

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

DE LA PRÉTENDUE INCONSTITUTIONNALITÉ INTERNE DES TRAITÉS

(A propos du Traité
sur la « Communauté européenne de défense »)

Le projet de Traité instituant la Communauté européenne de défense, signé à Paris le 27 mai 1952 et non encore ratifié a soulevé une émotion intense (1). Il comporte indiscutablement des aléas. Il reste que gouverner consiste essentiellement à prendre des risques, à choisir les moindres et que le plus grave d'entre eux c'est, à notre sens, de n'en pas vouloir prendre. Nous n'en dirons pas plus.

Nous ne pensons pas, en effet, que la tâche d'un juriste soit d'exposer les éléments d'une situation politique et de se prononcer sur une question d'opportunité. De même ne croyons-nous pas que des hommes d'Etat soient dans leur rôle en évoquant, un peu à la légère, des arguments juridiques mal définis pour étayer leur position politique.

C'est le cas, notamment, en ce qui concerne l'allégation produite au Congrès radical de Bordeaux, selon laquelle le Traité relatif à la Communauté de défense serait *inconstitutionnel*. Mais comme toute erreur fournit l'occasion d'approcher la vérité, celle-là nous permettra de regrouper les arguments qui permettent d'affirmer que la notion d'inconstitutionnalité d'un traité dans l'ordre juridique étatique est impensable.

..

Et d'abord il faut déblayer. Il va de soi qu'un *projet* de traité peut être en contradiction avec l'esprit ou les termes d'une constitution. En ce cas les organes investis de la compétence pour traiter peuvent refuser la ratification ou l'autorisation de ratifier. En ce cas, pas de problème. Ce qu'on veut dire, c'est qu'une fois le traité ratifié et internationalement existant, ses signataires ne peuvent plus contester sa validité sous prétexte d'inconstitutionnalité.

Il va de soi également que les traités peuvent être *inconstitutionnels internationalement* pour tous ceux qui admettent qu'il existe une Consti-

(1) V. notamment l'Année politique et économique, N° 109 et l'article de M. Bernard LAVERGNE intitulé : L'armée dite européenne ou la recherche d'équilibre.

tution internationale par cela seul qu'il existe une Société internationale. Toute société repose sur une éthique qui se traduit dans un ensemble de normes exprimant les conditions essentielles de la vie sociale qui sont obligatoires pour les gouvernants et les gouvernés. Cette Constitution peut être coutumière ou écrite ; on la qualifie de rigide, en ce dernier cas, si ses dispositions ne peuvent être modifiées que selon une procédure pré-établie (Chap. XVIII de la Charte des Nations Unies). La Constitution internationale globale était avant tout coutumière ! mais on peut estimer, si l'on admet leur vocation à l'universalité, que le Pacte de la S. D. N. fut et la Charte de l'O. N. U. est, une Constitution mondiale. Un gouvernement d'Etat membre qui souscrit des stipulations conventionnelles contraires aux principes expressément ou implicitement contenus dans la Charte, ferait un acte internationalement inconstitutionnel (2) (art. 102 et 103).

Mais ce n'est pas de cette inconstitutionnalité-là que se préoccupent les gouvernements, le Parlement français, le Bundesrath de Bonn et sur laquelle les tribunaux des Etats peuvent avoir à statuer. Les traités ont été argués d'inconstitutionnalité *nationale éventuelle* et l'on a soutenu qu'ils devraient être considérés comme nuls du fait de leur contrariété avec la loi suprême du pays.

La proposition à elle seule implique une adhésion à la théorie de la primauté du Droit interne sur le Droit international puisque la violation d'une règle de Droit étatique entraînerait l'illégalité d'une règle de Droit international conventionnelle. Elle n'implique pas nécessairement l'adhésion à la doctrine dualiste, parce qu'un monisme juridique peut —, à la rigueur, — être bâti sur la primauté du Droit interne, mais, en fait, la majorité des dualistes sont en ce sens, cependant que les monistes qui partent de la primauté du Droit international sont nécessairement en sens inverse (3).

Cependant Anzilotti (4) dont la place éminente à la tête de l'Ecole dualiste est bien connue, se prononce contre l'inconstitutionnalité des traités. Il écrit :

« Les nombreuses discussions engagées sur ce point pèchent toutes par un vice originaire qui est l'absence d'une idée claire de la distinction entre le Droit international et le Droit interne. ... Si nous partons de la conception que le Droit international et le Droit interne sont des ordres distincts et que les normes de l'un n'ont pas de pertinence juridique dans l'autre..., nous devons admettre que les limitations à la compétence du chef de l'Etat italien par les Constitutions, ne pourront devenir une présupposition de l'imputation dans le domaine international qu'en vertu des normes internationales qui y feraient appel ... Or, cette norme n'existe pas... C'est pourquoi le Traité, lorsque les conditions voulues par le Droit international sont réunies, sera valide, même si le chef d'Etat a fait ce qu'il n'était pas autorisé à faire ou a violé, en quelque façon, ses devoirs constitutionnels ... ».

(2) Le Pacte de la S. D. N. avait déjà ouvert la voie mais de façon timide et incomplète dans son article XX.

(3) V. sur ce point Kelsen, La garantie juridictionnelle de la Constitution, dans l'Annuaire de l'Institut international de Droit public, 1929, p. 73 et s. et dans Les rapports de système entre le Droit interne et le Droit international, 1926, T. IV.

Lorsqu'Anzilotti parle du chef de l'Etat, il s'avise bien que le rôle qu'il lui attribue est contradictoire avec l'évolution démocratique de la quasi totalité des Etats entre les deux guerres mondiales. Mais en réalité son raisonnement peut s'appliquer et s'applique à toute autorité investie du « treaty making power », même aux fonctionnaires lorsqu'il s'agit d'accords en forme simplifiée (*op. cit.*, p. 359 et s.). Il étudie, par la suite, les différents systèmes constitutionnels de conclusion des traités et distingue entre les compétences dont la mise en jeu est nécessaire pour la formation de la volonté (ou pseudo-volonté) de l'Etat, et celles (du souverain notamment) nécessaires pour déclarer cette volonté, la certifier à l'égard des co-contractants. Il se range à l'avis de ceux qui estiment que cette déclaration couvre, au point de vue de la validité des traités, les irrégularités de fond ou de forme qui pourraient être commises par les organes constitutionnels participant au treaty making power. La sanction de ces irrégularités peut être d'ordre interne et politique, mais la déclaration de volonté est « internationalement pertinente » et, comme telle, ne saurait être contestée. Les gouvernants des Etats co-signataires, en discutant la régularité constitutionnelle des traités, s'immisceraient dans un rôle de contrôle incompatible avec l'égalité, corollaire à la souveraineté des Etats et s'engageraient au surplus dans des discussions infinies, qu'à l'intérieur des Etats eux-mêmes, les juristes ont souvent quelque peine à mener à terme. Il croit d'ailleurs que ces contestations sont à peu près sans exemple et qu'il y a lieu de présumer que le consensus de la communauté internationale est conforme aux solutions qu'il préconise (5).

C'est donc pour des raisons qu'il considère comme d'ordre scientifique que le chef de l'Ecole dualiste, le plus incontesté depuis Triepel, soutient une thèse que les auteurs et la jurisprudence de beaucoup d'Etats acceptent par une sorte de réflexe sentimental, sans chercher à l'approfondir (6).

C'est qu'en réalité le dualisme dissimule une réaction congénitale d'exclusivisme étatique ou de nationalisme, conférant à l'ordre juridique interne seul une existence réellement autonome, originaire, acceptée, et basée sur la souveraineté, c'est-à-dire sur la possession intégrale originaire de toutes les compétences publiques et impliquant vis-à-vis des communautés étrangères non plus, peut-être, une *aeterna auctoritas* comme à l'époque du Droit tribal, mais une totale indépendance, aboutissant à une totale incoordination. Le Droit international classique est un Droit de juxtaposition égalitaire, et par conséquent anarchique, où toute règle de Droit

(5) Il déclare nettement (*op. cit.*, p. 362) : « Dire que la détermination de la compétence pour conclure les traités rentre nécessairement dans la compétence du Droit constitutionnel et que par suite il appartient à celui-ci, d'une façon exclusive, de fixer les conditions sous lesquelles peut naître une volonté étatique tendant à la conclusion des traités, cela revient à dire que les normes constitutionnelles ont efficacité dans le domaine propre du Droit international, c'est-à-dire que le Droit international n'est pas un ordre juridique autonome ».

(6) Il est curieux de constater qu'une minorité seulement parmi les internationalistes les plus récents paraissent se désintéresser de ce problème qui pourtant met en jeu les fondements mêmes du Droit international. Cependant, le professeur M. SIBERT, dans son récent *Traité* (T. II, p. 217, nos 891 et s.) consacre une étude particulièrement fouillée à laquelle nous conseillons vivement au lecteur de se reporter.

exigeant le consentement de tous les sujets de Droit (Etats), il ne peut exister d'autres normes que contractuelles ou conventionnelles, la coutume elle-même ayant un caractère de convention tacite. La doctrine dualiste considérera donc logiquement que les conditions de légitimité des actes bi- ou multilatéraux aussi bien que les actes unilatéraux, obéissent à des règles de Droit interne et principalement aux règles constitutionnelles, les plus importantes de toutes. Ainsi la guerre légale des Romains était-elle celle qui avait été déclarée selon les règles et les formes du Droit féodal !

Il devrait s'ensuivre logiquement que tout gouvernement signataire est en droit de considérer que ses co-signataires n'ont pas valablement traité, s'ils n'ont pas stipulé, d'une façon analogue ou tout au moins concordante ! avec celle qu'ils emploient eux-mêmes. Ainsi, si ses co-signataires se sont engagés dans des conditions qui sont, selon eux, non seulement irrégulières en la forme, mais inadmissibles au fond. Poussée à ses extrémités logiques, la doctrine rendrait impossible, par exemple, la conclusion de traités et de conventions entre gouvernements démocratiques et gouvernements absolutistes, entre Etats capitalistes et Etats prolétariens : c'est en se basant sur des idiosyncrasies de ce genre que la Russie des Soviets a renié les engagements financiers et économiques du tzarisme et l'Allemagne hitlérienne contesté la validité des traités inégaux qui ont suivi la première guerre mondiale. Dans quelque domaine que ce soit, le dualisme équivaut à un *ausseres Recht* et non à un Droit international, parce qu'elle se heurte à cette quadrature du cercle qui s'appelle la pluralité des souverainetés et qui traîne après elle toutes les séquelles d'une absurdité (7).

Il nous paraît donc que malgré la subtilité du raisonnement anzilottien, il est impossible d'être à la fois dualiste et partisan de l'inconstitutionnalité interne des traités, à moins qu'on ne se résolve, comme le fait l'éminent auteur, à déclarer que tout traité sera constitutionnel, sur la base d'une présomption *juris et de jure*, dès qu'il aura été déclaré tel par l'autorité constitutionnelle compétente, quels qu'en puissent être les vices originaires. C'est, croyons-nous, pousser bien loin la fiction.

Pour la doctrine moniste, le problème est beaucoup plus simple. La notion d'inconstitutionnalité interne du Traité est simplement impensable et cela sans hésitations ni dissidences.

La doctrine moniste, rappelons-le, n'est à aucun degré une doctrine visant à l'uniformité, à l'unicité du Droit. A l'inverse, on pourrait la quali-

(7) L'Ecole dualiste devrait en tout cas considérer comme inconstitutionnel un acte international matériellement contraire à une Constitution internationale. Or, la plupart des dualistes rejettent la notion de « Constitution internationale » parce que toute Constitution est pour eux un acte de souveraineté et non pas un acte conventionnel, et transporte le phénomène juridique dans l'ordre interne où règne la décision des majorités. Souvenons-nous comment Calhoun, en Amérique, et Seydel en Allemagne, se refusaient à admettre la possibilité d'un ordre fédéral hiérarchisé et soutenaient le Droit « inhérent » de « nullification » des Etats, parce que son abandon impliquerait le suicide même de l'Etat dont l'essence est d'être souverain.

fier de « pluraliste », en ce sens qu'elle laisse subsister et même garantit tous les ordres juridiques spontanés, ou même engendrés par d'autres ordres juridiques décentralisés. Le principe du monisme, c'est que l'*extension des ordres juridiques suit pas à pas l'extension du phénomène de sociabilité* : au fur et à mesure que des rapports nouveaux s'établissent entre sujets de Droit de communautés politiques distinctes et jusque-là plus ou moins isolées, on voit apparaître nécessairement une ou des règles de Droit nouvelles régissant ces rapports (*Ubi societas ibi jus*). Ces règles de Droit régissant les situations nouvelles constituent un *ordre de superposition* à l'égard des ordres préexistants ou sous-jacents qu'elle coordonne. Elle est *commune* aux groupements politiques préexistants qui, en ce qui concerne ces normes nouvelles, ne forment qu'un corps juridique, et constituent, *parte in qua*, une collectivité inter-sociale, comme disait Duguit (*Ubi jus, ibi societas*). Or, cet ordre juridique nouveau, né d'un phénomène de sociabilité nouveau, doit nécessairement *régir* ou *péricliter*. S'il est respecté, le ou les phénomènes de solidarité auxquels il correspond se réalisent et se développent. S'il est méconnu, ce ou ces phénomènes de sociabilité périclitent ou disparaissent. Dans les rapports entre Etats, la règle de Droit international, ou un complexe de règles inter-étatiques nouvelles, sont donc dans une situation de *supériorité hiérarchique* à l'égard des règles de Droit internes préexistantes et par conséquent les priment (*Volkerrecht bricht Landesrecht*). Non seulement l'ordre juridique de superposition prime le Droit sous-jacent, mais *il l'abroge automatiquement* pour autant qu'il est incompatible avec lui. C'est le phénomène de la « caducité » analogue à celui du Droit interne, et qui se produit sans qu'il soit besoin de recourir à la procédure de la *réception*, chère à l'Ecole dualiste.

Sans doute ne saurait-on se dissimuler que ce phénomène d'ordre technique, nécessaire et spontané, éprouvera des résistances et des échecs en raison de l'exclusivisme des autorités étatiques et des opinions publiques. C'est là que réside l'obstacle psychologique au fédéralisme, lorsqu'à la superposition hiérarchique des normes on tente d'ajouter, pour la consolider, la hiérarchie des institutions. Tel apôtre d'un fédéralisme européen futur, dont il n'a envisagé que les avantages et négligé les sacrifices correspondants, adopte soudain une attitude rétractile lorsqu'il se trouve en face des réalisations.

L'histoire des relations internationales montre cependant que la sociabilité se développe en proportion géométrique, au fur et à mesure que les moyens de communication matériels et intellectuels se multiplient et se perfectionnent. La doctrine moniste le *constate*, sans plus. Ce mouvement d'expansion atteint aujourd'hui un volume et une intensité que les anciens juristes ne pouvaient même pas imaginer, et si les auteurs modernes soupçonnent quelque romantisme dans cette assimilation des faits économiques et de leur traduction juridique, c'est qu'ils ne se rendent pas suffisamment compte des lois sociologiques.

Sociabilité = juridicité. La vie du Droit est un phénomène constant de stratification de plus en plus étendue des couches juridiques, avec, bien entendu, des régressions éventuelles dues aux aléas d'ordre psycho-politiques, mais obéissant à la loi de la superposition hiérarchique.

automatique des systèmes de Droit. La revendication d'une action en inconstitutionnalité, qui souvent trouve audience devant des tribunaux nationaux hypnotisés par le commerce exclusif des disciplines de Droit interne, reçoit pourtant des faits un démenti constant.

Il a fallu s'en aviser lorsque le phénomène de superposition des ordres a atteint son point culminant avec le Pacte de la S. D. N. et la Charte de l'O. N. U. Le problème devenait alors universel (8).

Le Pacte de la S. D. N. modifiait la Constitution française alors en vigueur sur plusieurs points. Ses articles 13 et s. interdisaient d'avoir recours à la guerre offensive avant l'achèvement de procédures assez longues dites « moratoire de guerre », alors que la Constitution de 1875 enregistrait la norme de Droit international classique qui fait de la compétence de guerre une compétence discrétionnaire des gouvernements. L'article 18 du Pacte relatif à la conclusion et à la ratification des Traités, de son côté, prohibait les traités secrets, alors que la loi du 16 juillet 1875 art. 8, les prévoyait expressément.

Un traité ou convention bi ou multi-latérale eussent eu le même résultat : par exemple le Pacte Briand-Kellogg qui constituait une renonciation à la compétence de guerre et une véritable révolution constitutionnelle pour les gouvernements signataires, dont beaucoup d'ailleurs s'empressèrent de le tenir pour nul et non avenu.

La Charte de San-Francisco est plus catégorique encore. Elle enlève à tous les gouvernements adhérents la compétence de guerre offensive et interdit non seulement le recours à la force et le droit de se faire justice à soi-même, mais la menace de force. Même en possession d'un titre authentique obligatoire, d'un jugement par exemple, le gouvernement d'un Etat plaideur ne peut plus recourir à l'exécution forcée, à moins que le Conseil de sécurité ne lui en facilite les moyens (art. 2, § 3, 4, 5 et art. 94), ce qui est pour lui, d'ailleurs, facultatif (9). En ce qui concerne le règlement pacifique des différends, il peut également se produire des interventions continuelles du même Conseil de sécurité. Il peut s'en produire dans le domaine économique, de la part du Conseil économique et social. Il peut s'en produire, — et nous en savons quelque chose, — en ce qui concerne les territoires non autonomes (art. 73 et 74 de la Charte), etc... Il semble vraiment impossible de dire que l'autonomie constitutionnelle des Etats

(8) Il eût dû le devenir. Aussi bien à New-York qu'à Genève, la politique des Conventions constitutionnelles *fermées*, mais « à vocation universelle », est une hypocrisie en même temps qu'une négation du Droit.

(9) On notera que la fonction exécutive en Droit international n'est pas encore définitivement organisée. La Charte refuse aux Etats le droit de se faire justice à eux-mêmes, mais elle ne leur fournit pas de succédané institutionnel capable de leur assurer l'exécution matérielle des situations juridiques judiciairement contrôlées. Il s'ensuit qu'un gouvernement de mauvaise foi n'a même pas besoin de discuter le bien-fondé de ses prétentions. Il peut nier ses obligations, si faibles soit-elles, et se dispenser de les respecter.

membres de l'O. N. U. soit demeurée ce qu'elle était avant la Charte de San-Francisco. La conséquence de la superposition d'un ordre juridique mondial à tous les systèmes de Droit préexistants est ici tellement évidente qu'on se demande si c'est à l'observation systématique du phénomène ou au scepticisme des auteurs qu'est dû sur ce point leur silence.

Le phénomène, au surplus, n'est pas nouveau. Le Juge Van Eysinga, dans un ouvrage paru en 1916 (10), rapporte que la conclusion d'un Concordat entre le gouvernement néerlandais et le Saint-Siège, avait abouti à modifier les rapports de l'Etat avec l'Eglise catholique néerlandaise, donc à modifier la situation constitutionnelle du pays telle que le prévoyait la Constitution de 1848. Le résultat fut néanmoins considéré comme nécessaire, bien que certains internationalistes entretiennent quelques doutes sur la nature juridique des Concordats et hésitent à les assimiler à des traités.

Le Professeur M. Sibert écrit dans son récent ouvrage :

« Dans des cas particulièrement typiques, et par la *diplomatie internationale* elle-même et par la volonté des *constituants* acquis à une exacte technique du Droit, il a été formellement reconnu et que la Constitution soit limitée par le Traité pré-existant, et que le Traité postérieur et contraire à une disposition constitutionnelle, loin d'être sans valeur, comporte nécessairement que l'organe compétent dans l'Etat adapte la *Constitution nationale* aux exigences de la *Convention internationale* ».

La solution est ainsi donnée, aussi bien en cas d'antériorité qu'en cas de postériorité des Traités.

L'auteur cite comme exemple l'obligation qui s'imposa au Reich d'abandonner l'article 61, paragraphe 2, de la Constitution de Weimar relative à l'Anschluss de l'Autriche, à la suite d'une note du Conseil Suprême en date du 2 septembre 1919, parce que contraire à l'article 80 du Traité de Paix de Versailles. C'est ce que Kelsen qualifie, de façon vigoureuse, de « mise au pas » de la Constitution. Sibert cite également la Constitution républicaine d'Espagne du 18 septembre 1931 qui, dans son article 6, se conforme au Pacte Kellogg et porte :

« L'Espagne renonce à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale ».

En outre, dans son article 77, la même Constitution harmonisait complètement son système de Droit et celui de la S. D. N. (11).

*
**

Si maintenant nous considérons la Constitution française actuellement en vigueur (12), il paraît vraiment bien difficile de nier qu'elle reconnait explicitement la primauté du Droit international (et, par conséquent, l'im-

(10) P. 115.

(11) V. RAPHAEL ALTAMIRA, Les répercussions internationales du changement de régime en Espagne. *Esprit international*, 1931.

(12) V. pour les Constitutions de l'époque intermédiaire (1940-1946), l'avant-propos de Mirkine-Guetzevitch au *Recueil des Constitutions européennes*. Presses

possibilité d'arguer les traités d'inconstitutionnalité interne), sans même que les constituants se soient préoccupés de distinguer entre la contrariété éventuelle d'un Traité avec une loi ordinaire ou avec une loi constitutionnelle.

Dans son préambule, le principe est posé :

« La République française ... se conforme aux règles du Droit international ». Elle accepte même le principe fédératif :

« Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix ».

On a beaucoup discuté sur la portée de la « réserve de réciprocité » et l'on s'est demandé si elle impliquait, dans chaque cas particulier, une réciprocité spécifique, c'est-à-dire une égalité absolue dans leurs conséquences des dispositions conventionnelles de chaque traité, notamment des traités multilatéraux conclus en vue de l'organisation de la paix. Nous ne le pensons pas. Le traité, et surtout le traité multi-latéral, obéit à la technique de la loi. La loi est égale pour tous. Cela signifie qu'elle produit les mêmes aménagements de compétence pour tous les sujets de Droit qu'elle touche par sa généralité. Mais cela ne signifie pas, et ne peut pas signifier, que l'usage de ces compétences engendre les mêmes situations matérielles bénéfiques ou coûteuses pour tous les signataires. L'équivalence matérielle des effets des conventions doit évidemment être recherchée au cours des négociations diplomatiques ; mais elle ne saurait jamais être obtenue complètement, ce qui n'autorise pas, une fois la ratification régulièrement acquise, à contester la validité du traité (13).

Le doute n'est plus permis. Déjà dans leur ouvrage classique Barthélemy et Duez s'étaient prononcés dans le sens que nous préconisons (14). Laferrière qui admettait, avec Carré de Malberg, que l'ordre juridique français n'était pas « constitué ou modifié directement par un traité international », déclare maintenant, en termes précis, que « la Constitution de 1946 a institué le système inverse ». Il intitule le passage relatif à ce sujet « *les Lois françaises d'origine internationale* ». Cette attitude de la part d'un juriste aussi prudent que sûr est pour nous précieuse (15).

Enfin, le Professeur G. Vedel intitule, sans équivoque, le paragraphe 2 de la Section III, Chap. III de sa 2^e Partie : « La primauté du Droit international par rapport aux dispositions du Droit interne » (16). Il signale une contradiction apparente entre les articles 26 et 28 de la Constitution, le premier déclarant que les traités diplomatiques régulièrement ratifiés et publiés ont force de loi, tandis que le second leur attribue une supériorité sur les lois internes (sans distinction). En réalité les deux dispositions

(13) Le problème ne se présente pas, bien entendu, en ce qui concerne le préambule de la Constitution, pour ceux qui ne voient en lui que des principes de moralité politique mais non de véritables normes. Ce n'est pas notre avis, et nous le considérons ainsi que les « Déclarations de Droits », nationales ou internationales, comme de véritables normes supra-constitutionnelles, ainsi que le faisait le Doyen Hauriou.

(14) *Traité de Droit constitutionnel*, 2^e éd., p. 826.

(15) V. LAFERRIÈRE, *Droit constitutionnel*.

sont complémentaires. Le traité produit les mêmes effets que la loi dans l'ordre interne ; il a force exécutoire, sans qu'il soit besoin d'aucune procédure d'introduction. Il ne perd cette force exécutoire que par un acte contraire, de caractère *international*, qui est la dénonciation, toutes les fois que cette dénonciation est possible *internationalement*. En cas de conflit entre la loi et le traité, la priorité est acquise au traité quelle que soit sa date. Le traité, même plus ancien, sera préféré à la loi qui ne saurait l'abroger. Cette analyse succincte est parfaite.

On notera enfin que le regretté P. Niboyet, dont on connaît par ailleurs la tendance nationale en matière juridique, avait été consulté, lors de la rédaction de la Constitution, et qu'il n'a pas hésité à préconiser d'abord, à soutenir ensuite, la solution radicale qui fut adoptée (17).

« Ce texte a le mérite d'affirmer, écrit-il, qu'il n'y a pas à modifier la législation française au préalable pour qu'un traité s'applique... On ne peut qu'être satisfait de cette affirmation de la force qui s'attache aux traités... La France peut être vraiment fière parce qu'elle affirme enfin, *ce qui est conforme à l'éthique internationale*, la primauté du traité sur la loi, c'est-à-dire de l'ordre international sur l'ordre interne... Désormais, la discussion se trouve close quant à savoir si une loi nouvelle peut porter atteinte aux dispositions d'un traité... A cet égard, notre Constitution pourra servir de modèle à bien des pays étrangers ».

La doctrine paraît donc définitivement établie et conforme à la thèse moniste et l'on s'explique mal que l'on puisse si légèrement soutenir le contraire.

..

Lorsqu'on lit l'article 25 de la loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne, du 23 mai 1949, on est naturellement amené à penser que le système doit être le même que le nôtre. L'article 25 est, en effet, ainsi conçu :

« Les règles générales du Droit international font partie intégrante du Droit fédéral. Elles *priment les lois* et font naître *directement* des droits et obligations pour les habitants du territoire fédéral ».

C'est la seconde phrase de ce texte qui est particulièrement importante, car elle semble bien indiquer que les normes du Droit international s'adressent « directement » à tous les individus sujets de Droit de la collectivité internationale qu'elles régissent, et par conséquent n'ont *aucun besoin d'être introduites dans l'ordre juridique interne*. Cependant, la première phrase qui reproduit le fameux moto américain : « International law is a part of the law of the land » peut sembler un rappel malencontreux, étant donnée l'interprétation douteuse qui lui est souvent donnée. L'article 26 de la loi fondamentale allemande qui parle de « l'inconstitutionnalité » des actes ou préparatifs d'agression est également de nature à faire croire que les rédacteurs de cette loi fondamentale n'avaient qu'une notion indécise de la portée des textes auxquels ils se sont ralliés.

Un incident récent et relatif, lui aussi, au Traité de Paris sur la Communauté de défense est de nature à nous en apporter la preuve.

On sait que 145 députés de la minorité, s'appuyant sur l'article 95 de la loi fondamentale décidèrent, le 31 janvier 1952, de saisir le Tribunal constitutionnel fédéral en vue de lui faire dire et juger que toute législation tendant à contraindre les Allemands au service militaire serait inconstitutionnelle. Le 7 juillet, après signature des conventions de Bonn sur les accords contractuels et du Traité relatif à la Communauté européenne de défense, ils demandèrent ensuite au Tribunal constitutionnel de déclarer que les « lois de ratification » de ces traités seraient également inconstitutionnelles (18).

Par arrêt du 30 juillet le Tribunal constitutionnel déclara le recours irrecevable parce que « préventif » à l'égard de la loi éventuelle de ratification. Le Tribunal ne pourrait intervenir pour déclarer inconstitutionnelle une loi fédérale que lorsque la loi incriminée est promulguée et entrée en vigueur, à la suite d'une publication. Toutefois, en ce qui concerne les lois par lesquelles les organes fédéraux compétents, donc le Parlement, ont été appelés à donner leur agrément aux traités ou Conventions, le Tribunal fédéral a considéré que son intervention pouvait se produire dès avant leur promulgation, aussitôt que tous les organes constitutionnels dont l'intervention est nécessaire ont exprimé leur sentiment, afin d'éviter que le Président fédéral ne se trouve dans la cruelle alternative soit de ne pas faire exécuter un traité inconstitutionnellement ratifié, soit de ne remplir ses obligations internationales qu'en violation de la Constitution (18 bis).

Cette attitude comporte donc une distinction entre les lois internes et les lois d'origine internationale, dites lois de ratification, qui semble indiquer que le Tribunal fédéral s'est rangé à la doctrine dualiste de l'inconstitutionnalité interne. Il distingue d'ailleurs entre le moment où la loi entre en vigueur en Droit interne et celui où elle entre en vigueur en Droit international. D'autre part, il admet également que la loi de ratification a pour effet d'introduire le traité dans l'ordre juridique interne, de le « transformer en loi allemande », ce qui est également la thèse d'Anzilotti. Enfin, si le Président a procédé à une ratification contrairement à la Constitution, cette ratification vaudrait à l'égard des autres co-signataires, quelles qu'elles puissent être les irrégularités d'ordre formel ou matériel intervenues dans la procédure interne.

Cet exemple nous semble caractéristique de la difficulté qu'éprouvent les juges étatiques de raisonner selon les techniques élémentaires de l'ordre juridique international (18 ter).

(18) Depuis lors le Tribunal de Karlsruhe a été saisi de deux nouvelles instances : demande d'avis du Président Heuss, et instance des partis de la majorité, cependant que la lecture définitive des deux traités était reportée. Il semble que la Cour soit incitée à envisager le problème sous un jour politico-juridique.

(18 bis) L'arrêt est basé sur l'article 59 de la loi fondamentale, § 2. « Les traités qui régissent les relations politiques de la fédération ou qui se rapportent à des matières relevant de la législation fédérale requièrent l'agrément ou le concours des Assemblées législatives fédérales compétentes, selon le cas, sous forme de lois fédérales. Pour les Conventions d'ordre administratif, les dispositions relatives à l'administration fédérale s'appliquent par analogie. »

On peut présenter, ou plutôt rappeler ici, une observation faite avant nous et de nature à intéresser les constitutionnalistes. C'est qu'ils auraient tort de trop se fier aux précautions que prennent les Constitutions rigides pour éviter des révisions inconsidérées. Quelles que soient les procédures imaginées, il suffira d'un caprice diplomatique pour les rendre inutiles, si les organes de contrôle démocratique ne sont pas vigilants (19).

*
* *

La tendance de la doctrine et de la jurisprudence à accepter la possibilité d'une inconstitutionnalité interne des traités et à bâtir autour de cette idée des constructions juridiques compliquées n'est cependant pas universelle. Il semble que dans les Etats fédératifs elle soit portée à évoluer en sens inverse. Le professeur Roger Pinto a donné sur ce point une étude particulièrement poussée à laquelle nous renvoyons le lecteur (20). Il se peut que dans ces Etats la pratique de la superposition des ordres juridiques incline les spécialistes à envisager la technique de leur hiérarchie d'une façon plus correcte.

Le professeur Pinto commence par faire adhésion à la thèse moniste comme allant de soi : « La solution dégagée n'est qu'un aspect de la primauté du Droit international sur le Droit interne. Elle applique la doctrine du fédéralisme ... » Il rappelle ensuite l'opinion du juriste américain James Brown Scott, solicitor du Département d'Etat, qui soutenait l'attitude adoptée par celui-ci dès 1931 : « Les Constituants considéraient le pouvoir de traiter comme étant de nature internationale plutôt qu'interne en ce que si la méthode d'élaboration des traités est d'ordre interne, leur contenu est international ». Aux Etats-Unis, un traité peut parfaitement modifier la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les Etats membres instituée par la Constitution et garantie par elle. Il pourrait même modifier le territoire d'un des Etats fédéraux. Plusieurs articles du professeur Manley Hudson sont dans le même sens. Sans doute le professeur Pinto ne dissimule pas qu'il y a des divergences et qu'il y a eu des revirements dans la doctrine. Il en donne une analyse approfondie. Il souligne aussi que certains des arrêts de la Cour suprême peuvent être d'une interprétation difficile ; mais il constate qu'aucun d'eux n'a jamais accepté de prononcer l'inconstitutionnalisation d'un traité (21).

Présente un intérêt tout particulier le paragraphe dernier de son étude relatif aux traités et aux droits constitutionnels des individus. Le Tribunal

comme signifiant que lorsque un traité inconstitutionnel a été signé, la Constitution doit être révisée, ce qui respecte la primauté du Droit international. Mais c'est une fausse technique : la révision s'opère automatiquement, sans procédure interne de « mise au pas ».

(19) V. BARTHÉLÉMY et DUEZ, *op. cit.*

(20) V. « La Constitutionnalité des dispositions de fond des traités devant la Cour Suprême des Etats-Unis » dans *La Technique et les Principes du Droit public*, t. 1, pp. 439 et s. Paris, 1950.

(21) Il semble qu'il en soit de même en Suisse.

fédéral, en plusieurs occasions, notamment au moment de la reconnaissance de l'Etat soviétique, n'a pas hésité à considérer comme valables les dispositions d'un traité, même contraires aux dispositions de la Constitution américaine garantissant le droit de propriété.

Sur ce dernier point, il convient de faire une observation dont la pertinence semblera d'autant plus certaine à l'époque où des tribunaux d'Etats américains ont basé leurs décisions sur la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de l'O. N. U. Il ne nous paraît pas douteux, en effet, qu'un traité doive être considéré comme inconstitutionnel, mais *internationalement* inconstitutionnel, au cas où ses dispositions violeraient des principes fermement établis du Droit international tels que ceux de la Déclaration des Droits. Mais ici se creuse l'abîme juridique qui menace aujourd'hui de séparer la société internationale œcuménique en deux mondes vivant sur des éthiques opposées.

..

Peut-être n'est-il pas sans intérêt d'ajouter aux constatations précédentes certains arguments de technique générale du Droit. Le premier ne demande guère de développements. Si la primauté du traité sur la loi interne, quelle qu'elle soit (ordinaire ou constitutionnelle), était contestée, *il serait désormais impossible de conclure aucun Traité*.

C'est en effet un principe fondamental de Droit public que la compétence ne constitue pas une propriété de son titulaire, un droit subjectif, mais bien une fonction dont le gouvernant ou le fonctionnaire sont dans l'obligation de s'acquitter, toutes les fois au moins qu'il s'agit d'une fonction d'importance dont on dit qu'elle est *liée* et non discrétionnaire. Il n'y a pas dans le Droit public interne d'abandon ni de délégation de compétence, en particulier à des autorités étrangères. Or, c'est une vérité unanimement reconnue que tout traité, quel qu'il soit, comporte un abandon de compétence temporaire ou définitif. Qu'il soit l'un ou l'autre, l'ordre juridique international cependant les exige : sans eux, il demeurerait statique et sans vie. Comme tout ordre juridique, il n'existe que par cette *incessante mutation des compétences*, œuvre de la législation en Droit interne, en Droit international du Traité-loi, avec toute la cascade de conséquences qui en découlent, selon la théorie autrichienne de la formation du Droit par degrés (22).

Il est en particulier un ordre de traités qui, par leur nature même, consistent essentiellement en abandons définitifs de compétences, c'est-à-dire en coupes sombres dans le régime constitutionnel de l'Etat dont les gouvernants les signent : ce sont les traités dits « constitutifs » ou internationalement constitutionnels. Ils modifient les bases mêmes des entités juridiques étatiques : traités de cession, d'annexion partielle ou totale, de protectorat, de structure fédéraliste et, pour ces derniers, les plus humbles comme les plus ambitieux, des Unions administratives classiques comme celles des poids et mesures, de la propriété industrielle, de l'Union postale universelle, jusqu'à l'Organisation internationale du Travail, les traités-constitu-

(22) C'est la thèse de...

tions (23) des Specialized Agencies et, surtout, les systèmes confédératifs ou les Constitutions d'Etats fédéraux. Il est de ces structures dont la portée anodine n'a jamais soulevé d'émotion. Il en est d'autres, comme le Plan Schuman ou la Communauté de Défense, qui agitent actuellement l'opinion à raison de leurs implications politiques ; mais, du point de vue juridique, la nature des unes et des autres est *identique*, quel que soit leur contenu. Leurs conditions de validité sont les mêmes. La différence que l'on fait entre eux est d'ordre sentimental. Si l'on argue de l'invalidité de la Communauté de défense, par exemple, comment peut-on admettre celle de la Charte de San-Francisco ? Comment surtout peut-on voir dans l'élaboration d'une Constitution fédérale européenne un remède aux inconvénients du Traité de Paris du 27 mai 1952 ? Ce serait un argument ou une politique de Gribouille.

*
**

Est-ce à dire qu'aucun défaut dans l'intervention des organes étatiques constitutionnellement compétents pour traiter ne puisse compromettre la validité d'un acte-règle conventionnel ? Certainement non, et nous ne faisons pas allusion ici à cette inconstitutionnalité internationale dont nous avons parlé au début du présent article. Nous pensons au cas où le traité n'aurait pas été passé par les organes *nationalement et internationalement compétents* pour établir la règle de Droit en matière internationale. C'est le cas le plus fréquemment envisagé par les publicistes et en particulier par les spécialistes du Droit international, lorsqu'ils déclarent, à juste titre, qu'un acte passé par un organe incompétent ou agissant au delà de sa compétence ne peut avoir de validité juridique (24). Pour bien comprendre ce dont il s'agit, il convient de revenir à Anzilotti et à la thèse en vertu de laquelle seule la *déclaration* de volonté de l'Etat est pertinente en Droit international cependant que la technique de la *formation* de cette volonté ne l'est pas.

Si Anzilotti transpose ainsi dans son acception la plus rigoureuse la thèse de Montesquieu selon laquelle les choses du Droit des gens dépendent du seul pouvoir exécutif (25), affirmation aujourd'hui lettre morte, même pour les Anglais qui l'ont embaumée parmi leurs momies juridiques, c'est qu'il lui fallait bien sortir de l'impasse où l'avait placé la contradiction entre la thèse dualiste et l'évolution des faits. Pour y arriver, il abandonnait la primauté de l'ordre juridique interne inhérente au dualisme en faisant de l'acceptation de l'affirmation du Monarque, organe constitutionnel *interne*, une obligation juridique *internationale* pour ses co-signataires. Sans doute en Droit interne, la technique procédurale de la Constitution devait être respectée, mais si le chef de l'Etat affirmait qu'elle l'avait été, elle était censée l'être. C'est le type même de la fiction juridique.

(23) On sait, en effet, que suivant l'exemple adopté par l'Organisation internationale du Travail, les Specialized d'Agencies ont tendance à modifier leurs « statuts » en « constitutions » et que leurs relations avec l'O. N. U. sont réglées par de véritables traités.

(24) ROUSSEAU, *Principes généraux*, p. 236 ; POMME DE MIRIMONDE, *Les Traités imparfaits*, Thèse Paris, 1921, etc.

(25) *Fennit des lois*, Livre XI, Chap. V.

La doctrine moniste rejette celle-là avec les autres. L'explication qu'elle donne accepte la possibilité d'une inconstitutionnalité, à la fois *nationale et internationale* du traité, dans le cas où la norme constitutionnelle et la norme internationale coïncident. C'est le cas où il s'agit d'un excès de pouvoir ou d'un vice de forme, parce que le traité n'a pas été conclu par les autorités compétentes selon la Constitution, que la décision des organes de l'Etat n'a pas pu, par conséquent, se former régulièrement et que le Droit international veut, *lui aussi*, que cette procédure constitutionnelle d'intervention des autorités étatiques ait été réalisée.

On dit habituellement que l'ordre juridique international *délègue* à la loi constitutionnelle interne le droit de désigner les autorités ayant compétence pour exercer le « treaty making power » et en régler la procédure. La norme internationale détermine ainsi quel sera le législateur international ; mais elle ne va pas plus loin et, notamment, ne détermine pas quelle sera l'étendue de la compétence constitutionnelle en ce qui concerne son pouvoir matériel de légiférer.

Anzilotti, avons-nous vu (26), s'insurge contre cette affirmation technique et affirme que cette délégation *n'existe pas*, qu'on ne saurait en trouver l'expression dans aucun document conventionnel et qu'elle n'a non plus aucun fondement dans la coutume. On pourrait, croyons-nous, en dire autant de la norme de la « volonté déclarée », abstraction faite de son caractère de commodité dont on peut estimer qu'il lui confère rang de « pratique », mais non de coutume, car on ne voit pas quel fondement juridique on peut lui trouver dans l'*opinio communis necessitatis*. On pourrait même citer beaucoup de cas où elle serait d'une criante invraisemblance et par là inacceptable comme règle de Droit. C'est au maximum un pis aller.

Au contraire, la « délégation implicite » se présente avec un caractère de *nécessité*, à la condition toutefois que l'on accepte la *technique du dédoublement fonctionnel* (27) dont un examen attentif des rapports internationaux nous confirme chaque jour la réalité et le fonctionnement dans les rapports interétatiques traditionnels et qui reste, hélas, souvent actuelle.

Le « dédoublement fonctionnel » a pour point de départ ce fait d'observation que tout Ordre juridique tend à se réaliser, même lorsqu'il est notoirement imparfait, et manque des institutions publiques qui lui seraient nécessaires à cet effet. Les sociétés primitives fournissent sur ce point d'innombrables illustrations. Dans tout milieu social, la réalisation du Droit a pour agents nécessaires les détenteurs de la plus grande force (Duguit). Il se peut qu'ils soient organisés et hiérarchisés et, en ce cas, l'ordre public et la paix ont des chances de régner. Il se peut qu'ils ne le

(26) Ci-dessus, p. 1013.

(27) En ce qui concerne la pratique du dédoublement fonctionnel, nous renvoyons, outre nos ouvrages, à un récent travail de M. H. WIEBRINGHAUS, assistant à l'Université de la Sarre, et intitulé : *Beitrag zur Lehre vom Gesetze der funktionellen Verdoppelung innerhalb einer universalistischen Theorie des Internationalen und Völkerrechts*, 1952. C'est un essai d'application générale de la pratique du dédoublement aussi bien en Droit international privé que public.

soient pas et alors le parallélisme des forces engendre les guerres privées dans le désordre du féodalisme. Il ne s'ensuit pas pour autant que ces sociétés imparfaites n'aient pas de système de Droit commun. Il y a eu un Droit et une hiérarchie féodale pendant des siècles, dans tous les Etats; mais l'efficacité de l'ordre juridique commun dépendait de la volonté des plus forts, de la concordance de leurs intérêts, de leurs rapports personnels. De ces « Seigneurs » dépendait la paix, tant qu'une force politique plus grande ne parvint pas à leur faire accepter, par l'entremise d'institutions juridictionnelles et sanctionnatrices, une commune interprétation de la règle de Droit. Jusqu'alors, les gouvernants féodaux étaient *ensemble et juridiquement* les réalisateurs d'un Droit particulier dans leurs seigneuries respectives, et les réalisateurs de l'ordre juridique commun sous le contrôle le plus souvent théorique du détenteur de la souveraineté : l'Empereur ou, dans les grands Etats, le Roi, Empereur dans son Royaume. Ce fut un type achevé de dédoublement fonctionnel.

Il en fut, il en est encore trop souvent de même dans le système juridique international classique ou traditionnel. Ce système, lui aussi, tend à l'efficacité, mais partant du postulat pour nous inacceptable de la souveraineté plurale, il reste un système de collaboration *éventuelle* et non de subordination. Il n'a d'efficacité que dans la mesure où l'accord entre gouvernants égaux en Droit peut se faire, c'est-à-dire lorsque leurs intérêts coïncident exceptionnellement ou lorsque les circonstances politiques incitent au compromis. Alors seulement, on aboutit à l'acceptation des règles de Droit écrites ou coutumières, à l'interprétation arbitrale ou juridictionnelle, à la mise en œuvre matérielle de la norme acceptée ou du jugement rendu. A défaut, c'est la lutte ou la loi du plus fort, la guerre ou duel-judiciaire, car en Droit international classique comme en Droit féodal, la force crée le Droit : les traités imposés par la violence sont juridiquement valables.

Ce court schéma montre qu'en Droit international traditionnel ce sont les gouvernants internes qui, unilatéralement, bi ou multi-latéralement, créent le Droit (légifèrent), l'interprètent (jugent), l'appliquent (exécutent) et remplissent ainsi *les trois fonctions essentielles de tout ordre juridique*. Tout gouvernant étatique est gouvernant international, aux trois stades fonctionnels de la dynamique du Droit. Le cumul des compétences internes et internationales constitue ce « dédoublement fonctionnel » dont il est curieux qu'on se soit si tardivement avisé (28) et qu'on ait eu tant de peine à accepter. Cette technique, avec tous ses défauts, était pourtant inévitable. Elle ne peut changer que par l'apparition d'un appareil organique super-étatique superposé à l'appareil organique interne, comme l'ordre juridique international l'est à l'ordre juridique national. C'est le *féderalisme fonctionnel*. On en veut ou on n'en veut pas, mais, si l'on s'y rallie, il faut en accepter les conséquences.

Les constatations expérimentales qui précèdent permettent, semble-t-il, de se demander comment Anzilotti peut nier l'existence de la loi fonamen-

(28) A vrai dire les internationalistes théologiens, et notamment Vitoria, en avaient eu l'intuition, mais leur « Prince », Philippe II, étant à la fois Roi d'Espagne et Empereur, la notion du cumul s'imposait mieux.

tales portant délégation du Droit international au Droit constitutionnel interne, en ce qui concerne la compétence pour traiter et légiférer soit dans les sociétés internationales particulières, soit dans la société internationale globale.

A vrai dire nous ne tenons pas au mot de « délégation » qui est fictif. Une « délégation » est une sorte de mandat et implique l'initiative du délégant. Or, il s'agit ici de l'acceptation *tacite* et traditionnelle d'un état de choses considéré comme nécessaire et, en fait, constitutionnel. En partant de l'hypothèse de l'Etat souverain, en rejetant le superétatisme, il n'y a pas d'autre technique possible des fonctions juridiques dans la communauté internationale. On préférerait donc dire que cette communauté « reconnaît » à tous les gouvernements étatiques le *treaty making power* ou droit de légiférer internationalement. En tout cas, répétons-le, la pseudo-délégation s'arrête là et doit s'arrêter là. Elle reconnaît à tout gouvernement étatique la compétence normativiste, mais : 1° elle ne dit pas *quels* sont les organes gouvernementaux qui dans chaque Etat auront compétence pour traiter ; et 2° elle ne limite, en aucune façon, la *compétence matérielle* des gouvernements, c'est-à-dire le contenu normatif des traités.

1° Elle ne peut pas aller plus loin sur le premier point, parce qu'elle se heurte à une autre norme fondamentale du Droit international classique, selon laquelle toute Nation est libre de se donner le gouvernement qu'elle veut, et que sa structure constitutionnelle dépend d'elle. Il n'en pourrait être autrement que dans un système fédératif imposant une forme de gouvernement déterminée, ce à quoi les structures fédéralistes réellement intégrées s'efforcent généralement (29).

2° La norme internationale ne peut davantage limiter la liberté des gouvernements en ce qui concerne les dispositions de fond des traités, puisque tout le régime dynamique de la Société internationale est, nous l'avons vu, basé sur une incessante modification ou aménagement des compétences étatiques. La compétence gouvernementale est de ce chef si absolue qu'elle peut aller jusqu'à l'abandon total des prérogatives étatiques, jusqu'à la disparition même de l'Etat, par voie de fusion avec un autre, ce qui en technique juridique classique, se réalise par l'abandon des compétences gouvernementales. Les organes qui détiennent le *treaty making power* (chef d'Etat, ministres, parlements, peuples par voie de referendum) ont donc le droit de consentir toutes stipulations éventuelles contraires aux lois, y compris les lois constitutionnelles.

Il reste un point à mentionner. Beaucoup d'auteurs, indifféremment dualistes ou monistes, se rallient sur ce point à la thèse d'Anzilotti. C'est en ce qui concerne *le contrôle* de la légalité formelle des procédures internes des autorités constitutionnelles. Ils n'admettent pas pour les raisons

(29) Les E. U. d'Amérique ne fédèrent que des Républiques ; de même la Confédération helvétique. Voir aussi l'article 1, § 2, du Pacte de la S. D. N. et les efforts de la Charte pour imposer à tous les membres de l'O. N. U. un certain nombre de principes fondamentaux.

ci-dessus indiquées (30) que l'un des co-signataires discute la régularité ou même la réalité de l'intervention de ces autorités.

Nous sommes d'un avis opposé. La norme constitutionnelle qui constitue en même temps une norme internationale doit être respectée. Il est impossible de considérer comme valable un acte juridique fait par un agent ou un corps constitué en dehors de sa compétence, et plus encore de considérer comme s'étant produite une intervention nécessaire à la formation régulière dudit acte, si dans la réalité elle n'a pas eu lieu. Ce serait là la violation d'une loi essentielle et universelle de la technique juridique.

En outre, ce serait violer la sacro-sainte égalité des Etats. Je parle de l'égalité juridique, en vertu de laquelle il est inadmissible qu'un Etat puissant impose sa façon de voir, parfois contre toute évidence. Certes, nous sommes loin d'ignorer les difficultés d'interprétation auxquelles peuvent donner lieu les dispositions constitutionnelles des Etats, on pourrait même dire sans paradoxe que les lois constitutionnelles étant les plus importantes de toutes, c'est-à-dire celles qui mettent en jeu les intérêts les plus divergents, sont généralement les moins précises. Mais si l'on consent à s'en tenir à une interprétation large et à décider que, dans l'ensemble, l'esprit de la Constitution en ce qui concerne les interventions nécessaires peut être considéré comme respecté ou non, le problème d'interprétation nous paraît moins difficile qu'on ne le dit. En tout cas, la Charte de San-Francisco fournit, à notre sens, une voie utilisable. Le litige éventuel est évidemment un de ceux qui doivent aller devant la C. I. J. car c'est un litige essentiellement juridique. Des litiges analogues sont prévus comme étant de la compétence des Cours de Justice récemment prévues pour les structures fédérales nouvelles, notamment pour le pool Charbon-Acier. Ce sont des litiges analogues qui sont portés devant notre Conseil d'Etat et la C. I. J. est faite pour jouer ce rôle de Tribunal international des compétences.

GEORGES SCELLE.

(30) Voir J. BASDEVANT, *Cours de l'Académie de La Haye : Conclusion et rédaction des Traités*, t. 15, p. 539, avec la bibliographie utilisée.