il n'y a donc pas lieu d'y revenir.

*b/ Une raison de technique juridique* explique, en second lieu, la tendance vers l'homogénéité des régimes politiques.

Comme l'a excellemment montré Charles de Visscher, « c'est à l'État, c'est-à-dire aux gouvernants, qu'appartiennent dans l'ordre international non seulement la mise en forme technique des règles de Droit, mais encore la détermination de leur matière et de leur contenu »<sup>25</sup>.

Or, la diversité de régimes et de conceptions politiques rend quasi impossible la formation de règles de Droit uniformes régissant les rapports des États entre eux.

Dès lors, la divergence de normes, issue des contrastes existant entre les régimes politiques d'une même communauté d'États, donnera lieu à des difficultés pratiques souvent insurmontables.

On pourrait à cet égard citer deux exemples, qui se rapportent l'un à la période qui s'ouvre en Europe au moment de la chute en France du premier Empire, l'autre à la période contemporaine.

Ainsi, au début du XIX<sup>e</sup> siècle, la diversité des régimes au sein de la Communauté Internationale (cette communauté se réduisait en somme à l'Europe) fut la cause de nombreuses difficultés touchant au *principe d'intervention* ou de non-intervention et aussi au *principe de la reconnaissance* d'États ou de gouvernements.

Pour comprendre les idées qui avaient cours en Europe au moment de la Restauration, il faut se référer à une notion très ancienne, la notion de *l'État princier*. Cette notion s'apparente, à certains égards, d'une part à la tradition féodale, d'autre part aux enseignements du Droit romain. D'après cette conception, seul le prince (et non pas l'État considéré dans son ensemble) est « sujet » du Droit des gens. C'est l'action du prince, celui-ci étant omnipotent, détenteur de tous les pouvoirs à leur source, maître des sujets et maître du territoire, que le Droit des gens prend en considération. Il est le s e u l s u j e t d e

---

25. *Théories et réalités en Droit International Public*, Paris 1953, pp. 171 sqq.

Droit compétent pour disposer des terres, des biens, des finances et des hommes, et en plus pour créer ou modifier, de concert avec ses congénères, l'ordre juridique international. Car il n'y a pas d'État à proprement parler : l'État, si État il y a, est la chose du prince. On ne saurait mieux dire qu'en répétant l'aphorisme, si mal cité d'habitude, de Louis XIV : « L'État fait corps en la personne du Roy ». Il y a là une conception qui a prévalu pendant quelques siècles, jusqu'aux Révolutions d'Amérique et d'Europe ; c'est encore la conception qui, en un sens, prédomine en 1815 ; c'est la conception dont Talleyrand s'est prévalu lorsqu'il a invoqué le « principe de la légitimité » pour défendre les intérêts français au Congrès de Vienne ; c'est la conception du Droit qui est à la base du système des traités de 1815. Ces traités sont conclus entre les princes, et l'association qui en résulte se donne pour but de garantir les droits de ces princes tant dans l'ordre interne que dans l'ordre international, en ce sens que les princes s'offriront mutuellement appui et protection contre toute revendication tendant à une participation plus ou moins large des « sujets » à la puissance publique.

De cette conception de l'État découlent deux conséquences extrêmement importantes au point de vue du Droit International : d'abord en ce qui touche le droit d'intervention dans les affaires intérieures des autres États, en second lieu en ce qui concerne la reconnaissance de nouveaux États ou de nouveaux gouvernements.

Ainsi, cette conception rendait légitime le droit d'intervention. Droit d'intervention dans les affaires intérieures de tel ou tel État, afin de sauvegarder les droits d'un prince menacé par un mouvement populaire ; ou, si ce prince avait été dépossédé, intervention dans le but de le rétablir sur son trône (intervention en Espagne et dans le Royaume de Naples).

En second lieu, dans le système des traités de 1815, la création d'un nouveau gouvernement était une atteinte portée au gouvernement ancien, en somme à l'autorité légitime du prince. La reconnaissance d'un nouveau gouvernement était donc un acte incompatible avec l'ordre juridique de cette époque tout comme la reconnaissance d'un nouvel État.

Le heurt entre cette conception ancienne et les conceptions plus modernes sur la reconnaissance s'est particulièrement manifesté à l'époque de la formation du nouvel État Hellénique (1821-1830) et des républiques centre- et sud-américaines détachées des empires coloniaux espagnol et portugais (1811-1824). Allait-on reconnaître un État, la Grèce, qui s'était constitué en portant atteinte à l'autorité légitime du Sultan ? Allait-on reconnaître les États centre- et sud-

américains, qui s'étaient constitués en portant atteinte à l'autorité légitime de leurs souverains ?

A l'opposé de cette ancienne conception nous rencontrons, présidant au développement politique du XIX<sup>e</sup> siècle, la conception de l'*État national*, d'après laquelle l'État est essentiellement la personnification d'une Nation. A la base, et comme fondement matériel de l'État, il y a la Nation, dont l'État n'est que la personnification politique et juridique. 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, entité abstraite qui a pour elle, on le veut du moins, l'éternité. La Nation donc, titulaire de la souveraineté et ne pouvant s'exprimer que par représentation, désigne des représentants par voie d'élection (ou, éventuellement, de plébiscite), et, d'autre part, exerce, en principe, sur ces représentants un contrôle sur la façon dont ils utilisent leurs compétences internationales.

Les conséquences politiques de cette nouvelle conception, adoptée et rendue populaire par la Révolution Française, — et se trouvant en opposition absolue avec celle de la « légitimité », caractéristique de l'État princier, — seront les suivantes :

A l'encontre du principe d'intervention en honneur dans le système des traités de 1815, on présentera, notamment à l'époque de la Monarchie de Juillet et à l'occasion de l'Affaire belge, le *principe de non-intervention*, principe qui est encore en vigueur dans le Droit positif actuel. En effet, un des corollaires de la notion d'État national est que le règlement des affaires propres d'une nation ressortit exclusivement de sa propre compétence, et que les États tiers n'ont aucun droit de s'immiscer dans ses affaires intérieures, et notamment dans les questions de forme constitutionnelle.

La même solution sera admise *mutatis mutandis* en matière de *reconnaissance*. En effet, d'après la notion d'État national, la Nation-peuple a le Droit absolu de porter au pouvoir un gouvernement de son choix, — faculté constituant pour elle ( cela dépend évidemment des circonstances ) un moyen d'exercer sa souveraineté ou de la récupérer si elle en a été dépossédée par un gouvernement antérieur. Or, si ce gouvernement, issu, par hypothèse, d'un mouvement populaire, est en fait reconnu par la Nation, il acquiert par cela même les titres nécessaires pour être également reconnu dans l'ordre international. Les mêmes principes et le même raisonnement jouent dans le même sens en ce qui concerne la reconnaissance d'un nouvel État.

Est-il permis, malgré l'absence de perspective historique, de se référer aussi à une autre expérience, celle précisément qui se déroule

sous nos yeux et que d'aucuns appellent — c'est un mot de Raymond Aron qui a fait fortune — le « grand schisme » du XX<sup>e</sup> siècle? Les faits sont trop connus pour que j'y insiste. Je signalerai simplement pour mémoire que la volonté de projection au dehors du régime intérieur, et le raidissement qui en a résulté de part et d'autre, ont sapé les bases sur lesquelles les rédacteurs de la Charte de San Francisco avaient fondé l'O.N.U., à savoir la coopération constante des membres permanents du Conseil de Sécurité. Et je ne dirai rien de neuf en ajoutant que cela a provoqué, au sein des Nations Unies, une crise aussi profonde qu'inquiétante, déclenchant une véritable « réaction en chaîne ». Ce schisme, en effet, n'a pas seulement déterminé un transfert regrettable de compétences (tel, que, selon la fameuse formule de Charles de Visscher, on a passé « de l'impuissance du Conseil de Sécurité à l'irresponsabilité de l'Assemblée Générale »). Il est aussi à l'origine du fait que, désormais, les négociations sur les problèmes internationaux les plus importants se déroulent de plus en plus en dehors de l'enceinte de l'O.N.U., et, par des abdications successives résultant des événements mêmes, a conduit, entre autres, au retour de la vieille diplomatie secrète et à la remise en vigueur de la politique surannée des alliances, dont l'ère, croyions-nous, était à jamais révolue.

Mais il est essentiel, pour notre propos, de nous arrêter plus particulièrement sur un point qui intéresse davantage la science du Droit International, à savoir la *notion de souveraineté*.

Si l'on commence par établir une statistique des opinions émises sur cette notion par les auteurs américains et soviétiques, on arrive aux conclusions suivantes :

La plupart des auteurs américains, tels E. C. Stowell<sup>26</sup>, Philip Jessup<sup>27</sup>, Karl Loewenstein<sup>28</sup>, accordent une importance toute relative au concept de souveraineté, alors que d'autres, tel Emery Reeves<sup>29</sup>, lui dénie toute valeur.

26. *International Law, A restatement of principles in conformity with actual practice*, New York, 1931, p. 345.

27. *Modern Law of Nations*, New York, 1948.

28. *Sovereignty and International Cooperation*, American Journal of International Law, 1954, pp. 222-244.

29. Dans son ouvrage bien connu *Anatomie de la Paix*. — Il est bien évident que ces vues théoriques ne correspondent pas toujours, tant s'en faut, à l'orientation extérieure du Gouvernement de Washington. En effet, si l'on suit attentivement le déroulement des faits internationaux au cours du deuxième après-guerre, on constate que l'opposition, quant à la conception de la souveraineté que se font respectivement les auteurs américains et soviétiques, est loin d'être irréductible sur le

Il en est tout autrement de la doctrine soviétique. Pour elle, — et l'on songe notamment à des auteurs tels que Vischinsky, Krylov, Levine, Korovine, — la notion de souveraineté constitue la pièce maîtresse de tout le système du Droit International<sup>30</sup>.

Il est piquant de constater que l'Union Soviétique, qui au départ avait prévu et prôné, suivant le dogme marxiste, la disparition de l'État, soit devenue le propagandiste le plus ardent de la notion de souveraineté<sup>31</sup>.

Toujours est-il que les conséquences de l'adoption ou du rejet de la notion de souveraineté sont, au point de vue du Droit International, totalement différentes : admission du principe de la simple majorité pour les uns, principe de l'unanimité pour les autres ; confiance relative des uns envers la Cour Internationale de Justice, défiance des autres envers ce même tribunal ; accommodement des uns avec le système de tutelle, proclamation par les autres du principe de l'indépendance immédiate pour les populations non autonomes.

---

plan gouvernemental et officiel. Car en maintes circonstances le Gouvernement des États-Unis s'affirma en défenseur intransigeant du principe de la souveraineté. C'est en effet d'une conception absolue de ce principe que procède aussi bien la proposition américaine sur le droit de veto des membres permanents du Conseil de Sécurité — proposition finalement adoptée à la Conférence de Yalta (E. STETTINIUS, *Yalta, Roosevelt et les Russes*, Paris, 1951, pp. 134 sqq.) — que celle de la « réserve automatique » par laquelle les États-Unis exceptent de leur acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour (Article 36 § 2 de la Cour Internationale de Justice) « les différends relatifs à des matières (*matters*) relevant essentiellement de la compétence nationale des États-Unis d'Amérique, telle qu'elle est fixée par les États Unis d'Amérique » (H. BRIGGS, *Reservations to the acceptance of compulsory jurisdiction of I.C.J.*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye, t. 93 (1958-I), CH. DE VISSCHER, *L'affaire de l'Interhandel devant la Cour Internationale de Justice*, Revue Générale de Droit International Public, 1959, pp. 413 sqq.

30. S. KRYLOV, *Les notions principales du Droit des Gens. La doctrine soviétique du Droit International*, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye, t. 70 (1947 - I), notamment pp. 456-466. Voir analyse de la doctrine de KOROVINE dans le Journal de Droit International (Clunet), 1952, pp. 1062-1066. J.-Y. CALVEZ, *Droit International et Souveraineté en U.R.S.S. L'évolution de l'idéologie juridique soviétique depuis la Révolution d'Octobre*, Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, n° 48, 1953, pp. 203-230. Du même auteur : *L'influence des conceptions soviétiques du Droit des Gens sur la politique étrangère de l'Union Soviétique*, paru dans l'ouvrage collectif publié par l'Association Française de Science Politique et intitulé : *La politique étrangère et ses fondements*, Paris, 1954, pp. 291-321, notamment pp. 313-315. I. LAPENNA, *Conceptions soviétiques de Droit International Public*, Institut de Droit Comparé de l'Université de Paris, Paris, 1954, pp. 233-235.

31. J.-Y. CALVEZ, *op. cit.*, explique cette nouvelle orientation de la politique soviétique notamment à la p. 304.

On le voit bien : la divergence quant aux conceptions politiques sur le plan interne conduit à une divergence quant aux conceptions juridiques sur le plan international<sup>32</sup>. D'où des difficultés, voire des conflits, parfois insolubles. Point n'est besoin de pousser plus loin la démonstration.

*c/ Cause psychologique.*

Cette troisième raison de la tendance vers l'homogénéité des régimes politiques, raison majeure, à notre sens, peut être formulée de la façon suivante : *l'identité de conceptions touchant les rapports entre l'homme et le pouvoir crée une solidarité plus étroite entre citoyens d'États différents*<sup>33</sup>.

L'antiquité grecque nous apprend que les Cités à orientation hégémonique, conscientes de cette solidarité idéologique qui unit les citoyens des différents États, avaient, moins par conviction que pour se concilier des amis au dehors, une tendance fort nette à « exporter » leur doctrine politique et, ensuite, à implanter chez les autres leur propre constitution. Il n'y avait pas de meilleur moyen, pensaient-elles, pour cimenter une alliance ou une organisation internationale placées sous leur hégémonie.

Il en fut ainsi de Lacédémone, qui intervint à Sicyône et à Argos en vue d'y établir sa propre constitution oligarchique. La même tendance à imposer au dehors la constitution oligarchique apparaît aussi chez la Puissance macédonienne.

Bien qu'il joue en sens inverse, le cas d'Athènes est parfaitement symétrique. La Cité de Pallas arrive souvent à imposer son propre régime démocratique même en dehors de la Ligue dont elle assume la direction militaire.

L'appui accordé aux oligarques est tout naturel à Sparte, qui trou-

---

32. J.-Y. CALVEZ, *op. cit.*, p. 305 : « Le lien entre Droit International d'une part, et Droit interne et politique intérieure de l'autre, est présenté par les Soviétiques comme l'explication du manque d'homogénéité et d'universalité du Droit International contemporain : "En raison du fait que les intérêts de la politique intérieure, les particularités de la structure interne et les principes de l'ordre étatique interne *exercent une influence immédiate sur la politique extérieure et sur les normes et institutions du Droit International*, ce dernier contient des couches diverses appartenant à des formations sociales différentes et de plus à des périodes historiques diverses... »

33. C'est autour de cette formule qu'est centré l'excellent essai de Robert PELLOUX, *Quelques réflexions sur les partis politiques dans l'ordre interne et dans l'ordre international*, Études en l'honneur de Georges Scelle, I, Paris, 1950, pp. 414-437. Cf. aussi A. GROSSER, *Les internationales de partis politiques*, dans l'ouvrage collectif : *La vie internationale. Divisions et unité du monde actuel*, Encyclopédie Française, t. XI, Paris, 1957, pp. 11.18.3 - 11.20.3.

vera dans l'homogénéité des régimes politiques l'armature idéale de son système d'alliances : en concédant des avantages précis aux oligarques dans tous les États placés sous son hégémonie militaire, en leur ouvrant le chemin du pouvoir, elle s'assurait par là même des chefs entièrement dévoués à sa cause et à ses intérêts.

Athènes ne pouvait pas, en considération des avantages que l'on vient de noter, agir dans le même sens. Rivale de Sparte et, tout de même, foncièrement démocratique, elle ne pouvait, sans se désavouer et se discréditer aux yeux de l'opinion, soutenir ouvertement les oligarques, lesquels jouissaient déjà d'un fort patronage : Lacédémone constituait pour eux un très puissant pôle d'attraction, le seul valable à leurs yeux.

Plus récente dans l'ordre chronologique que la Ligue Péloponnésienne, la Ligue Attico-Délienne ne pouvait maintenir sa cohésion et, éventuellement, élargir ses limites, qu'en prônant un nouvel idéal politique qui était, force est de le reconnaître, le sien propre. Ce faisant, elle devenait le point de ralliement (comme Thèbes le sera plus tard à sa place) de tous ceux, très nombreux, qui, en raison de leur situation sociale, — classes peu fortunées et *hilotes*, — ne pouvaient adhérer au parti en honneur à Lacédémone, ou de ceux qui, menacés d'être évincés du pouvoir par l'action des *hétairies* oligarchiques, étaient nettement hostiles à Sparte. Dans la Lettre VII (332 c), Platon indique que ses concitoyens gardèrent la suprématie pendant soixante-dix ans « parce que dans chacune de ces Cités ils possédaient des partisans ». C'est, en effet, grâce à ces sympathies, fondées en majeure partie sur une sorte d'Internationale du parti démocratique, que le peuple d'Athènes put maintenir pendant soixante-treize ans (477-404) la cohésion de la Confédération qu'il dirigeait<sup>34</sup> ; c'est à ces sympathies qu'est due la belle et héroïque fidélité des Samiens au moment même où la Cité dirigeante allait succomber<sup>35</sup> ; c'est à ces sympathies qu'est due la reconstitution de la II<sup>e</sup> Ligue Maritime, en 377, un siècle exactement après la fondation de la première ligue du même nom.

Car, malgré les faiblesses, les contradictions internes et les déboires d'une politique impérialiste et en même temps pro-démocratique, Athènes s'assura, quoi qu'on ait dit, de fidèles sympathies parmi ceux qui, dans

---

34. Et ceci malgré l'effort militaire qu'elle eût fréquemment à soutenir afin de faire entendre raison aux dissidents qui étaient le plus souvent des oligarques.

35. Cf. XÉΝΟΦΩΝ, *Helléniques*, II (2) 6 : « Sans plus attendre, d'ailleurs, tout le reste de la Grèce avait abandonné les Athéniens après la bataille navale [celle d'Aigos Potamoi], sauf les gens de Samos : ceux-là, après avoir exécuté les aristocrates, restaient maîtres de leur ville. »

le monde hellénique, se déclaraient partisans du gouvernement exercé par le plus grand nombre <sup>36</sup>.

Ainsi, Athènes avait l'avantage de disposer d'un puissant réseau de « points d'appui », aussi bien dans le cadre de la Ligue placée sous son hégémonie qu'ailleurs.

Le cas de la France révolutionnaire est symétrique au précédent. La I<sup>ère</sup> République, qui visait à instaurer une confédération de peuples libres dont elle aurait pris la direction, se forgeait des liens d'amitié à l'étranger en diffusant sa propre idéologie politique, sa propre conception touchant les rapports entre l'homme et le pouvoir <sup>37</sup>. Partout où les troupes républicaines vinrent « régénérer » le pays, elles y laissèrent, en même temps qu'une nouvelle conception de l'homme vis-à-vis des pouvoirs, des attaches profondes et vivaces envers le peuple français : *il ne dépendait que de lui pour qu'il fît de cette amitié une alliance.*

A l'époque actuelle, le souci des protagonistes des deux blocs rivaux est manifeste : les plans stratégiques et les bases militaires, le perfectionnement des engins balistiques et autres armes modernes, cela préoccupe évidemment, en tout premier lieu, les dirigeants, tant soviétiques qu'américains. Mais ce qui est encore plus important, dans cet « univers de croisades » qui est le nôtre, c'est d'arriver à uniformiser dans les États alliés ou satellites la conception que chaque citoyen se fait de ses rapports avec les pouvoirs. Il n'y aura pas d'assise plus solide pour établir les deux alliances rivales que cette idéologie « monolithique » dans chaque cas, que ces mystiques amenuisées et simplifiées au possible de part et d'autre : primat de la liberté dite politique d'un côté, primat de la liberté dite économique de l'autre.

### III

#### TRACES DANS LE DROIT POSITIF ACTUEL D'UNE RÉGLEMENTATION TOUCHANT A L'HOMOGÉNÉITÉ DES RÉGIMES POLITIQUES

On peut dire que le Droit International positif actuel révèle, quoique souvent de manière voilée, une préférence marquée pour les structures démocratiques.

36. Cf. G. E. M. DE SAINTE-CROIX, *The character of the athenian Empire*, *Historia, Zeitschrift für alte Geschichte*, 1954/1955, 1-41.

37. Cf. J. GODECHOT, *La Grande Nation : L'expansion révolutionnaire de la France dans le monde, 1789-1799*, 2 vol., Paris, 1956. E. HAMBURGER, *Droits de l'homme et relations internationales*, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, t. 97 (1959 - II), notamment pp. 314-321 : « La doctrine de l'homogénéité des régimes condition de la paix internationale ».

Cette tendance, qui est manifeste dans les proclamations alliées au cours de la deuxième guerre mondiale, remonte au Pacte de la S.d.N., dont l'Article 1 exigeait des États en instance d'admission à Genève « qu'ils se gouvernent librement »<sup>38</sup>.

La Charte de San Francisco n'a pas repris textuellement la formule du Covenant. Mais en n'admettant dans son sein que des « États pacifiques » (Article 4 § 1 de la Charte de San Francisco), l'O.N.U. impose implicitement — de façon extrêmement vague, il faut dire, — un *minimum* d'homogénéité dans les régimes politiques des États qu'elle groupe.

Il faudrait rappeler ici pour mémoire l'Affaire espagnole<sup>39</sup> et les résolutions prises par les organes de l'O.N.U. à son sujet. Plus tard, des considérations d'opportunité, qu'il ne m'appartient pas de juger, ont valu à ce pays une espèce d'amnistie.

Cette préférence pour les structures démocratiques, exprimée d'un point de vue international, est loin d'être fortuite.

Le législateur international a été, en effet, plus d'une fois amené à constater *l'existence d'affinités naturelles entre les régimes démocratiques et les solutions fédéralistes et décentralisatrices*.

En effet, décentralisation et organisation internationale ou fédéralisme ont ceci de commun : que, par des voies opposées, ils aboutissent à la fragmentation du pouvoir politique, voire à des abandons ou des transferts de souveraineté, — alors que les structures centralisées et le refus de toute soumission à un ordre superétatique traduisent une tendance commune à la concentration du pouvoir<sup>40</sup>.

---

38. Cette formule signifiait que l'État en instance d'admission à la S.d.N. devait être gouverné selon les principes démocratiques et, notamment, que son gouvernement devait être responsable devant le peuple ou devant les représentants du peuple. C'était là, assurément, la conception qui prévalait au moment de l'élaboration du Pacte : celle du Président Wilson et de Léon Bourgeois. La liberté politique, la démocratie, étaient considérées comme devant être les bases mêmes de l'organisation internationale. C'était une façon d'introduire dans l'ordre interétatique des considérations d'ordre interne, alors que, traditionnellement indifférent aux formes de gouvernement, le Droit International n'envisageait les États que de l'extérieur. Cette conception initiale fut cependant abandonnée par la pratique de la S.d.N. La formule « un État qui se gouverne librement » fut interprétée à l'occasion de l'entrée de l'Éthiopie à l'Organisation de Genève dans le sens de la non-dépendance vis-à-vis d'un État étranger, et c'est la conception qui prévalut durant l'ère des régimes dictatoriaux en Europe.

39. Cf. NATIONS UNIES, Conseil de Sécurité, *Procès-Verbaux Officiels*. Première Année, Seconde Série, Supplément Spécial : *Rapport du Sous-Comité chargé de la Question Espagnole*, New York, juin 1946.

40. Voir l'excellente étude de JEAN RIVÉRO, *Introduction à une étude des sociétés fédérales*, dans *Le fédéralisme : Problèmes et méthodes*, Bulletin International des Sciences Sociales, U.N.E.S.C.O., 1952, pp. 25 sqq.

Ainsi, les régimes autoritaires de pouvoir personnel aboutissent à la fois à la centralisation du pouvoir sur le plan interne et au refus de tout partage de souveraineté sur le plan international. Bien plus : on se départirait difficilement de l'idée de connexité entre la vocation d'ordre absolu à l'intérieur et la vocation de force, voire d'expansion au dehors.

Tout ceci mène à penser que la démocratie est le terrain le plus propice pour la fragmentation du pouvoir et, par conséquent, pour la promotion des solutions fédéralistes et le développement des organisations internationales <sup>41</sup>.

Mais, objectera-t-on sans doute, en quoi sommes-nous avancés si, en considération de l'ordonnancement juridique international actuel, nous affirmons l'excellence du principe démocratique alors qu'il n'est guère à notre époque de vocable plus imprécis ni plus équivoque?

En fait, le problème devient clair si, au lieu de se contenter de l'affirmation pure et simple du principe démocratique en tant que fondement des relations internationales actuelles, on essaie de dégager — comme l'a fait excellemment Georges Burdeau <sup>42</sup> — les conséquences pratiques qu'entraîne ce principe.

---

41. Ces affinités ont été perçues avec une rare acuité par des auteurs aussi éloignés l'un de l'autre que DÉMOSTHÈNE et EMMANUEL KANT.

Démosthène, qui, quoi qu'on ait dit de son particularisme de clocher, a été, tout au contraire, un panhelléniste imbu d'idées fédéralistes et un adepte du système de la sécurité collective, a très bien vu que la communauté inter-hellénique ne pouvait s'organiser sur des bases solides que si elle réunissait des États pratiquant le régime démocratique. Dans le discours *Sur les affaires de la Chersonèse* il affirme que le véritable ennemi de la communauté inter-hellénique constituée en association confédérale est Philippe II de Macédoine, précisément parce que Philippe est un oligarque et qu'en tant qu'oligarque il en veut aux Constitutions démocratiques.

Démosthène avait vu juste. Après la victoire remportée par Philippe II à Chéronée en 338, il ne resta en Grèce que fort peu de Cités souveraines et il n'y eut plus de communautés inter-helléniques à fondement égalitaire. Ce n'est que beaucoup plus tard que l'on trouve en plein essor les deux célèbres confédérations, l'Aitolienne et l'Achaienne, au moment où les Cités qui les composent affirment leur indépendance et leur égalité dans la démocratie.

Cinq siècles plus tard, Marc-Aurèle s'affirme en champion de la Cité universelle. Or, sur le plan théorique, l'idéal de cet empereur philosophe est, au dire de son biographe Ernest RENAN (*Marc-Aurèle et la fin du monde antique*, Paris, 1899, p. 18), tout démocratique.

Dans le même ordre d'idées et à quinze siècles de distance c'est Emmanuel Kant qu'il faudrait citer. Voir à cet égard dans les présents *Mélanges*, pp. 367-396, la très suggestive étude de G. VLACHOS, « *Fédération des peuples* » et *coexistence pacifique chez Kant*.

42. *Régimes politiques et communauté internationale*, Revue Générale de Droit International Public, 1953, pp. 521-531. Les développements qui suivent quant aux conséquences de l'adoption du principe démocratique sont, en partie, directement inspirés de cette étude.

Ainsi, pour nous en tenir à quelques points essentiels, l'adoption du principe démocratique sur le plan interne, avec possibilité de projection sur le plan international, implique : *primo*, un changement dans les procédures par lesquelles s'exprime sur le plan interétatique la volonté des gouvernants ; et *secundo*, une prise en considération plus sincère et plus effective des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

*Premier point.* — Si la démocratie est nécessaire au développement de l'organisation internationale, encore faut-il assurer la démocratisation des procédures par lesquelles s'exprime la volonté étatique dans le domaine international : conclusion d'accords internationaux dans lesquels se cristallise, tant au point de vue politique qu'économique, l'orientation extérieure du pays.

Comme l'indique G. Burdeau, les chances de la communauté internationale sont tributaires des règles et pratiques auxquelles les différents régimes subordonnent l'exercice du *treaty-making power*.

A cet égard, il y a lieu de relever la contradiction qui s'accuse chaque jour davantage entre la démocratisation théorique des relations internationales, démocratisation inscrite dans la plupart des Constitutions, et la pratique suivie par les gouvernements dans la formation des engagements internationaux.

Le développement des accords en forme simplifiée est le témoignage le plus visible de cette évolution, mais il n'est pas le seul.

Aux États-Unis, par exemple, dans l'hypothèse de bon nombre d'accords internationaux, la pratique des *agreements* permet au Président d'éviter le débat parlementaire. Mais en dehors de la république nord-américaine, dans maint autre pays le maniement des affaires extérieures reste, en pratique, le monopole d'une administration et parfois, mais peut-être plus rarement, d'un Ministre. Au reste, la procédure constitutionnelle est utilisée de telle façon, que, le gouvernement ayant usé à plein de son autonomie en matière de négociations, la question, lorsqu'enfin s'ouvre la discussion devant le Parlement, peut être considérée comme ayant été déjà tranchée non seulement dans son ensemble, mais même dans ses détails.

A l'opposé de cette pratique, la technique démocratique consiste à soumettre les traités à la procédure parlementaire valable pour les lois, avec les seules différences que motive le caractère contractuel des traités (adoption ou rejet en bloc du projet de traité).

D'une façon plus concrète, la technique démocratique doit comporter :

1. — Une plus large participation des Parlements à l'orientation de la politique extérieure du pays.

Sur ce point il peut y avoir des objections.

La stabilité des organisations internationales — qu'elles soient à vocation universelle ou de caractère régional — exige de la part des gouvernements participants une fermeté de vues et une continuité de desseins qui puissent garantir le maintien des engagements pris. Or, est-il logique de faire dépendre tout cela de la précarité des majorités parlementaires ?

Souvent aussi, la première condition du succès des négociations entamées est leur secret<sup>43</sup>. Ce secret peut-il être assuré par un pouvoir autre que l'exécutif ?

Il y a là une question de mesure. Dans certains pays on a résolu le problème en associant l'opposition parlementaire à la conduite de la politique extérieure. Je fais notamment allusion au système du *bi-partisanship* pratiqué aux États-Unis et, à certains moments, en Grande Bretagne.

2. — Comme conséquence directe de ce qui vient d'être dit, on ajoutera que la technique démocratique doit comporter dans une mesure de plus en plus large la renonciation aux accords en forme simplifiée qui sont comme on sait les conventions qui se passent de l'agrément parlementaire.

3. — Cette même technique doit comporter en troisième lieu la renonciation aux traités secrets. Si le secret peut à la rigueur se justifier au cours des négociations, il ne se justifie guère quand il couvre des accords internationaux ayant force légale. Après l'expérience des deux guerres mondiales et du deuxième après-guerre, la nocivité des traités secrets n'est plus à démontrer.

4. — Serait-ce aller trop loin dans l'énoncé des conséquences logiques du principe posé, que d'affirmer que la technique démocratique doit comporter la participation directe des peuples à l'élection des représentants nationaux aux organes internationaux ?

5. — Et serait-ce faire preuve de naïveté, que d'affirmer que l'idéal démocratique — la « vertu républicaine », pour reprendre la formule de Montesquieu — exige un plus haut degré de moralité chez les gou-

43. « La diplomatie secrète ... permet d'éviter l'interférence de l'opinion mal informée avec le cours même des négociations » (J.-B. DUROSELLE, *L'opinion publique et la politique étrangère*, dans l'ouvrage collectif *Les Affaires Étrangères*, Publications de l'Université d'Aix-Marseille, Centre de Sciences Politiques de l'Institut d'Études Juridiques de Nice, Paris, P.U.F., 1959, p. 233). Cf. aussi : P. RENOUVIN, *Histoire des Relations Internationales, VIII : Les crises du XX<sup>e</sup> siècle, II, De 1929 à 1945*, Paris, 1958, p. 410 : « La diplomatie publique ou "semi-publique", qui se soumet au contrôle de l'opinion, est parfois plus dangereuse que la diplomatie secrète, parce que l'une engage le prestige national tandis que l'autre facilite les replis nécessaires. »

vernants, et une vigilance plus active, en matière de politique extérieure, chez les gouvernés ?

*Deuxième point.* — La technique démocratique a conduit à admettre ce qui naguère aurait constitué une hérésie et une monstruosité juridique, à savoir : la possibilité de garantie des droits de l'homme et des libertés fondamentales par l'ordre international.

Or, c'est précisément par le détour d'une nouvelle conception de l'État que l'on débouche sur la matière toute nouvelle de la garantie internationale des droits de l'homme.

Nous venons d'envisager dans leur processus historique la conception de l'État princier et celle de l'État national. A côté d'elles, et plus récente dans l'ordre chronologique, une nouvelle conception commence à se faire jour. Il s'agit de *l'État, agrégat de services publics*.

En effet, les théoriciens du Droit Public ont été amenés à constater que l'on aurait une vue incomplète de la réalité juridique si l'on considérait l'État comme un phénomène statique, c'est-à-dire dans ce qui lui sert seulement de support : la nation. Il est, en effet, essentiel d'envisager l'État dans son fonctionnement, en regard de son activité, du but qu'il poursuit, de la mission qui est la sienne. L'individu attend de l'État un certain nombre de services, et c'est le fait qu'il rend ces services qui justifie son existence et rend légitime l'autorité dont il est investi. On a été ainsi amené à considérer que l'État est essentiellement un groupement de services publics, coordonné et généralisé. Mais, quel que soit le caractère des services publics qu'il y a dans l'État, l'idée essentielle dans cette conception est que ces services, dont la responsabilité, en ce qui concerne leur bon fonctionnement, incombe à l'État, sont orientés vers la satisfaction des besoins des individus et la garantie des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En somme, et pour reprendre les termes du Pacte de San Francisco : le but de l'État est de « favoriser le progrès social et ( d' ) instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande ». Cette conception, qu'on peut appeler la *conception démocratique de l'État*, peut avoir des conséquences au point de vue du Droit International, et notamment au point de vue des interventions possibles de l'organisation internationale dans les affaires intérieures de l'État. Car, si l'on s'attache à l'idée que l'État tend essentiellement à faire fonctionner ses services publics afin de « favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande » ; et que, par contre ( tel État se montrant incapable de faire marcher ses services publics en ce sens ), il se produit des *carences* dans le fonctionnement de la machine étatique visant à la satisfaction des besoins individuels,

— on se trouve, par un retour des choses, conduit à l'idée que, sans doute, à première vue, et conformément au Droit positif ( Art. 2 § 7 de la Charte des Nations Unies ), l'organisation internationale, en l'espèce l'O.N.U., n'est pas autorisée « à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale de l'État » ; mais que, tout de même, l'impératif de respecter cette compétence, qu'on a appelé jusqu'ici « la compétence exclusive de l'État », s'atténue, que peut-être même le devoir de maintenir ce respect s'efface, et que, finalement, l'intervention de la Communauté Internationale devient légitime, lorsque l'État considéré se laisse aller à des *défaillances excessives* dans le fonctionnement de ses services publics en ce qui touche notamment la garantie des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>44</sup>. C'est précisément dans la matière de la garantie des droits de l'homme et des libertés fondamentales qu'apparaît, beaucoup plus clairement que dans d'autres domaines, le point d'incidence entre l'organisation internationale et le régime politique des États.

A cette préoccupation majeure de l'ordre international actuel, le Droit positif contemporain a répondu de deux façons : 1/ Il consacre la protection internationale des droits de l'homme, de façon bien imparfaite dans le cadre de l'O.N.U., de façon plus effective dans le cadre du Conseil de l'Europe ( qui n'a fait d'ailleurs qu'entrebailler la porte du Prétoire par l'intermédiaire d'une Commission d'examen ) ; 2/ Il exclue ( au moyen de certains traités de paix ) le retour de certains régimes qu'il considère comme contraires aux bases fondamentales de la Communauté Internationale actuelle.

44. C'est ce qui faisait déjà dire à GROTIUS : « Si un Busiris, un Phalaris ou quelque Diomède de Thrace infligeait à ses sujets de mauvais traitements qui révolteraient tout le monde, le droit d'action de la société humaine serait-il paralysé? » ( GROTIUS, *De jure belli ac pacis*, Livre II, ch. XXV, § 2 ). Cf. également J. BENDA, *La grande épreuve des démocraties*, édité à New York en 1942, réédité à Paris en 1945, p. 166 : « La démocratie implique aussi, par la logique de son essence, qu'elle intervienne dans l'intérieur d'un État étranger, si le chef de cet État viole la justice dans ses rapports avec son peuple : elle l'implique d'autant plus, que celui qui bafoue les droits de l'homme à l'intérieur de sa nation n'a pas de raison de s'en abstenir à l'extérieur, et que ce n'est point un hasard si les chefs d'États autocratiques sont presque inmanquablement ceux qui troublent la paix du monde. » Cet auteur cite la déclaration de Herbert Morrison au Parlement britannique ( 28 novembre 1939 ) : « Nous devons rester fidèles à un idéal de gouvernement, quelle que soit sa véritable forme, conçu comme existant pour servir les peuples et non pour les dominer. Nous devons nous rappeler qu'il ne s'agit pas là seulement pour nous de politique intérieure, mais extérieure, car il est certain que les chefs d'État qui oppriment leurs concitoyens voudront demain opprimer les nations étrangères. »

\* \* \*

Ainsi se vérifie sous nos yeux l'hypothèse émise par Emmanuel Kant, à savoir que l'organisation internationale suppose nécessairement un minimum d'homogénéité structurelle des ordres étatiques intéressés.

S'il y a donc symétrie parfaite entre le régime constitutionnel interne et l'organisation internationale, on peut ajouter qu'il est des régimes qui contribuent mieux que d'autres à une prise de conscience fédéraliste. Nous l'avons constaté à propos des confédérations hellénistiques, l'Aitolienne et l'Achaienne : les organes confédéraux s'y superposaient aux organes internes, dont ils étaient en quelque sorte le décalque, c'est-à-dire la fidèle reproduction à une échelle plus vaste.

Bien plus : si le régime démocratique interne est de nature à promouvoir les solutions fédéralistes à l'échelle internationale, les institutions fédérales et l'esprit fédéral ne sont-ils pas une garantie pour le fonctionnement harmonieux du régime démocratique sur le plan interne ? Comment admettre, en effet, le fonctionnement de la démocratie sur le plan fédéral, et ne pas l'admettre sur le plan domestique ? Comment admettre, par exemple, la représentation universelle et directe de la masse des citoyens à l'organe international, et ne pas l'admettre au sein des organes étatiques ?

Cette symétrie, cette concordance parfaite entre la Cité démocratique et l'organisation internationale dont elle fait partie, on aurait pu la constater à Genève, à un moment précis de l'histoire de cette ville helvétique, lorsqu'on parlait de l'« institution de Genève », de l'« esprit de Genève ». L'observateur attentif ne pouvait en effet manquer d'être frappé par la structure de cette ville qui, idéalement, se développait alors sur trois plans : le plan cantonal, le plan fédéral, le plan international.

Dans cette perspective, évidemment stylisée, que l'Humanité eut l'avantage de connaître, pour une période d'ailleurs très courte, au lendemain de la première guerre mondiale, on pourrait imaginer une sorte de diptyque parfaitement cohérent, et évoquer, comme pendant de Genève, le souvenir lointain de la Cité de Mégalopolis, capitale de la Confédération Arcadienne en 370-362 av. J.-C.

Là aussi, mais d'une manière beaucoup plus concrète et tangible, — on peut encore y voir les vestiges du passé <sup>45</sup>, — la ville se développait sur deux plans. Au nord de la rivière Hélistôn s'élevait la Cité avec

---

45. BRITISH SCHOOL AT ATHENS, *Excavations at Megalopolis*, London, 1892. J. B. BURY, *The two parts of the City of Megalopolis*, *Journal of Hellenic Studies*, 1898, p. 15.

ses habitations, ses temples et, au centre, tel le cœur politique de la ville, l'*agora*, où s'assemblaient les Mégalopolitains pour délibérer sur les affaires de l'État.

Mais la ville de Mégalopolis était aussi le siège des organes de la Confédération. Au sud du cours d'eau s'étendait donc la ville confédérale : elle comprenait le Thersilion, bâtiment de la Ligue, et le théâtre en hémicycle<sup>46</sup> où il y avait alternance de spectacles et de réunions délibératives des « Dix Mille », des *Myrioi*, l'organe principal de l'organisation internationale.

A la fin des trilogies, lorsque le chœur avait cessé d'évoluer, alors qu'il restait quelque chose comme un écho du grand souffle tragique qui avait élevé l'homme au dessus des contingences égoïstes et l'avait purifié par la *catharsis*, les citoyens venus des quatre coins du territoire confédéral s'assemblaient. Ils se réunissaient pour délibérer sur ces mêmes matières qui constituent l'objet et le fonds même de notre discipline : la guerre, la paix, les traités.

L'image qu'offre encore la Cité de Mégalopolis, autrefois État démocratique participant à une Confédération de caractère purement égalitaire<sup>47</sup>, est sur le plan matériel — j'allais dire sur le plan charnel — la plus saisissante illustration de la concordance existant entre les structures politiques internes et l'organisation internationale.

---

46. E. FIECHTER, *Das Theater im Megalopolis*, Stuttgart, 1931.

47. J. A. O. LARSEN, *Representative Government in Greek and Roman History*, Berkeley and Los Angeles, 1955, pp. 77 sqq.