



SCIENCE POLITIQUE

PAUL REUTER, JEAN COMBACAU

**INSTITUTIONS
ET RELATIONS
INTERNATIONALES**

PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

*Institutions et relations
internationales*

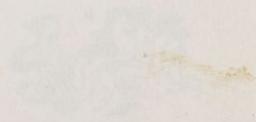
PAUL DUPUIS

Professeur honoraire à l'Université de Paris, Directeur
du Centre de Recherches Internationales de l'Université de Paris

JEAN COMBACAU

Professeur à l'Université de Paris, Directeur
du Centre de Recherches Internationales de l'Université de Paris

*Institutions
et relations
internationales*



16°G
5983

Institutions et relations
internationales

613822

NC

THÉMIS

COLLECTION DIRIGÉE PAR MAURICE DUVERGER
SCIENCE POLITIQUE

(127647)

PAUL REUTER

*Professeur émérite à l'Université de droit, d'économie
et de sciences sociales de Paris*

JEAN COMBACAU

*Professeur à l'Université de droit, d'économie
et de sciences sociales de Paris*

3h

Institutions et relations internationales



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

DL-04 08 1988-20015

DES MÊMES AUTEURS

- Paul REUTER, *La Communauté européenne du Charbon et de l'Acier*, Paris, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1953.
- *Droit international public*, Paris, Presses Universitaires de France, 6^e éd., 1983, collection « Thémis ». Traduction en espagnol aux Editions Bosch, Barcelone, 1962 ; en portugais, 1981.
 - *Principes de droit international public (Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, 1961, tome 103, p. 425-655), Leyde, Sijthoff.
 - *Organisations européennes*, Paris, Presses Universitaires de France, 2^e éd., 1970, collection « Thémis ».
 - *Institutions internationales*, Paris, Presses Universitaires de France, 8^e éd., 1975, collection « Thémis ». Publié en traduction anglaise chez Allen & Unwin à Londres en 1958 ; en traduction espagnole aux Editions Bosch à Barcelone en 1959 ; en arabe en 1973 et en portugais en 1980.
 - *Introduction au droit des traités*, Paris, Presses Universitaires de France, 2^e éd., 1985 ; traduction en anglais chez Pinter Publishers, 1988.
 - En collaboration avec André GROS, *Traité et documents diplomatiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 5^e éd., 1982, collection « Thémis ».

* * *

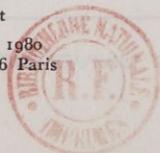
- Jean COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l'O.N.U., étude théorique de la coercition non militaire*, Paris, Pedone, 1974.
- *Le droit international de la mer*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985, collection « Que sais-je ? », n° 2257.
 - *Le droit des traités*, Paris, Presses Universitaires de France, 1988, collection « Que sais-je ? » (à paraître).
 - En collaboration avec Hubert THIERRY, Serge SUR et Charles VALLÉE, *Droit international public*, Paris, Montchrestien, 5^e éd., 1986, collection des Précis Domat.
 - En collaboration avec Denis ALLAND et Catherine JEANCOLAS, *Droit international public*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, collection « Thémis, Exercices/Corrigés ».

ISBN 2 13 041940 2

Dépôt légal — 1^{re} édition : 1980, avril

4^e édition mise à jour : 1988, juillet

© Presses Universitaires de France, 1980
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris



Sommaire

AVANT-PROPOS	19
CHAPITRE PREMIER. — Nature et caractères des relations internationales.	21
1. <i>Les relations internationales en général</i>	21
Nations et Etats	22
Ouverture et expansion des sociétés nationales	25
2. <i>Les relations interétatiques</i>	28
1. Les bases des relations interétatiques	29
Souveraineté des Etats	29
Inégalité de fait des Etats	31
2. Les modes des relations interétatiques	34
Relations en dehors d'un conflit	34
En fonction de leur objet	36
En fonction des procédés	37
Relations conflictuelles	39
Existence et rôle de tiers par rapport au conflit	41
Le danger des conflits armés.....	44
3. <i>Les relations transnationales</i>	46
Action unilatérale des Etats.....	47
Autorité de l'Etat sur les relations transnationales.....	47
Services rendus par l'Etat aux relations transnationales....	48

Collaboration entre les Etats	50
De la simplification à l'unification du droit	50
Facilités matérielles apportées aux relations transnationales	51
Les relations transnationales en dehors de l'emprise des Etats.	52
CHAPITRE II. — L'état des relations internationales après le Deuxième	
Conflit Mondial	55
<i>1. Les événements</i>	<i>56</i>
1. La fin du Deuxième Conflit Mondial	56
Formes	56
Conséquences	58
Une nouvelle organisation mondiale	59
2. La « guerre froide »	61
Caractères généraux	61
Événements saillants	63
Le statut de l'Allemagne	63
La guerre de Corée	65
3. La détente et ses suites	68
L'évolution des rapports entre les Etats-Unis et l'U.R.S.S....	68
Effets immédiats de la détente	68
Consolidation des situations de fait : le problème allemand.	70
Etablissement du condominium nucléaire américano-	
soviétique	71
Limitation des conflits armés	72
L'émergence des nouveaux problèmes et la nouvelle instabilité	75
Evolution des « blocs »	76
Emergence de nouveaux problèmes économiques.....	79
4. La décolonisation et les décolonisations	80
La décolonisation comme un fait.....	80
Conséquences immédiates de la décolonisation	83

2. <i>Les tendances et perspectives d'évolution</i>	84
1. Hétérogénéité et solidarité des Etats	85
Hétérogénéité des Etats	85
Ampleur physique	85
Puissance économique	87
Situation géographique	88
Homogénéité interne	89
Perméabilité	92
Les types de solidarité	96
2. Facteurs d'évolution : progrès scientifique et technique et phénomène humain	99
Le progrès scientifique et technique	99
Le phénomène humain	101
CHAPITRE III. — L'Etat comme institution internationale	106
1. <i>La notion d'Etat</i>	106
1. Les critères de l'Etat	107
Eléments constitutifs	107
Situations internationales particulières	112
Situations historiques singulières	113
Aménagements territoriaux particuliers	114
Le Saint-Siège	115
Groupements d'Etats	118
2. Les ensembles complexes : confédérations et fédérations... ..	121
Schéma d'évolution des groupements fédéraux	122
En ce qui concerne les compétences	122
En ce qui concerne l'organisation du groupement	124
En ce qui concerne le rythme de l'évolution	125
Les problèmes actuels de la « confédération »	126
Difficulté de limiter les compétences du groupement en matière économique	127
Importance des relations extérieures	129
Ambiguïté de l'évolution des organes du groupement... ..	130

2. <i>La vie de l'Etat</i>	131
1. Apparition d'un nouvel Etat	132
Les modes de formation d'un nouvel Etat	132
Le principe des nationalités	132
Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes	134
Problèmes liés à l'apparition de l'Etat nouveau.....	136
Existence de l'Etat	136
Entrée de l'Etat dans les relations internationales : la reconnaissance	137
2. Les transformations de l'Etat	139
Mutations territoriales	141
Mutations politiques	143
Leur aspect international	143
L'attitude des Etats tiers	145
Fin de l'Etat	148
3. <i>La politique étrangère de l'Etat</i>	150
1. L'appareil de l'Etat chargé des relations internationales.....	150
Les organes politiques	152
Chef de l'Etat et chef du gouvernement	152
Gouvernement	153
Assemblées parlementaires	155
Les organes administratifs	157
Généralités	157
Relations et agents diplomatiques	158
Relations et agents consulaires	162
2. La détermination de la politique étrangère	163
Le problème	163
Facteurs fondamentaux	165
Mécanismes et processus	168

CHAPITRE IV. — L'ordre international	171
1. La formation du droit	172
1. Présentation d'ensemble	172
Le processus de formation	172
Formation par traité	173
Formation à partir de comportements	174
Défauts de ce processus	176
2. Les modes de formation traditionnels du droit international.	178
Le processus conventionnel	178
Conclusion des traités	179
Effets des traités	182
Les processus non conventionnels	185
Règles coutumières	185
Principes généraux du droit	189
3. Aspects contemporains des modes de formation du droit international	191
La tension vers la formation du droit par des procédés autoritaires	191
Rôle des organisations internationales.. ..	192
Privilèges de fait de certains Etats.....	195
L'assouplissement de l'exigence du consentement.	196
2. L'application du droit	199
1. L'application du droit dans les relations interétatiques	200
Le mécanisme	201
Cas général : l'application unilatérale.....	201
Cas particulier : l'application concertée et parfois contrôlée	204
Illustrations	205
2. Les conflits interétatiques et leur traitement	207
Types de conflits	208
Procédures de traitement des conflits	213

Négociation	214
Contre-mesures (rétorsion, représailles)	216
Intervention d'un tiers sans pouvoir de décision	217
Règlement arbitral et judiciaire.....	219
3. Le recours à la contrainte armée	222
Typologie	222
Le caractère interétatique	223
L'amplitude	225
Réglementation du recours à la contrainte armée.....	228
Présentation générale	228
L'interdiction du recours à la contrainte armée	229
Conclusion	231
CHAPITRE V. — Coexistence et coopération entre les Etats.....	234
1. <i>La coexistence (I) : répartition de l'espace entre les Etats.....</i>	236
1. Espaces étatisés	237
Attribution des espaces	238
L'espace terrestre	238
Cas particulier : la colonisation	241
Les espaces accessoires à l'espace terrestre	243
Délimitation des espaces	245
2. Espaces non étatisés	248
Espaces maritimes non étatisés	248
Espace extra-atmosphérique et corps célestes.....	251
2. <i>La coexistence (II) : répartition du pouvoir entre les Etats.....</i>	252
1. Indépendance de l'Etat à l'égard des Etats étrangers	253
Actions matérielles	254
Actions politiques : la non-intervention	256
Actions juridiques.....	260
2. Pouvoirs de l'Etat sur les particuliers	261
La nationalité	262
Pouvoirs de l'Etat sur ses nationaux	264
Pouvoirs de l'Etat sur les étrangers	266

3. <i>La coopération entre Etats</i>	267
1. Caractères généraux de la coopération	268
La notion de coopération internationale	268
La notion de coopération interétatique	271
2. Techniques de la coopération interétatique	273
Cadre formel de la coopération : l'inorganique et l'organique ..	274
La coopération inorganique	274
La coopération organique	277
Contenu de la coopération : le normatif et l'opérationnel...	279
La coopération normative	279
La coopération opérationnelle	282
CHAPITRE VI. — <i>Théorie des organisations internationales</i>	285
1. <i>Organisations internationales et fédéralisme international</i>	286
Organisations internationales et confédérations d'Etats	287
La présentation traditionnelle	287
Confédération d'Etats et organisation internationale, comme éléments conjoints du fédéralisme international ..	289
Les degrés du fédéralisme international	292
Deux exemples	292
Les pôles du fédéralisme international	293
Le problème de l'équilibre entre les éléments de l'ensemble fédéral : prégnance des Etats	297
2. <i>Etude constitutionnelle des organisations internationales</i>	300
Participation	300
Modalités de la participation	300
La qualité de membre	301
Structure organique	303
Représentativité	303
Fonctions	306

Composition	310
Mode de création	313
Moyens d'action	314
Moyens matériels	314
Moyens juridiques	316
CHAPITRE VII. — Tableau des organisations internationales.....	322
1. <i>Le réseau des Nations Unies</i>	323
1. Organisation originaire	323
Les Nations Unies en tant que « Système » universel.....	323
L'idéologie constitutive	323
La fondation du Système des Nations Unies	325
L'agencement constitutionnel originaire de l'O.N.U.	328
Principes directeurs	328
Conséquence : l'organisation constitutionnelle originaire.	330
2. Evolution ultérieure de l'O.N.U.....	332
Causes de l'évolution	332
La rupture de la coalition des vainqueurs	332
L'universalisation de l'O.N.U.	333
Conséquences sur l'agencement constitutionnel	336
3. Etat actuel du système	338
Organes de l'O.N.U.	338
Le Conseil de sécurité.....	338
L'Assemblée générale.....	339
Le Secrétariat général	340
Les autres organes principaux	342
Formes d'action de l'O.N.U.	343
L'O.N.U. dans son Système	347
L'O.N.U. et les organisations fonctionnelles à vocation universelle	347
L'O.N.U. et les organisations régionales.....	351
Conclusion. — La « capacité d'action » du Système des Nations Unies.....	353

2. <i>Les organisations extérieures aux Nations Unies</i>	355
1. Organisations dominées par une des Grandes Puissances....	356
Organisations dominées par les Etats-Unis	356
Le dispositif continental : l'Organisation des Etats américains	356
Le dispositif mondial.....	358
Organisations dominées par l'U.R.S.S.	360
L'organisation du monde communiste	360
Les organisations internationales des pays de l'Est.....	362
2. Organisations propres aux pays en voie de développement..	364
Organisations du Tiers Monde en tant que tel	365
Organisations régionales	367
Regroupements restreints	368
Regroupements continentaux	369
3. <i>Les organisations européennes</i>	371
1. Les étapes de la construction européenne	371
Premiers pas de l'après-guerre (1947-1950) : la « coopération ».....	371
L'« intégration » limitée et sectorielle (1951-1957)	374
Evolution des Communautés jusqu'au premier élargissement (1958-1972).....	377
De la Communauté à neuf à la Communauté à douze (1973-...)	380
2. Les mécanismes communautaires	381
Institutions	381
Le droit communautaire	385
CHAPITRE VIII. — Paix et sécurité dans les relations internationales...	387
1. <i>Le dispositif de l'O.N.U. pour la paix</i>	388
1. Le dispositif de la Charte	389
L'interposition de l'O.N.U.	389
L'action directe de l'O.N.U.	391

Les principes de la sécurité collective	391
Le chapitre VII de la Charte	392
2. La pratique de l'O.N.U.	395
L'échec de la sécurité collective	395
Echec des mécanismes conventionnels	395
Tentative d'adaptation : l'Union pour le maintien de la paix	396
Les « opérations de maintien de la paix »	398
Présentation	398
Caractères	399
Autres contributions au maintien de la paix	401
Les hypothèses d'intervention de l'O.N.U.	402
Les instruments de l'action	403
2. <i>La sécurité nucléaire et l'équilibre stratégique international</i>	406
1. Le problème de l'armement nucléaire	406
Les principes de la stratégie nucléaire	406
Objectif principal : la paix par la dissuasion	407
Hypothèse subsidiaire : la guerre à l'ère nucléaire	410
Evolution de la situation nucléaire mondiale	411
Progrès techniques	411
Nombre des participants au jeu nucléaire	413
Doctrines stratégiques	414
La maîtrise des armements nucléaires	417
Le problème de la course aux armements	417
La limitation des armements	419
La non-prolifération des armements	420
2. Les alliances militaires à l'ère nucléaire	422
Le problème général	422
Qu'est-ce qu'une alliance militaire ?	422
Raison d'être des alliances actuelles	424
L'alliance inégale	427

La sécurité européenne et les alliances	428
La sécurité de l'Europe occidentale	429
La sécurité de l'Europe centrale et orientale	433
Mutations dans les alliances	435
CHAPITRE IX. — Les relations économiques internationales	439
1. <i>Préliminaires : les courants économiques internationaux</i>	440
Flux réels	440
Présentation	440
Un cas de politique nationale en matière d'échanges : la politique commerciale	442
Flux financiers et monétaires	443
Le problème des changes	444
Le change	444
Intervention des autorités monétaires	446
2. <i>La tentative d'organisation universelle</i>	447
1. Le dispositif initial de l'après-guerre	448
Présentation générale	448
Les antécédents	448
Le dispositif de l'après-guerre comme ensemble cohérent	450
Les mécanismes commerciaux : le GATT	451
Les obligations immédiates des Etats	451
Le GATT comme cadre de négociations ultérieures	453
Les mécanismes monétaires : le F.M.I.	454
Obligations des Etats-membres, 1 : la convertibilité	454
Obligations des Etats-membres, 2 : les parités	455
Assistance du Fonds aux Etats-membres	457
2. L'application du dispositif	458
Les mécanismes monétaires	458
Les règles relatives à la convertibilité	458
Les règles relatives aux parités	459
Le problème des liquidités internationales	459

Les mécanismes commerciaux	461
Exécution de leurs obligations conventionnelles par les Etats	461
Adaptation de la doctrine du GATT en matière de non- discrimination	462
Les négociations tarifaires	463
Bilan	464
L'expansion des relations économiques internationales..	464
L'extension du système	465
 3. <i>Un exemple d'organisation partielle : la Communauté économique européenne</i>	467
1. Le marché commun	467
Présentation générale	467
L'intégration économique	467
Marché commun, capitalisme et néo-libéralisme.....	469
Résultats	470
Régime des échanges et de la production	471
Circulation des marchandises.....	471
Circulation des services	473
Organisation de la concurrence.....	474
Localisation des entreprises et liberté d'établissement....	475
Circulation des travailleurs.....	476
Circulation des capitaux	477
2. Les politiques communes	478
Présentation	478
La notion de politique commune	478
Recensement	479
Deux exemples de politiques communes	480
La politique agricole commune.....	480
La politique monétaire commune	482
 4. <i>Le cas des pays en voie de développement</i>	483
1. Sous-développement et action internationale pour le déve- loppement	483

Les composantes internationales du sous-développement...	483
La différenciation Nord-Sud	483
Analyse des relations entre monde industrialisé et monde économiquement sous-développé	484
Action pour le développement et relations internationales..	487
Le développement.....	487
Le dispositif international pour le développement	489
Les apports extérieurs au développement	491
Présentation d'ensemble	491
L'assistance technique	493
Le financement extérieur du développement	494
2. Les pays en voie de développement et l'organisation des échanges internationaux	497
Relations monétaires	498
Dans le cadre universel	498
Dans un cadre restreint : les zones monétaires	499
Relations commerciales, 1 : les produits primaires.....	500
L'augmentation du volume des exportations : action pour le libre-échange	500
L'augmentation du prix des exportations : action pour l'organisation des marchés	501
Relations commerciales, 2 : les produits transformés.....	504
Revendication ancienne : pour un traitement non discriminatoire	504
Revendication nouvelle : pour un traitement préférentiel et non réciproque entre P.V.D. et pays industrialisés..	505
5. <i>L'ordre économique international en crise</i>	508
1. La crise des années 70.....	509
Description : les événements	509
La crise monétaire	509
La crise des matières premières	512
La crise économique globale	514

Analyse : les événements comme « crise ».....	515
Phénomène économique : la crise des règles	516
Phénomène politique : la redistribution de la puissance..	517
2. Bilan et perspectives	519
Vers un nouvel ordre économique international ?.....	519
L'ordre ancien : survie et reconversions	522
L'ordre monétaire	522
L'ordre commercial	526
BIBLIOGRAPHIE	529
LISTE DES SIGLES	573
INDEX ANALYTIQUE	577



Avant-propos

On peut sommairement regrouper en trois catégories les ouvrages traitant des relations internationales contemporaines dans leur ensemble. Les premiers s'attachent à l'étude aussi exacte que possible des événements, et sont d'ailleurs dus le plus souvent à des historiens. D'autres se rattachent à la science politique, et plus particulièrement à ceux de ses courants qui refusent une approche empirique des phénomènes et s'efforcent de les organiser suivant des théories générales. D'autres enfin s'intéressent spécialement aux aspects institutionnels des relations internationales, et les abordent surtout sous l'angle juridique, même s'ils ne s'interdisent pas d'élargir ce point de vue le cas échéant.

Cette dernière tendance était en général celle des manuels d'« Institutions internationales » conformes au Programme officiel des études de droit établi en 1954; il n'existe plus aujourd'hui de programme national proprement dit, mais l'arrêté du 1^{er} mars 1973 du ministre de l'Education nationale concernant le diplôme d'études universitaires générales (mention droit) inclut parmi les matières à option les « Relations internationales ». En elle-même, cette formule, qu'aucun autre texte ne précise, n'implique pas un choix parmi les orientations possibles quant à l'objet et à la méthode de l'enseignement, et il semble qu'il appartienne à chacune des personnes qui en sont chargées de définir l'optique dans laquelle il l'abordera, le texte s'en remettant à elle, ou éventuellement aux établissements universitaires, pour établir un pro-

gramme conformément à l'autonomie des Universités et de leur personnel.

Il nous paraît pour notre part que les étudiants de D.E.U.G., qui ont en général une connaissance imparfaite de l'histoire récente et une culture politique et économique encore limitée, ne peuvent pas se voir présenter dès l'abord un édifice trop complexe, dont l'ambition théorique buterait sur des connaissances empiriques insuffisantes, et qu'ils risqueraient d'absorber de façon dogmatique.

A l'opposé, nous n'avons pas cru devoir nous limiter à une étude purement juridique des « institutions internationales » *stricto sensu*. Elle n'est sans doute pas indispensable aux étudiants qui quitteront l'Université titulaires du D.E.U.G., et ceux qui poursuivront leurs études de licence en droit l'aborderont nécessairement, même s'ils ne l'approfondissent pas tous, conformément aux arrêtés du secrétaire d'Etat aux Universités du 16 janvier 1972 et du 7 juillet 1977, qui incluent parmi les enseignements obligatoires menant à la licence un cours de « droit international et droit communautaire ».

Dans ces conditions, nous avons choisi de présenter un manuel qui donne de la vie internationale la vision la plus générale et la moins exclusive possible, et dont la lecture permette aux étudiants de comprendre les mécanismes des relations internationales dans leur ensemble. Comme elles passent, entre autres, par des canaux que le droit organise, on n'a pas négligé de faire état des principaux rouages juridiques des relations entre Etats, mais on a mis l'accent sur le cadre, notamment politique, qui les fonde et les détermine, plutôt que sur la technique juridique, qui a été réduite à l'essentiel.

Chapitre Premier

NATURE ET CARACTÈRES DES RELATIONS INTERNATIONALES

On examinera successivement les caractères des relations internationales en général (section 1), puis les caractères propres aux relations interétatiques (section 2) et aux relations transnationales (section 3).

1 / Les relations internationales en général

Deux séries de faits commandent dans le monde contemporain l'existence et les caractères des relations internationales et doivent être successivement examinées : l'existence de sociétés nationales et de leur appareil étatique, l'ouverture et l'expansion des sociétés nationales. De là résulte le rôle des Etats comme instruments et régulateurs des relations internationales.

► Nations et Etats

La plus grande part de la population humaine est aujourd'hui regroupée dans des sociétés nationales et celles-ci se sont donné une forme d'organisation qui est l'Etat; il faut rappeler les traits essentiels des nations et des Etats ainsi que leurs rapports réciproques.

a / Nations. — Les nations modernes sont un fait; elles constituent de vastes groupements humains qui, au-delà des liens du sang, sont le milieu dans lequel leurs membres réalisent de préférence à tout autre la satisfaction de l'ensemble de leurs besoins sociaux.

La solidarité nationale ainsi définie présente de multiples aspects : démographiques (vie familiale), culturels (langage, religion), économiques (échanges, emploi, établissement), juridiques (systèmes de droits et d'obligations). Tout en présentant de notables différences d'intensité et de qualité d'un cas à un autre, ces aspects se vérifient dans toutes les nations. Un autre trait commun aux nations modernes est d'être implantées dans un territoire dont elles tendent à se réserver l'usage.

Le phénomène national ainsi défini s'est développé avec l'histoire et continue d'évoluer de nos jours; certaines nations sont de formation ancienne, d'autres sont récentes, d'autres encore, en Afrique notamment, sont en voie de formation. De là entre elles de grandes différences touchant à la nature même du phénomène national. Des analyses théoriques diverses, avec des conséquences politiques et idéologiques immédiates, ont été proposées du phénomène national, notamment suivant que ce sont des critères objectifs (tels que la prétendue appartenance à une ethnie ou à une « race ») ou subjectifs (volonté collective ou individuelle) qui déterminent le rattachement à une « nation ».

b / Etats. — Alors que les nations apparaissent essentiellement sur le plan de la solidarité sociale, les Etats sont l'expression d'une

organisation de plus en plus complexe du pouvoir; ils sont constitués par un *appareil* qui se traduit par la distinction des *gouvernants* et des *gouvernés*.

Les Etats disposent toujours et originairement du *monopole de la contrainte armée*; c'est là leur essence et comme un tel monopole doit par nature se voir assigner un cadre géographique bien délimité, l'organisation étatique se délimite aussi essentiellement par un *territoire*.

La contrainte armée ne peut se stabiliser dans une société déterminée que si elle se *civilise*, c'est-à-dire si elle se met au service d'autres contraintes sociales dont elle n'apparaît que comme l'ultime recours. Ainsi apparaît toujours une relation entre l'Etat et le système juridique d'une société : l'Etat fournit au droit sa sanction et il intervient également dans son application (tribunaux) et finalement dans son élaboration (législation). L'Etat tend ainsi à s'assurer le *monopole du droit* : *l'Etat fait l'état de toutes choses*.

Ce pouvoir extraordinaire envahit aujourd'hui toute la vie sociale, encore que cette extension présente d'un Etat à un autre des degrés variables, notamment suivant que l'Etat entend ou non déterminer d'une manière autoritaire tout le déroulement de la vie économique et imposer une idéologie déterminée.

c / *Rapports entre nation et Etat*. — On dit parfois que l'Etat est la forme organisée de la nation. La formule n'est pas inexacte, mais elle ne met pas en lumière les relations réciproques qui existent entre Etat et nation. Il suffira d'en rappeler ici l'aspect essentiel en soulignant les conséquences qui en découlent pour les relations qui peuvent s'établir entre les Etats et entre les nations.

Entre l'Etat et la société humaine dont il constitue l'organisation suprême se sont toujours établis des rapports réciproques. L'action conquérante et centralisatrice des princes a beaucoup contribué à

la formation des nations modernes; les interventions multiples des Etats dans le domaine de l'économie et de la culture ont contribué à donner aux nations les plus anciennes un caractère d'intégration sociale très élevé. A l'inverse les pouvoirs étatiques ne peuvent se maintenir durablement que par un consentement social qui est la traduction d'une étroite correspondance entre l'Etat et la nation; bien plus, l'essence, sous toutes leurs formes, des idéologies démocratiques est de tendre vers une identification des gouvernants et des gouvernés et par conséquent vers une étroite correspondance entre la nation et l'Etat.

Ces interactions se déroulent le plus souvent à un rythme assez lent, qui, à un moment donné, se traduit par des stades d'évolution très différents suivant les continents et les lieux. Il est relativement facile, à raison du caractère formel de leur structure, de faire le compte à un moment donné des Etats qui existent à la surface du globe; il est exact qu'à chacun de ces Etats *tend* à correspondre une nation et une seule. Mais si l'on replace ces données dans l'évolution historique, la situation est moins simple et fait apparaître que la substance de l'identité nationale peut être plus ou moins riche et s'établir à des niveaux différents.

— Des sociétés nationales ont pu à un moment donné de l'histoire perdre leur autonomie politique et passer sous l'autorité d'un Etat unique, puis un sentiment national et un faisceau de solidarités substantielles se sont établis au niveau de cet Etat, engendrant une nouvelle nation, pendant que les anciennes nations rétrogradaient au rang de communautés régionales, conservant une physionomie particulière, mais sans s'épanouir en sociétés politiques parfaites.

Il en a été ainsi des Etats européens les plus centralisés d'aujourd'hui; il en est ainsi d'un Etat africain étendu et peuplé comme le Zaïre pour lequel la constitution progressive d'une nation zaïroise s'établit quotidiennement aux dépens de communautés ethniques dont le destin aurait pu être différent. La substance de l'identité nationale de la nation suisse s'établit à un niveau idéo-

logique (démocratie libérale) et économique, mais non linguistique ni religieux ; même les cantons ne présentent pas tous une unité sur ces plans, mais ils conservent cependant une autonomie politique réelle et constituent des sociétés régionales intégrées (quitte pour ceux qui seraient l'objet d'une trop grande tension interne à provoquer la sécession d'une partie de leur territoire et la naissance d'un nouveau canton comme il est advenu au canton de Berne à propos du Jura).

— Mais il arrive aussi que des communautés humaines incorporées sans leur consentement dans un Etat ne sont pas assimilées ou le sont très partiellement; elles accepteront parfois malgré tout de se laisser intégrer dans une nation plus vaste à la condition que l'on donne certaines garanties au respect de leur personnalité propre; dans d'autres cas elles chercheront par tous les moyens à faire sécession et à constituer des Etats distincts. C'est là un des problèmes fondamentaux de la société internationale; on a proclamé à ce sujet des principes moraux et politiques tel que celui du « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », ou, dans des cas bien spécifiés historiquement et géographiquement, des principes applicables en matière de décolonisation, sur la portée desquels on aura l'occasion de revenir plus tard; jusqu'à présent ce sont des réalités sociologiques et des rapports de force qui ont déterminé l'évolution des nations et l'apparition des Etats.

► *Ouverture et expansion des sociétés nationales*

Les sociétés nationales sont à la fois ouvertes et en expansion. Des relations existent ainsi entre elles : elles constituent au sens large les relations internationales. Il y a eu certes dans le passé des sociétés humaines parfaitement isolées de toute autre société humaine; depuis le XIX^e siècle on peut dire que cette situation a pratiquement disparu, tandis que l'histoire universelle a commencé avec les grandes découvertes dès la fin du XV^e siècle.

Cependant ces relations sont très variées dans leur forme, dans leur objet et dans leur intensité. Cette constatation appelle quelques explications.

a / En ce qui concerne la *forme des relations internationales* il faut poser une distinction essentielle entre les relations interétatiques et les relations transnationales.

— Les *relations interétatiques* mettent en rapport les Etats à travers leurs organes : ainsi des rapports diplomatiques (rapports permanents par des représentants accrédités auprès des chefs d'Etat étrangers); ainsi des traités conclus sur les objets les plus divers (régime frontalier, échanges universitaires, douanes, etc.); ainsi des organismes permanents chargés d'une question d'intérêt commun (commission fluviale pour un fleuve international commun à plusieurs Etats), etc.

— Les *relations transnationales* mettent en rapport des entités qui relèvent au moins de deux sociétés nationales différentes, dont l'une au moins n'est pas un Etat : ainsi un mariage entre deux personnes de nationalités différentes ou un contrat commercial entre deux entreprises situées dans des pays différents; ou bien les rapports au sein d'une fédération sportive internationale ou des églises nationales groupées au sein de l'Eglise catholique; ou des sociétés commerciales nationales affiliées à une société étendant son activité à plusieurs pays; ou bien encore un contrat entre un Etat et une société étrangère appelée à construire dans cet Etat un ouvrage public.

b / En ce qui concerne l'*objet des relations internationales*, elles se réalisent toutes grâce à la perméabilité de la société nationale et de son territoire, mais avec des effets très variés. Il peut s'agir de déplacements humains, avec une installation permanente (missions diplomatiques et consulaires, émigration) ou temporaire (conférences internationales, migrations saisonnières, touristes,

rencontres scientifiques, etc.); il peut s'agir aussi de transfert de biens (marchandises, services, capitaux, moyens de transport); mais il s'agit aussi des communications d'informations, de connaissances, d'idées, de valeurs culturelles qui peuvent être transmises d'une manière presque immatérielle.

c / En ce qui concerne l'*intensité des relations internationales*, de nombreux facteurs conduisent à la rendre très variable selon les pays intéressés et selon leur objet. Les petits pays ont plus besoin de relations internationales que les très grands; des circonstances géographiques ou historiques déterminent souvent des flux privilégiés de contacts et d'échanges. Toutefois il importe de souligner qu'aucun Etat, quelles que soient la structure et l'idéologie de son milieu interne, ne peut rester indifférent à ses relations internationales.

C'est là une constatation inutile à force d'évidence : la survie de l'Etat face à des attaques armées extérieures comme les nécessités parfois vitales des échanges commerciaux lui commandent depuis toujours la vigilance. Il est peut-être utile en revanche de souligner un aspect moins aigu, mais plus général et plus profond des relations internationales, qui explique leur importance pour l'Etat. Le développement des relations internationales les plus pacifiques enrichit dans tous les sens du terme les sociétés nationales, mais il diminue dans la même mesure leur autonomie et leur indépendance en les soumettant à des conditions et à des contraintes. En réalité l'intensification des relations internationales a pour effet de constituer progressivement une société internationale qui d'abord enveloppe les sociétés nationales puis les pénètre et les transforme. Sans doute cette société internationale n'est pas d'une manière générale organisée, mais son développement et les pressions qu'elle exerce déjà obligent l'Etat à suivre attentivement l'ensemble des relations internationales.

L'Etat occupe donc une position centrale dans les relations internationales.

— Pour une part très importante et dans des conditions équivalentes pour tous les Etats il est, par ses organes, le véritable *instrument* des relations interétatiques.

— Pour une autre part il en est dans tous les sens du terme le *régulateur*. C'est lui qui les ouvre plus ou moins largement aux personnes relevant de sa juridiction par les libertés qu'il leur donne; il peut aller ainsi, comme le font certains Etats, jusqu'à empêcher des relations transnationales. Même quand il ne les empêche pas, il en règle l'exercice par les conditions et les limites qu'il met à l'exercice par les particuliers des libertés indispensables pour entretenir ces relations. Il les contrôle encore comme on va le voir par le fait que, pour donner une assise solide et incontestable à ces relations, les particuliers sont obligés en pratique de recourir à ses institutions et à son système juridique.

2 / Les relations interétatiques

Pour saisir l'originalité et les caractères des relations interétatiques il faut d'abord en établir les bases; elles tiennent en un principe, la souveraineté des Etats, et en une situation de fait, l'inégalité de fait des Etats, avec laquelle ce principe doit se concilier (§ 1). On examinera ensuite, tant dans les relations non conflictuelles que dans les relations conflictuelles, les différents modes que peuvent revêtir ces relations (§ 2).

I | LES BASES DES RELATIONS INTERÉTATIQUES

Deux faits fondamentaux sont à la base des relations interétatiques : les Etats sont souverains et les Etats sont inégaux. Il n'y a pas de contradiction entre ces deux faits, ou du moins ils sont liés l'un à l'autre, en ce sens que la souveraineté des Etats découle de leur naissance et de leur développement anarchiques et que ceux-ci engendrent leur inégalité de fait; il s'agit de deux réalités qui marquent l'une et l'autre profondément les relations internationales.

1° *Souveraineté des Etats*

La souveraineté des Etats constitue d'abord une donnée de fait; elle s'élève ensuite à une notion de droit par les conséquences logiques que l'on en tire, par les justifications qu'elle appelle et par les limites que l'on tente de lui assigner.

a / *La souveraineté comme fait.* — Comme l'indique l'étymologie latine, la « souveraineté » se réfère à une situation de fait très simple : l'absence dans les relations politiques d'autorité supérieure, la circonstance que, dans la pyramide des structures et des organisations, l'Etat se trouve au sommet.

Historiquement, dans le monde occidental du Moyen Age, la souveraineté est une notion qui a été construite pour permettre à des royaumes comme celui de France d'échapper à toute subordination qui, même nominalement, aurait persisté au profit du Saint-Empire romain germanique, héritier de l'Empire romain qui, aux dimensions de l'*oikouménè*, avait semblé la structure politique souveraine.

Si l'on part de cette notion simple, on peut exprimer la même réalité de bien des manières, soit en disant qu' « il n'y a pas de « super-Etat » », ou que « la société internationale est parfaitement

décentralisée » (les seuls centres de décision finale sont les Etats), soit encore que « la souveraineté est le critère de l'Etat ». Toutes ces formules sont équivalentes. Elles traduisent le fait que l'histoire de l'humanité n'a pas commencé par l'établissement d'un pouvoir politique suprême commun pour la surface du globe, mais par l'émergence de sociétés humaines partielles, qui ont engendré parallèlement des pouvoirs également souverains.

b / *La souveraineté comme droit.* — La souveraineté est élevée du niveau d'une constatation de fait à celui d'un principe juridique lorsque l'on veut en déduire les conséquences logiques, en la faisant entrer dans une construction d'ensemble et en la justifiant. On reviendra plus tard (*infra*, p. 108) sur cette question et l'on se bornera pour l'instant à en dégager quelques aspects essentiels.

La multiplicité des Etats oblige à élaborer une notion de la souveraineté qui rende les souverainetés de tous les Etats compatibles entre elles; la souveraineté de tous les Etats conduit ainsi à *l'égalité de tous les Etats dans leur coexistence réciproque.*

La compatibilité de souverainetés multiples entraîne bien d'autres conséquences qui ont été surtout discutées d'un point de vue doctrinal. Ainsi on a fait valoir que, si chaque Etat est tenu de respecter la souveraineté des autres Etats, cela oblige à donner à la souveraineté de l'Etat un fondement dans les nécessités de la société internationale elle-même. On a cherché également, sur un plan plus concret, à montrer que le droit international, s'il prend en compte la souveraineté d'Etats multiples, *doit* résoudre les conflits qui s'élèvent entre les Etats en ce qui concerne leurs compétences respectives.

Cette égalité doit être entendue correctement : il ne s'agit pas d'une égalité concrète, d'une égalité de fait, mais seulement d'une égalité *de droit*; cela veut dire qu'au regard du droit international et des règles générales qui définissent les droits et obligations des Etats, tous les Etats peuvent invoquer le même statut. Cela revient en quelque sorte à dire qu'il y a des règles générales

de droit international. Il est exact que la plupart des règles de droit international concernant les Etats sont indifférentes aux caractéristiques physiques, constitutionnelles et sociologiques des Etats. Mais, comme on le montrera plus loin, il y a d'autres règles de droit international qui tiennent compte des différences concrètes entre les Etats (état de développement économique, dimensions, accès maritime, etc.).

La multiplicité des souverainetés étatiques, les débuts d'une société internationale des Etats ont conduit à des analyses s'efforçant de justifier la souveraineté par la poursuite de fins sociales qui la limitent parce qu'elles sont subordonnées au bien commun de la société internationale tout entière. Pour mieux souligner cette transformation on a même proposé de recourir à un nouveau vocabulaire, d'abandonner le terme de « souveraineté » et de le remplacer par celui d'« indépendance ». Ces tendances montrent que dans les relations internationales plus qu'ailleurs la morale précède le droit dont elle s'efforce d'ouvrir les voies.

2° Inégalité de fait des Etats

Cette inégalité a toujours existé, elle est cependant peut-être plus marquée depuis la fin du Deuxième Conflit Mondial, comme on le montrera dans le chapitre suivant. Elle peut apparaître sous des aspects particuliers : il est des Etats plus ou moins étendus, plus ou moins peuplés, où le niveau de vie des habitants est plus ou moins élevé; certains tirent des ressources importantes de la pêche, d'autres non; certains possèdent des sources d'énergie considérables, d'autres en sont dépourvus; certains ont une population minée par des fléaux sociaux (épidémies, alcoolisme, drogues), d'autres non. Le droit international (surtout dans les grandes conventions internationales largement ouvertes aux Etats) reste le plus souvent indifférent à ces inégalités; quelquefois il les organise, par exemple en élaborant des règles plus concrètes qui tiennent compte des situations particulières : ainsi le droit de la mer moderne diversifie le statut

des îles et des archipels; parfois, mais la tendance est propre à la période actuelle (*infra*, Chapitre II), il pose des principes pour compenser certaines inégalités de fait par des avantages de droit; cette tendance est aussi apparue à la III^e Conférence du droit de la mer et surtout dans l'ensemble du régime international du sous-développement économique (*infra*, p. 489).

Mais, en dehors de ces inégalités spéciales, il en est une autre, générale, beaucoup plus radicale et qui tient au poids différent dont pèsent les Etats dans l'ensemble des affaires mondiales d'une part, et de l'existence de structures hégémoniques d'autre part.

a / *Le rôle des « Grandes Puissances »*. — Un nombre limité d'Etats a toujours assumé une responsabilité particulière dans les actions qui avaient pour but de tenter de dénouer les grandes crises internationales au moyen de conférences internationales assorties le cas échéant d'interventions plus ou moins discrètes. Au XIX^e siècle ces Grandes Puissances ont joué dans un cadre européen un rôle important, sans constituer aucunement un mécanisme formel; on a appelé leur action concertée du nom de « Concert européen ». Après le Premier Conflit Mondial, la s.d.N. et l'O.N.U. ont donné un cadre institutionnel à cette prédominance, la première en donnant à certains Etats un siège permanent au Conseil, la seconde en leur attribuant au Conseil de sécurité un siège permanent assorti d'un droit de veto. Mais en dehors de ce cadre organique et d'après des appréciations différentes de la qualité de Grande Puissance, la pratique internationale enregistre la prédominance des Etats auxquels leurs intérêts et leurs ressources donnent vocation pour assurer, lorsqu'ils ne sont pas désunis, une sorte de « gouvernement international de fait » (*infra*, p. 328).

Il n'est pas possible de systématiser à l'excès la notion de « Grande Puissance » et le fonctionnement de ce pouvoir de fait. Au cours du XIX^e siècle et pour les affaires européennes tout au moins, les Grandes Puissances, qui étaient

quatre en 1814, inclurent rapidement la France (la Pentarchie), puis l'Italie ; les principaux vainqueurs de la Première Guerre Mondiale (France, Italie, Japon, Royaume-Uni) constituèrent ce qu'on appela la « Conférence des Ambassadeurs », qui joua un rôle important dans l'application des traités de paix, en marge de la s.d.n. A côté des Nations Unies où les « Cinq Grands » sont déterminés par la part, inégale cependant, qu'ils ont prise dans la victoire, les deux « Super-Grands » constituent à eux seuls, par leur accord, un gouvernement mondial pour les questions de sécurité. Les « réunions au sommet » en matière économique pour le « monde occidental » se tiennent sous l'égide des Etats-Unis d'Amérique, avec le Japon, la R.F.A., le Royaume-Uni, la France et, le plus souvent, l'Italie et le Canada.

b / *L'évolution des structures hégémoniques.* — Entre un Etat fort et un Etat faible, l'inégalité peut marquer certaines relations occasionnelles. Mais il peut y avoir aussi des relations très nourries qui sont marquées structurellement par une inégalité.

De telles inégalités peuvent prendre une forme institutionnelle et organique, ou bien elles restent plus discrètes, voire cachées, gardant un caractère purement factuel. Si les deux types ont toujours existé, le premier marque une tendance à devenir plus rare.

— *Domination institutionnelle.* — Dans le premier groupe on peut ranger les situations aujourd'hui disparues du *protectorat* et de l'*Etat vassal*, dans lesquelles un Etat perd l'exercice de la souveraineté, soit parce qu'un autre Etat agit en son nom dans des domaines importants des affaires publiques (notamment la défense et les affaires étrangères) — c'est le protectorat ; soit parce que, en acceptant l'indépendance de certaines provinces et leur transformation en Etat, un Etat retient à son bénéfice et à sa charge certains droits (financiers surtout) et certaines obligations (dans l'ordre de la défense notamment) — c'est la vassalité. Mais il subsiste encore de nos jours des situations où un très petit Etat (micro-Etat) ne peut subsister en tant que tel que par des relations structurelles très particulières avec un autre Etat (Cité du Vatican, Principauté de Monaco).

Le protectorat a disparu dans le processus général de décolonisation, mais l'Etat protégé restait un Etat, alors que, dans des formes encore plus marquées de colonisation, la structure de l'Etat préexistant était détruite, ou même que l'existence d'une société politique autonome, moins évoluée que les Etats occidentaux, était niée et que les terres qui servaient d'assiette à cette société politique étaient considérées comme « sans maître » et annexées (*infra*, p. 114).

— *Domination de fait.* — Dans le deuxième groupe il faut ranger toutes les situations qui comportent, à raison de l'inégalité de fait des Etats en présence, un effet de domination. Cet effet est sensible dans les relations économiques entre des pays trop inégalement développés; il est sensible également dans des alliances ou des groupements d'Etats où il y a un trop grand écart entre un des Etats, qui exerce un effet de domination, et les autres; cette situation se trouve réalisée dans le système de l'OTAN comme dans celui du Pacte de Varsovie, avec la différence que cet effet de domination est recherché et sollicité dans un cas, et semble l'être moins dans l'autre.

2 | LES MODES DES RELATIONS INTERÉTATIQUES

Il faut distinguer les relations en dehors d'un conflit et les relations dans le cadre d'un conflit. Il n'est pas douteux que les conflits entre Etats peuvent présenter une importance exceptionnelle. Mais les relations en dehors d'un conflit sont plus importantes et plus substantielles, en dépit de leur banalité.

► *Relations en dehors d'un conflit*

Deux traits généraux marquent ces relations et découlent de la souveraineté des Etats : le caractère consensuel de ces rapports et la souplesse des formes de ce consentement.

Un Etat n'est pas obligé d'avoir des rapports quelconques avec un autre Etat et l'histoire connaît des cas où deux Etats se sont réciproquement ignorés pendant de longues années. Toute relation interétatique non conflictuelle est donc fondée sur une libre acceptation des Etats en cause portant sur le principe et les modalités de cette relation. Mais il ne faudrait pas conclure de ce principe fondamental à la nécessité d'un accord formel donné par écrit, c'est-à-dire par un traité, pour que s'établisse une relation quelconque entre des Etats. Dans les relations interétatiques le consentement n'est pas soumis en général à des conditions de forme : il peut être écrit, verbal, tacite et implicite; la passivité ou, comme on l'a dit en une affaire célèbre, la « tolérance » est une forme du consentement.

Si pratiquement beaucoup de questions sont réglées par la voie d'accords, il faut également souligner que beaucoup de conditions des rapports interétatiques sont réglées d'abord unilatéralement par les Etats, les autres Etats faisant ultérieurement connaître, ne serait-ce que par leur silence, leur acquiescement ou, le cas échéant leurs objections ou leurs réserves.

Ainsi chaque Etat a le droit de considérer comme partie intégrante de son territoire une bande de mer en bordure de ses côtes (*infra*, p. 244) ; c'est lui-même qui, par un acte unilatéral, délimite concrètement cette bande ; les autres Etats sont cependant intéressés par une opération qui diminue les espaces maritimes ouverts à tous ; ils ont donc le droit de contester cette délimitation unilatérale ; s'ils ne le font pas (ce qui est fréquent), la C.I.J. a considéré qu'ils avaient par leur tolérance acquiescé à cette délimitation (C.I.J., affaire des pêcheries, *Rec.*, 1951, p. 116).

De même les Etats procèdent à l'ouverture de comptes bancaires dans des banques situées à l'étranger ; ces dépôts en vertu d'une règle coutumière bénéficient d'une « immunité d'exécution » : d'une façon générale ils ne pourront pas être saisis au bénéfice des créanciers de cet Etat ; mais le principe comporte des nuances et ce seront les tribunaux du lieu du dépôt qui trancheront la question en cas de conflit. C'est seulement si l'Etat qui est propriétaire des fonds n'est pas satisfait de la décision du tribunal qu'il s'adressera à l'Etat dont les tribunaux relèvent et s'efforcera d'obtenir de lui telle mesure qu'il estimera lui être due.

Si l'on veut donner une perspective d'ensemble des rapports interétatiques on peut les considérer en fonction de leur objet ou du procédé qu'ils mettent en œuvre.

1° *En fonction de leur objet*

Suivant leur objet, les rapports entre Etats reposent sur une nécessité plus ou moins impérieuse.

a / *Relations de juxtaposition.* — Même pour des Etats qui souhaiteraient s'ignorer le plus possible il y a du seul fait de leur juxtaposition un minimum de relations à entretenir : la délimitation précise des frontières, l'usage régulier des espaces non appropriés (haute mer), la répartition des usages de l'eau d'un fleuve-frontière, l'usage non perturbé de fréquences radioélectriques, sont parmi d'autres des objets sur lesquels les Etats sont obligés d'entretenir des relations avec leurs voisins et même avec tous les Etats (*infra*, Chapitre V, sections 1 et 2).

b / *Relations de collaboration.* — Au-delà de ces relations de simple juxtaposition, les Etats sont appelés à entretenir des relations de véritable collaboration.

— Ils le font d'abord pour assurer d'une manière plus complète leurs propres fonctions. L'exemple des services judiciaires nationaux, un des services les plus anciens et fondamentaux de l'Etat, est significatif.

Pour rendre leurs jugements les tribunaux d'un Etat ont à l'occasion besoin de l'assistance judiciaire des tribunaux des autres Etats ; pour punir un criminel qui s'est enfui à l'étranger, il faut que les autorités étatiques obtiennent par une procédure d'extradition son arrestation et sa remise par un autre Etat ; cette collaboration sera rendue possible par des accords qui en définissent les modalités et à charge de réciprocité.

— Mais de plus les Etats sont appelés à collaborer par la vision plus claire qu'il y a certains intérêts qui leur sont véritablement *communs*, que tout progrès réalisé par l'un d'entre eux doit bénéficier à tous, mais n'a de véritable portée que si un progrès identique est réalisé simultanément par tous (*infra*, Chapitre V, section 3). En effet les Etats ont beau être isolés par

leur souveraineté, avant qu'existe une société internationale, il existe déjà un milieu physique qui ne connaît pas les frontières et dans lequel baignent les Etats.

La prise de conscience de ces intérêts communs s'est effectuée à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle et s'est accélérée depuis la fin de la Deuxième Guerre Mondiale : les luttes contre les grandes épidémies, contre les fléaux sociaux, contre le crime, pour la défense de l'environnement, pour la sécurité de la navigation en mer, pour les communications et transports, pour la diffusion des connaissances, etc., sont des objectifs qui intéressent l'humanité tout entière et pour lesquels une collaboration étroite est nécessaire. Les questions économiques permettent elles aussi de dégager des intérêts communs, mais leur caractère œcuménique apparaît moins nettement : comme elles sont étroitement liées à des options politiques et philosophiques, c'est d'abord sur un plan régional ou dans le cadre de certains systèmes que ces intérêts communs se manifestent clairement, bien que la solidarité mondiale impose aussi aujourd'hui la recherche d'un ordre économique universel.

2° En fonction des procédés

Les procédés mis en œuvre sont multiples; ils peuvent être rangés en deux grands groupes suivant que les relations interétatiques recourent à des organes purement nationaux ou à des organes communs.

a / *Utilisation d'organes nationaux.* — Pour la plus large part les Etats se servent pour les relations interétatiques de leurs propres organes. A cet effet les Etats ont institué des organes spécialisés (services diplomatiques et services consulaires) qui sont en poste à l'étranger et sont rattachés à un ministère des Relations extérieures qui est également l'interlocuteur des services diplomatiques et consulaires étrangers. Mais sous le contrôle de ce service spécialisé presque toutes les grandes administrations de l'Etat participent également aux relations interétatiques, notamment celles chargées de la défense, des finances, des transports, de l'économie (*infra*, Chapitre III, p. 154 et s.).

Ces agents de l'Etat échangent des informations, négocient, concluent et exécutent des accords internationaux très nombreux, portant sur les objets les plus variés. Certains de ces accords, multilatéraux, c'est-à-dire ouverts à d'autres Etats et parfois à tous les Etats, présentent tous les caractères d'une véritable législation; d'autres, le plus souvent bilatéraux, sont relatifs à toutes les opérations concrètes que nécessite journallement la vie internationale. Mais ces agents font également des prestations d'argent ou de services, mettent à la disposition d'un autre Etat des enseignants, des experts, des administrateurs, etc.

b / *Utilisation d'organes internationalisés.* — Une nouvelle étape des relations interétatiques est franchie lorsque, à raison de la permanence d'une tâche commune à remplir, les Etats créent un organe auquel ils participent et qui est détaché de leurs administrations nationales (*infra*, Chapitre V, p. 303 et s.).

Le processus apparaît dès le début du XIX^e siècle avec les Commissions fluviales internationales; il se poursuivra avec les premiers organismes créés en matière de communications (Union télégraphique et Union postale universelle). Au départ il s'agit d'un phénomène mineur: l'institution d'un secrétariat permanent entre les réunions périodiques de conférences interétatiques. Il apparaît que ces « bureaux », ces « unions » sont plutôt des organes communs à des administrations nationales que des entités indépendantes.

Aujourd'hui les « organisations internationales intergouvernementales » ont pris une grande ampleur; elles sont passées du plan de la simple administration à celui de la politique; elles se sont détachées des Etats qui en sont membres; elles apparaissent comme des personnes morales distinctes des Etats, mais participant aux relations internationales. Elles concluent des accords internationaux en leur propre nom; sans doute restent-elles sous bien des aspects dépendantes des Etats qui en sont membres; mais outre qu'elles offrent une structure dans le sein de laquelle s'instituent des relations interétatiques permanentes d'un nou-

veau genre, certains de ces groupements tendent à apparaître comme les premiers linéaments d'une structure fédérale. Même si ce dernier aspect ne se vérifie guère sur un plan mondial mais plutôt sur un plan régional, il n'en demeure pas moins que les organisations internationales ont intensifié les relations interétatiques et leur ont donné une forme *permanente* et *collective* d'un caractère particulier.

► Relations conflictuelles

La société internationale qui naît des relations interétatiques connaît en son sein des conflits de toutes sortes. Certains portent sur des objets plutôt mineurs : ainsi quand un Etat reproche à un autre d'avoir accordé une protection insuffisante à l'immeuble réservé à l'ambassade ou bien d'interpréter d'une manière erronée un traité d'extradition qui les lie. D'autres conflits mettent en cause des intérêts fondamentaux de l'Etat et de la société nationale dont il est l'expression : ainsi ceux qui portent sur l'intégrité du territoire national ou sur une aide extérieure apportée à une insurrection interne.

Ces conflits constituent un des aspects importants des relations interétatiques; on étudiera plus tard les aspects techniques des principaux problèmes qu'ils posent (Chapitre IV, *infra*, p. 207 et s.). On se contentera ici d'en évoquer quelques aspects très généraux et notamment de les comparer avec les conflits qui naissent dans une société nationale et ne présentent qu'un caractère interne.

Une branche particulière de la sociologie, la « sociologie des conflits » s'est attachée à leur étude générale; parmi eux elle a mis à part ceux qui présentent un caractère collectif, c'est-à-dire qui opposent non des individualités, mais des groupes humains définis par des critères régionaux, économiques, politiques, religieux, culturels, linguistiques, etc. Dans les relations interétatiques tous

les conflits sont en ce sens collectifs puisque les Etats sont l'expression d'une collectivité; beaucoup de conflits entre Etats sont ou deviennent même collectifs à un deuxième degré dans la mesure où ils opposent des groupes d'Etats.

Les conflits collectifs sont toujours dangereux pour la société dont ils sont le cadre : ils portent atteinte à son équilibre, à sa prospérité et quelquefois à son existence. Aussi aucune société ne reste indifférente à de tels conflits; il y a ainsi dans tout milieu social un système de comportements, de règles et d'institutions qui a pour objet de « traiter » les conflits collectifs, c'est-à-dire de les prévenir, de les limiter, de les canaliser et finalement de les résorber, ou comme l'on dit de les « résoudre ».

Si l'on considère par exemple le fonctionnement d'une société nationale de type démocratique et libéral, on constate que le régime des libertés publiques, l'accès de tendances et de mouvements diversifiés aux moyens d'information et de communication, le régime des partis politiques, le régime du travail (droit de grève et conventions collectives notamment), le statut de la concurrence entre les entreprises, sont parmi d'autres des instruments qui ont pour objet de contenir entre certaines limites et parfois d'apaiser les oppositions d'idées et d'intérêts qui sont indissociables de la vie sociale.

Il y a entre les conflits collectifs qui se déroulent au sein d'un Etat et les conflits interétatiques certains traits communs.

— Tous les conflits dans lesquels c'est l'application d'une règle de droit qui est en cause présentent, dans une société nationale comme dans la société internationale, une certaine similitude ; par exemple, à la différence d'échelle près, une dispute pour l'usage de l'eau entre deux propriétaires d'exploitations rurales n'est pas sans analogie avec un conflit entre Etats au sujet de l'usage de l'eau d'un fleuve qui sépare ou traverse successivement leurs territoires.

— Même des conflits qui ne se laissent pas facilement résoudre par la seule application d'une règle de droit présentent de l'ordre interne à l'ordre international des analogies ; on en donnera deux exemples. Les conflits collectifs du travail, orientés vers des modifications des rapports du travail ont souvent été comparés à des conflits internationaux et les sociétés industrielles modernes ont tenté de les traiter en recourant à des procédés techniques bien connus du droit international, notamment par la médiation, la conciliation, l'arbitrage et la conclusion de conventions collectives qui ressemblent à des traités entre Etats. Un autre exemple ouvre des perspectives de rapprochement plus inquié-

tantes : l'opposition aux autorités constituées d'un Etat, au lieu de se manifester par des moyens légaux peut prendre la forme d'une lutte qui sous ses formes extrêmes, la guerre civile, n'est pas sans rapport avec la guerre internationale.

Mais quelles que soient les ressemblances qui peuvent apparaître entre les conflits internes et les conflits interétatiques il y a entre eux d'une manière générale de profondes différences qui tiennent à la structure même des relations interétatiques et aux caractères de l'Etat. Sur deux points fondamentaux ces conflits diffèrent, à savoir l'existence et le rôle possible de tiers par rapport au conflit et le recours à la contrainte armée.

1° *Existence et rôle de tiers par rapport au conflit*

Dans tous les milieux sociaux les conflits cherchent leur issue par des contacts entre les intéressés, par un mélange de pressions, de propositions, d'ouvertures et de refus que l'on peut couvrir du terme général de « négociations ». Mais pour que les négociations aboutissent il faut qu'il y ait quelque chose à négocier, que des compromis soient possibles et désirés; sinon les négociations échouent ou se ramènent à l'acceptation pure et simple de la volonté du plus fort. Cette limite, inhérente au procédé de la négociation bilatérale, soulève la question du rôle que peuvent jouer les tiers dans le règlement des différends.

a | *Intervention de tiers sans pouvoir de décision.*

— Dans le cas de conflits internes des négociations ne se poursuivent jamais dans la solitude d'une confrontation bilatérale : l'Etat est toujours présent avec un appareil destiné à traiter les conflits : ses lois, ses tribunaux, ses forces de l'ordre, son action politique, économique et financière. L'Etat apparaît ainsi comme un *tiers suprême* chargé de limiter, contrôler et finalement « résoudre » les conflits. Même quand il n'apparaît plus comme un tiers, mais comme l'objet même du conflit, parce que des forces politiques s'affrontent pour conquérir son appareil, cette conquête, réalisée par des procédés démocratiques ou non, constitue encore une issue du conflit.

— Dans les conflits interétatiques il n'y a pas par définition de *tiers* institué. La négociation entre les parties à un conflit apparaît comme la seule manière normale de traiter les conflits, mais dans un milieu dépourvu de cadres institutionnels solides toute négociation est d'abord une confrontation non seulement des intérêts, mais des forces en présence. Beaucoup de négociations réussissent parce que les situations en cause se prêtent à des compromis d'intérêts. Pour les faciliter dans les cas délicats la pratique internationale a quelquefois recours, si les parties intéressées y consentent, à des intermédiaires dont le rôle est plus ou moins développé (bons offices, médiation, conciliation, *infra*, p. 217); mais ces intermédiaires ne peuvent se substituer aux Etats en cause; l'autorité morale dont ils bénéficient facilite un accord, elle ne l'impose pas.

Il est vrai que des tiers peuvent ajouter parfois à l'autorité morale l'autorité politique que leur donne la puissance militaire et économique. Dans un conflit entre deux petits Etats, l'intervention sollicitée et quelquefois imposée d'une Grande Puissance ou d'une organisation internationale unie et résolue peut faire sentir son poids et conduire à un accord. L'histoire diplomatique ne manque pas d'exemples en ce sens, mais les limites de ces procédés sont bien visibles. La pression des tiers n'est pas toujours acceptable ni acceptée; elle n'est même pas toujours possible parce qu'elle n'arrive pas à mobiliser un poids politique suffisant. Les Etats tiers peuvent souhaiter ne pas exercer de pression; ils peuvent être divisés entre eux de telle manière que leur intervention ne ferait que généraliser le conflit et c'est ce qui explique les nombreux échecs des organisations internationales; enfin les écarts de puissance entre les Etats sont tels qu'il n'y a pas de tiers concevable pour un conflit entre Grandes Puissances.

Finalement le bilan de ces interventions des tiers n'est pas insignifiant et l'examen de l'action des organisations internationales (*infra*, p. 405) en donnera des exemples, mais la structure des relations interétatiques n'en est pas changée.

Encore faut-il tenir compte du fait que les Etats, en se groupant par affinités d'intérêts ou de sympathies rendent la détermination d'un tiers non engagé de plus en plus difficile. Le système qui tend à répartir tous les pays en deux classes : pays développés et pays en développement, laisse peu de facilités pour déterminer en cas de conflit entre un pays développé et un pays en développement, un élément politiquement tiers : la mise sur pied du mécanisme de conciliation prévu en 1964 dans le cadre de la CNUCED n'a pas pu surmonter cette difficulté. Le système dit du « Concert européen » qui fonctionna au cours du XIX^e siècle a réussi à contrôler les crises internationales tant que les six Etats qui le géraient sont restés indépendants les uns des autres ; leur blocage dans deux systèmes d'alliances opposées devait déboucher sur la Première Guerre Mondiale.

Les divisions des Nations Unies face aux conflits du Moyen-Orient ont fait ressurgir un mécanisme d'intervention d'une Grande Puissance, les Etats-Unis, dans le processus des négociations entre l'Egypte et Israël à partir de 1978, mais sans réussir à s'étendre à l'ensemble du conflit. Un conflit latent entre l'Irak et l'Iran a engendré depuis 1980 des hostilités sanglantes qu'aucune action conciliatrice n'avait réussi à arrêter en 1988.

b / *Intervention de tiers ayant un pouvoir de décision.* — Ces considérations et ces exemples conduisent à ne reconnaître qu'une portée limitée à une formule qui consiste à attribuer à des tiers le pouvoir d'*imposer* à des Etats en conflit une solution qui les lie.

Cette formule, qui repose sur une structure de la société internationale d'où la souveraineté des Etats est exclue, recouvre deux hypothèses très différentes suivant qu'elle met en œuvre une autorité politique internationale imposant une solution arrêtée sur la base de considérations politiques, ou une autorité juridictionnelle statuant sur la base du droit.

— Admettre qu'un Etat (ou une organisation) puisse prendre une décision finale sur la base de considérations *politiques*, c'est s'en remettre sans réserve à l'autorité d'un tiers ; il en existe des exemples isolés et exceptionnels. L'admettre d'une manière générale c'est abdiquer sa souveraineté, c'est résoudre le problème en le supprimant : les entités qui admettraient entre elles cette solution d'une manière générale ne seraient tout simplement plus des Etats.

Il est ainsi arrivé après des conflits mondiaux ou des crises majeures que des Etats pour la solution d'une question déterminée s'en remettent à la solution décidée par les Grandes Puissances, par une Grande Puissance, ou par une organisation internationale ; ainsi en a-t-il été pour des conflits territoriaux à la suite du traité de Versailles (1919), pour le remodelage des frontières de la Hongrie avec la Tchécoslovaquie (1938) et avec la Roumanie (1940) par l'Allemagne et l'Italie, pour la détermination du destin des colonies italiennes remise par le traité de paix de 1947 à une délibération de l'Assemblée générale des Nations Unies.

— Quant à l'idée de résoudre les conflits par application de règles *juridiques* elle ne peut recevoir qu'une application limitée parce que les conflits les plus graves ne peuvent pas être éliminés par application du droit. Par ailleurs, même pour des conflits que les parties seraient d'accord pour considérer comme se situant sur le plan du droit, le fonctionnement d'un appareil juridictionnel n'est possible que lorsque sont réunies des conditions favorables, c'est-à-dire l'existence de relations confiantes et stables, engendrant une application régulière d'un droit bien établi ; cela veut dire que les services que les mécanismes juridictionnels peuvent rendre dans les relations interétatiques sont limités soit à des matières spéciales, soit à des relations entre des Etats appartenant à un cercle restreint et entre lesquels s'est établie une communauté assez étroite.

Cette appréciation mesurée du rôle conféré au droit dans les relations internationales n'a pas toujours été officiellement retenue dans les positions des gouvernements et des partis politiques. On peut certes espérer que la paix soit assurée par le droit, mais il est vain d'attendre de la *seule* institution de l'arbitrage ou de la justice la création et la sanction du droit (*infra*, Chapitre IV, p. 220 et s.).

2° Le danger des conflits armés

a / *Réglementation*. — Les conflits armés, ou plus simplement la guerre au sens vulgaire du terme, sont historiquement un des modes essentiels des relations étatiques. Depuis longtemps la

perturbation provoquée par les conflits armés avait entraîné des pratiques et des politiques définissant à quelles conditions et avec quels effets les autres Etats pourraient éviter d'être impliqués dans les hostilités; cette recherche de la *neutralité*, devenue très sensible dans les guerres maritimes aux XVII^e et XVIII^e siècles, s'est développée beaucoup au XIX^e siècle; en même temps, depuis la deuxième moitié du XIX^e siècle, s'est affirmée une pratique internationale tendant à transformer la guerre en une sorte de duel judiciaire et à humaniser les hostilités. Des règles humanitaires relatives au sort des blessés, des prisonniers, des populations civiles, ainsi qu'aux moyens de destruction, ont été codifiées dans des conventions multilatérales (*jus in bello*).

b / *Interdiction*. — Une autre tendance, plus radicale, a été la suite des deux Guerres Mondiales. Elle consiste à interdire le recours aux contraintes armées. Cette interdiction s'est progressivement imposée entre les deux Guerres Mondiales; elle a été généralisée dans la Charte des Nations Unies. Elle ne peut cependant aboutir à elle seule à supprimer les conflits armés. En effet elle comporte nécessairement des exceptions dont la plus importante réside dans la légitimité du recours aux armes pour se défendre contre une agression (légitime défense individuelle) ou pour venir en aide à la victime d'une agression (légitime défense collective). D'autre part la détermination dans une espèce concrète du caractère licite ou illicite du recours aux armes est une décision hautement politique que chaque Etat est enclin à se réserver; en transférer l'exercice à une organisation internationale d'une manière absolue et générale, c'est lui conférer des attributions qui font d'elle l'équivalent d'un Etat : aucune organisation n'a jamais possédé ni ne possède actuellement une telle compétence. Malgré l'interdiction d'un recours discrétionnaire aux contraintes armées, règle qui n'est pas contestée, des conflits armés continuent donc à se produire entre Etats.

Cependant, les développements de l'armement, et notamment l'existence d'armes nucléaires de destruction massive, ont peut-être introduit dans les relations interétatiques des facteurs nouveaux; elles amènent non seulement à rediscuter la notion de Grande Puissance et à accepter en matière d'armement des limitations et des contrôles plus étendus qu'auparavant, mais à restreindre peut-être en fait le recours aux contraintes armées à certains types particuliers de conflits et à introduire dans le déroulement des conflits des facteurs de rationalisation liés plus à l'ampleur des risques courus qu'à des préoccupations d'ordre moral ou juridique (*infra*, p. 406).

3 / Les relations transnationales

On a établi précédemment la nature de ces relations et indiqué que l'Etat jouait à leur égard un rôle régulateur. Elles mériteraient d'être étudiées en elles-mêmes et pour elles-mêmes; par exemple on exposerait les mouvements œcuméniques qui tendent au rapprochement universel des Eglises, ou l'histoire des Internationales Ouvrières qui ont tenté d'organiser au-delà des frontières une solidarité des différents mouvements ouvriers depuis le XIX^e siècle.

Cependant ce n'est pas sous ces aspects, évidemment très diversifiés selon leurs objets particuliers, qu'elles seront examinées sommairement ici, mais sous un aspect qui leur est commun, à savoir la manière dont s'exerce à leur égard le rôle régulateur de l'Etat.

Celui-ci varie selon l'objet des relations transnationales, mais il tient surtout aux choix politiques des Etats : les relations transnationales dépendent essentiellement des libertés laissées par un

Etat à ses nationaux dans leur vie familiale, économique, politique, culturelle. Certains Etats choisissent de se fermer : ils découragent l'exogamie, restreignent les contacts avec l'étranger, se réservent le monopole du commerce extérieur, etc. D'autres Etats non seulement ne cherchent pas à décourager les relations transnationales, mais les facilitent en essayant d'aplanir les obstacles qui naissent de toute manière de la multiplicité des Etats. C'est en effet en eux-mêmes que les Etats, par leur multiplicité, constituent un obstacle au développement des relations transnationales.

Pour illustrer les différents modes de l'action des Etats sur les relations transnationales, on examinera successivement leurs interventions unilatérales, puis leur collaboration. En appendice on essaiera enfin d'établir si certaines relations transnationales peuvent échapper au contrôle de l'Etat.

► *Action unilatérale des Etats*

Toute relation comportant un élément d'extranéité est identifiée comme telle par l'Etat puisque chaque Etat détermine quelles sont les personnes qui ont sa *nationalité* et délimite et surveille l'ensemble de son *territoire*.

Identifiée comme telle, la relation transnationale est confrontée avec l'Etat de deux manières : elle est soumise à son autorité et elle a besoin de ses services.

1° *Autorité de l'Etat sur les relations transnationales*

Elle se traduit par une surveillance plus active et par l'application de règles plus strictes que celles qui portent sur les relations purement internes. Elle se manifeste notamment par l'étendue des compétences que chaque Etat exerce sur son territoire. On peut en donner de nombreux exemples, qui n'appellent pas de commentaires très étendus.

Les mouvements de personnes à travers les frontières d'un Etat sont soumis à des formalités qui peuvent aller jusqu'à une interdiction ; le régime de ces mouvements dépendra notamment du but poursuivi. Certains Etats considèrent comme une faveur d'autoriser leurs nationaux à se rendre à l'étranger et interdisent même l'émigration. Si tous les Etats accueillent favorablement les touristes et même les voyages d'affaires de courte durée, l'immigration définitive ou dans le but d'exercer pour un certain temps une activité économique est partout sévèrement réglementée. L'importation des marchandises est également soumise à des perceptions fiscales (douanes) ou même à des restrictions quantitatives. Toutes les opérations qui concernent les investissements à l'étranger ou en provenance de l'étranger, de même que les opérations relatives à une monnaie étrangère tombent sous le coup de systèmes de contrôle des changes plus ou moins sévères.

2° *Services rendus par l'Etat aux relations transnationales*

a / *Assistance matérielle.* — Même les Etats les plus fermés rendent certains services aux relations transnationales. Certains de ces services se traduisent par des aides de toute nature. Par exemple les services consulaires à l'étranger ont notamment pour objet de procurer à tous les nationaux à l'étranger des services concernant leurs relations familiales et l'assistance dont ils peuvent avoir besoin ; les investissements à l'étranger courent aujourd'hui dans beaucoup de pays des risques si importants que les Etats leur réservent des avantages et une garantie ; les exportations reçoivent également une aide matérielle parce que tous les Etats ont besoin de chercher à équilibrer leur balance commerciale.

b / *Organisation juridique.* — Mais les Etats rendent aux relations transnationales un autre service plus général encore et qui appelle quelques explications. Comme toutes les relations humaines, les relations transnationales ont besoin de règles juridiques et de tribunaux pour les appliquer. Ce sont les Etats qui les fournissent ; en effet les tribunaux nationaux et les règles juridiques nationales

ont un champ d'action qui dépasse les relations purement internes et s'étend aux relations transnationales. Toutefois, comme par hypothèse cette relation intéresse plusieurs Etats, les tribunaux de plusieurs Etats pourront être compétents et les règles juridiques de plusieurs Etats pourront être applicables; il faut donc élaborer des règles qui décideront quels tribunaux seront compétents (règles de conflit de juridictions) et quel droit sera applicable (règles de conflit de lois). La solution peut être simple; elle est le plus souvent compliquée, surtout en ce qui concerne le droit applicable, parce que les questions à régler seront souvent soumises dans la décision d'un tribunal aux règles de plusieurs Etats. On appelle *droit international privé* l'ensemble des règles relatives au conflit de lois et au conflit de juridictions. Dans l'état actuel des relations internationales chaque Etat détermine unilatéralement, le plus souvent par la jurisprudence de ses tribunaux, son droit international privé. Les droits internationaux privés des Etats diffèrent ainsi les uns des autres, entraînant parfois des situations contradictoires d'un côté d'une frontière à l'autre. Mais quelles que soient les difficultés, sur lesquelles on va revenir, qu'entraîne cette situation, les efforts accomplis par les tribunaux pour résoudre les problèmes relatifs aux relations transnationales s'analysent néanmoins en un service rendu en vue de leur offrir un cadre de plus en plus rationnel.

Il y a dans tous les systèmes de droit international privé des tendances générales communes. Ainsi on admet en général que la capacité des personnes est régie par leur loi nationale; un Français qui voyage ne voit donc pas sa capacité personnelle changer selon les pays qu'il traverse; on admet de même, sous des conditions ou réserves qui changent d'un pays à un autre, que lorsque une vente est conclue entre deux entreprises qui ont leur siège dans deux pays différents, c'est à ces entreprises de déterminer quelle sera la loi applicable au contrat, celle du vendeur ou celle de l'acheteur (principe de l'autonomie de la volonté).

► *Collaboration entre les Etats*

Les Etats collaborent entre eux pour faciliter les relations transnationales. Si parfois en apparence ils collaborent pour contrecarrer certaines relations transnationales, c'est qu'il s'agit alors de relations qui menacent leurs intérêts communs (criminalité internationale, réseaux internationaux de trafiquants de drogue, etc.) et dans ce cas leur action a pour objet réel de faciliter les relations transnationales non délictuelles.

Cette collaboration prend toutes les formes possibles : elle est parfois bilatérale, parfois multilatérale; elle s'applique tantôt à simplifier, voire à unifier le droit impliqué par les relations transnationales, tantôt à assurer à ces relations des facilités matérielles.

1° *De la simplification à l'unification du droit*

Il est indéniable que la multiplicité des Etats complique, parfois jusqu'à la contradiction ou à l'incertitude, la situation des rapports transnationaux. Pour porter un remède à cette déféctuosité les Etats sont tentés d'adopter d'un commun accord les mesures qui porteront le moins atteinte à leur souveraineté, mais quelquefois ils sont amenés à s'engager assez loin.

Donnons-en divers exemples.

Les lois déterminent unilatéralement les règles qui président à l'attribution de la nationalité. Il arrive donc qu'une même personne physique possède une double nationalité; ce double rattachement peut présenter certains avantages, notamment en temps de crise; il présente également de sérieux inconvénients pour les personnes qui sont astreintes, dans les deux pays dont elles ont la nationalité, à accomplir leur service militaire; les Etats en cause concluront donc souvent un accord réglant ce dernier point, faute de quoi la personne possédant une double nationalité se verrait interdire en fait l'accès du territoire d'un des pays dont elle possède la nationalité. Plus rarement les Etats intéressés se mettront d'accord pour poser des règles de conflit qui établiraient *de la même manière* dans chacun des pays quelle est la nationalité qui doit l'emporter.

Plus rarement encore ils unifieront le régime de la nationalité par des règles uniformes qui feraient disparaître les cas de double nationalité.

En présence des divergences qui apparaissent d'un pays à un autre dans les systèmes de conflits de lois, les Etats adoptent parfois des conventions déterminant dans une matière donnée des règles de conflit communes. Mais dans les matières qui intéressent le plus les relations commerciales internationales ils adopteront des règles substantielles uniformes, par exemple sur la vente internationale d'objets mobiliers ; dans ce dernier cas le problème du conflit de lois aura perdu son intérêt. Un dernier pas serait cependant nécessaire si l'on voulait unifier totalement le régime juridique applicable aux ventes internationales : il faudrait assurer par un organe juridictionnel unique l'interprétation uniforme de la convention établissant le droit uniforme. Ce dernier stade n'est généralement pas atteint, sauf dans les Communautés européennes en ce qui concerne certaines conventions et le droit communautaire.

2° *Facilités matérielles apportées aux relations transnationales*

Elles sont innombrables et essentielles. Leur domaine d'élection est peut-être celui des communications internationales. Depuis longtemps, au moins sur le continent européen, les organismes de gestion des chemins de fer collaborent d'une manière très étroite pour organiser des transports internationaux satisfaisants. Aujourd'hui ce sont les transports aériens qui ont transformé complètement à l'échelle mondiale les possibilités des relations transnationales.

Les accords qui prévoient ces facilités matérielles mettent en œuvre les formules les plus variées ; non seulement on crée des organisations internationales de type traditionnel, mais par exemple les Etats permettent à des services publics étrangers (polices et douanes) de fonctionner sur leur propre territoire dans le système des gares internationales ; ou bien les Etats créent des entités opérationnelles bénéficiant d'une certaine autonomie et d'un statut international comme un aéroport international (par exemple l'aéroport Bâle-Mulhouse) ou une compagnie aérienne commune à plusieurs Etats (*Scandinavian Air System*). Mais des formules analogues existent dans tous les domaines : ainsi en matière d'éducation et d'instruction (écoles internationales, offices internationaux d'échanges de jeunesse, centres internationaux de recherche) ou de commerce (chambres de commerce mixtes, commissions internationales avec participation des opérateurs économiques, etc.).

► *Les relations transnationales
en dehors de l'emprise des Etats*

1° *Position de la question*

Dans quel sens peut-on dire que des relations transnationales échappent ou cherchent à échapper à l'emprise des Etats ?

S'il s'agit d'éviter matériellement l'emprise de l'Etat, la question porte sur les possibilités effectives de violer les lois d'un Etat et d'échapper à ses forces de police, puisque aujourd'hui il n'y a plus d'espaces aptes à porter une société humaine qui ne soient pas incorporés au territoire d'un Etat. Il suffira de remarquer que la technologie moderne a renforcé le contrôle de l'Etat sur ses frontières et que certaines d'entre elles sont devenues presque parfaitement étanches.

Mais il peut s'agir d'un problème plus subtil. Des rapports transnationaux peuvent-ils s'organiser sans recourir aux facilités, mais en échappant aussi aux servitudes du droit d'un Etat ?

Pour comprendre l'intérêt d'une telle question il faut partir du fait que certaines relations transnationales mettent en cause des intérêts matériels considérables et que, dès qu'il en est ainsi, des garanties et par conséquent des aménagements juridiques apparaissent comme indispensables. C'est reconnaître que le problème ne se pose pas, ou ne se pose pas d'une manière dramatique, quand il s'agit de relations transnationales dont l'objet essentiel se situe sur le plan de l'esprit. Ainsi, si des savants veulent se réunir de temps à autre pour examiner les problèmes qui naissent de l'évolution de la science au regard de la liberté humaine et de la défense de la civilisation (Groupe de Pugwash, Club de Rome, Institut de la Vie), ils pourront le faire sans difficulté sous forme d'une réunion épisodique ; s'ils ont besoin de disposer d'un secrétariat permanent et de fonds modestes, ils trouveront des pays de politique relativement stable et libérale, présentant un équilibre monétaire et économique satisfaisant et offrant une législation accueillante pour des associations internationales (Belgique) ou des fondations (Suisse).

2° *Les relations économiques transnationales*

En revanche il y a des relations dont l'aspect économique est prédominant et dont la soumission au droit d'un Etat est génératrice d'une grande insécurité. Il en est ainsi lorsque le droit de cet Etat est influencé par des crises politiques, économiques ou monétaires menaçantes ou possibles.

a / *Relations entre particuliers.* — Le problème se pose par exemple pour un prêt à moyen terme effectué par une banque privée à une société étrangère ; les clauses monétaires d'un tel accord sont essentielles et quel que soit le droit étatique choisi il se peut que la législation de cet Etat empêche le jeu des clauses monétaires choisies par les parties. La pratique a ainsi imaginé des formules diverses : « soumission au droit d'un pays tel qu'il existe à un moment donné », « soumission à un code qui n'a jamais eu ou qui n'a plus de valeur contraignante », « application des principes généraux du droit », etc. On peut également imaginer que les différends relatifs à l'application d'un tel système soient soumis à un arbitrage privé. La difficulté apparaîtra si l'exécution du contrat ou de la sentence arbitrale oblige à recourir à la contrainte des tribunaux et des voies d'exécution d'un Etat : à ce moment le bénéfice de la non-référence à un droit étatique disparaît. Pour que de tels systèmes fonctionnent pratiquement il faut donc supposer que ces rapports transnationaux se situent dans un milieu d'affaires si solidaire et si intégré qu'il n'ait pas besoin — en fait — de recourir à la contrainte étatique, la déconsidération et l'exclusion de ce milieu suffisant à décourager ceux qui seraient tentés de ne pas respecter ses institutions ; le cas existe, mais il est rare.

b / *Relations entre Etat et particulier.* — Plus important et plus pratique est le cas des relations économiques entre des particuliers et des Etats étrangers, Il s'agit de situations qui ont eu historiquement une grande importance au cours du XIX^e siècle, au temps de l'expansion capitaliste dans le monde, et qui depuis, sous une autre forme, en ont retrouvé une à propos de tous les marchés importants soit de fournitures soit de grands travaux ou d'usines « clefs en main » conclus entre les Etats socialistes ou les Etats en développement et des entreprises privées étrangères, sans compter, pour certains de ces pays tout au moins, la persistance des ouvertures faites à des investissements étrangers. On conçoit encore davantage ici l'intérêt qu'il y a pour une entreprise privée à obtenir ce par le simple détour de sa législation, l'Etat avec lequel elle a contracté ne puisse se délier sans compensation de tous ses engagements.

On a donc songé ici aussi à détacher un accord du droit d'un Etat. Mais en réalité la pratique internationale montre que c'est plutôt dans d'autres voies que l'on peut s'orienter, et notamment dans la recherche d'institutions arbitrales qui puissent inspirer confiance aux deux parties. Ces solutions sont trouvées parfois en restant sur le plan privé des relations commerciales ; ainsi faut-il signaler le rôle joué par la Chambre de commerce de Stockholm dans des arbitrages rendus dans le commerce Est-Ouest. Dans d'autres cas apparaît un lien plus visible avec les relations interétatiques et le droit international public. Ce lien est éclatant quand l'Etat dont relève l'entreprise privée prend fait et cause pour son ressortissant, prétend exercer la protection diplomatique

et réclamer à l'encontre de l'Etat contractant le respect du droit international. Telle a été la solution traditionnelle qui subsiste encore aujourd'hui, malgré les résistances qu'elle a depuis longtemps rencontrées en Amérique latine et qu'elle soulève aujourd'hui encore dans le Tiers Monde. Il n'est en tout cas pas de procédure qui démontre de façon plus certaine que les relations transnationales n'échappent pas à l'emprise de l'Etat.

Une autre solution est celle élaborée par la BIRD dans la Convention de 1965 sur la solution des différends relatifs aux investissements internationaux. Le mécanisme prévu trouve son fondement dans les relations interétatiques puisqu'il est institué par une convention et qu'il ne joue que pour les ressortissants des Etats parties à cette convention ; mais il consiste à écarter la protection diplomatique et à recourir à un arbitrage avec l'application éventuelle du droit de l'Etat en cause, faute de clause contraire, mais en tenant compte des principes du droit international ; il faut bien entendu que, dans le contrat en question, l'Etat et le ressortissant étranger aient accepté le recours à l'arbitrage.

En conclusion on peut donc dire qu'il est très difficile aux relations transnationales de se situer dans un univers juridique totalement indépendant du droit des Etats. Elles ne pourraient le faire que si les particuliers qui sont parties à ces relations étaient sujets du droit international : ils ne le sont pas et les contrats signés avec un Etat ne sont pas assimilables à un traité, quelle que soit la puissance de l'entreprise en cause (C.I.J., *Anglo-Iranian Oil Company, Rec.*, 1952, p. 112).

La seule institution par essence transnationale qui ait déjà pu conquérir une personnalité internationale qui lui permet de traiter directement avec les Etats et sur le même plan qu'eux est l'Eglise catholique ; encore s'agit-il d'une situation tout à fait particulière (*infra*, p. 115). On devrait également mentionner le « système » de la Croix-Rouge internationale, qui comprend d'une part le Comité international de la Croix-Rouge composé de personnalités indépendantes de nationalité suisse, qui entreprend de multiples actions internationales, opérationnelles et autres, et d'autre part les conférences périodiques de représentants gouvernementaux et de représentants des sociétés nationales de la Croix-Rouge, qui sont des organismes privés à but désintéressé.

Chapitre II

L'ÉTAT DES RELATIONS INTERNATIONALES APRÈS LE DEUXIÈME CONFLIT MONDIAL

Les conflits armés généralisés ont toujours conduit à des changements profonds dans les caractères des relations internationales qui les ont suivis; ainsi en a-t-il été après 1815 et après 1919. La fin des hostilités qui ont marqué le Deuxième Conflit Mondial a également conduit à des transformations importantes. Si la quarantaine d'années qui se sont écoulées depuis cette date n'ont pas été interrompues par un nouveau conflit général, elles ont cependant été nourries par de nombreux événements qui ont largement déterminé au cours de cette période la réalité concrète des relations internationales. On en présentera un exposé sommaire en suivant d'une manière non rigoureuse l'ordre chronologique et en en dégageant certaines conséquences (section 1). On s'efforcera ensuite, en se plaçant à la date de 1988, de dégager les facteurs d'évolution qui commandent le développement des relations internationales, tel qu'il est apparu déjà à la lumière des événements et tel que les mouvements profonds de la société internationale le confirment pour l'avenir (section 2).

1 / Les événements

1 | LA FIN DU DEUXIÈME CONFLIT MONDIAL

1° *Formes*

Les conflits armés se terminaient dans le passé (tel fut le cas pour le Premier Conflit Mondial) par des armistices qui mettaient fin aux combats, prévoyaient des garanties et parfois accordaient déjà des satisfactions au vainqueur, puis par un traité de paix aux dispositions détaillées qui venait donner une solution définitive aux questions pendantes entre les parties au conflit.

Le Deuxième Conflit Mondial fut réglé seulement pour partie suivant ce schéma. Pour tous les Etats des accords ont bien été conclus, sous une forme ou sous une autre, pour mettre fin aux combats, mais des traités de paix définitifs et généraux ne sont intervenus qu'entre les vainqueurs et les Etats qui n'avaient pas porté le poids principal du conflit (traités du 10 février 1947 avec l'Italie, la Finlande, la Hongrie, la Bulgarie et la Roumanie). Ces traités étaient d'ailleurs d'un type classique et ne comportaient que des modifications territoriales limitées. En revanche la situation était plus complexe pour le Japon et surtout pour l'Allemagne.

a / *En Extrême-Orient.* — En ce qui concerne le Japon, les accords nécessaires pour mettre fin aux combats furent conclus lorsque l'emploi de l'arme nucléaire sur deux villes japonaises eut conduit ce pays à la capitulation. Mais la conclusion d'un traité de paix réglant les questions de l'Extrême-Orient s'avéra beaucoup plus difficile. L'U.R.S.S. était entrée en guerre avec le Japon à la veille de la capitulation pour occuper plusieurs gages, la moitié

de la Corée et plusieurs îles japonaises; la Chine était minée par une guerre civile qui devait conduire à la conquête de la Chine continentale par le parti communiste chinois conduit par Mao Tsé-toung et au repli dans l'île de Taiwan du gouvernement de Tchiang Kaï-chek; les Etats-Unis qui portèrent pratiquement le poids de la guerre contre le Japon occupaient ce pays dont la politique s'alignait sur la leur; le traité de paix entre le Japon et les Alliés occidentaux fut finalement signé le 8 septembre 1951 après la phase la plus chaude de la guerre de Corée; le Japon devait régler par des traités particuliers les questions pendantes avec les Etats du Pacifique qu'il avait occupés mais le différend qui l'oppose à l'U.R.S.S. concernant les îles japonaises occupées par celle-ci n'a jamais été réglé.

b / *En Europe centrale.* — En ce qui concerne l'Allemagne, après la reddition des forces allemandes à Reims, le 7 mai 1945, et la capitulation de Berlin, le 8 mai, les Alliés mirent en application les dispositions arrêtées à Yalta, le 11 février 1945, et à Potsdam (communiqué du 2 août 1945). L'Etat allemand était maintenu quoiqu'un transfert *de facto* d'une importante partie de son territoire fût accepté au bénéfice de l'U.R.S.S. (région de Kœnigsberg), et de la Pologne (ligne Oder-Neisse). Le gouvernement de l'Allemagne était confié à un Conseil de contrôle formé des commandants en chef alliés en Allemagne; le territoire allemand était divisé en cinq parties : le Grand Berlin, lui-même divisé en quatre secteurs occupés respectivement par des forces américaines, anglaises, françaises et soviétiques et administré en commun, et quatre zones occupées et administrées par les autorités militaires des quatre Alliés. L'Autriche, qui avait été annexée par l'Allemagne en 1938, était également soumise à une occupation des quatre Alliés, mais avec un gouvernement provisoire propre dont les pouvoirs étaient limités.

- Sécurité européenne) : 57, 62, 65, 69, 77, 78, 87, 90, 92, 93, 97, 111, 134, 371, 420.
- exportation (v.a. : Commerce) : 441.
- extradition : 36, 275, 283.
- EXTRÊME-ORIENT (v.a. : Chine ; Indochine ; Vietnam ; Japon) : 56, 65, 76, 195.
- Famille des Nations Unies (v. : Nations Unies, Système).
- F.A.O. : 327, 348.
- fédéralisme (v.a. : Confédération ; Etat fédéral) : 98, 119, 121, 148, 259, 286, 355, 373, 377, 386, 391, 468.
- FIDA : 348.
- FINLANDE : 56, 59, 89, 103.
- FINUL : 399.
- fleuves internationaux : 38, 244, 256.
- flux économiques (v.a. : Echanges) : 440.
- F.M.I. (v.a. : Etalon ; Change ; Monnaie) : 60, 306, 327, 348, 349, 359, 458, 465, 490, 498, 516, 523.
- FNUOD : 399.
- fonctionnaires internationaux (v. : Organisations internationales, agents).
- fonctionnalisme : 325, 376.
- fond des mers (v. : Mer ; Plateau continental).
- forces armées (v.a. : Contrainte ; Guerre ; Alliances) : 222.
- FRANCE (v.a. : Grandes Puissances) : 32, 58, 61, 65, 67, 71, 72, 74, 77, 82, 89, 90, 112, 114, 134, 136, 137, 139, 143, 145 à 147, 149, 152, 161, 167, 169, 181, 183, 227, 239, 243, 372, 378, 398, 414, 420, 427, 430, 436, 499.
- frontière : 36, 73, 83, 137, 141, 245, 372.
- FUNU : 398, 400.
- garantie (v.a. : Alliance) : 423, 431.
- GATT (v.a. : Commerce) : 327, 348, 353, 359, 451, 461, 465, 471, 490, 500, 526.
- GAULLE (Ch. de) : 378, 436.
- géographie (v.a. : Voisinage) : 73, 86, 88, 243.
- gestion (v. : Opération).
- GISCARD D'ESTAING (v.) : 380.
- gold exchange standard (v. : Etalon).
- golfe Persique : 74.
- GRANDE-BRETAGNE (v. : Royaume-Uni).
- Grande Puissance (v.a. : Superpuissance ; veto) : 32, 42, 46, 75, 195, 229, 328, 337, 339, 393, 398, 400.
- GRÈCE : 61, 77, 222, 380.
- Groupe : 335, 344 ; — des Dix : 511 ; — des 77 : 335, 367, 490.
- guérilla : 366.
- guerre : — internationale (v.a. : Contrainte ; Conflit ; Intervention) : 225, 254, 410, 416 ; — civile : 41, 90, 145, 211, 223, 258 ; — de libération nationale (v.a. : Guérilla ; Décolonisation) : 136 ; — froide : 62, 332, 334, 395 ; — nucléaire (v.a. : [Armement] nucléaire ; Alliance) : 406, 416.
- GUEVARA (E. « Che ») : 367.
- HAMMARSKJOELD (D.) : 341.
- hégémonie (v.a. : Superpuissance) : 33, 89, 97, 426, 434, 435, 450, 466.
- HELSINKI (conférence d'—) (v. : C.S.C.E.).
- HONGRIE : 44, 56, 61, 73, 76, 118, 133, 140, 148, 161, 398, 434.
- hostilités (v. : Contrainte ; Guerre ; Intervention).
- idéologie (v.a. : Communisme) : 91, 143, 164, 167, 258.
- immunité : 35, 152, 159, 161, 174, 186.
- impérialisme (v.a. : Développement ; Colonialisme ; Décolonisation) : 366.
- importation (v.a. : Commerce) : 441.
- INDE : 59, 81, 86, 93, 112, 218, 227.
- INDOCHINE (v.a. : Extrême-Orient ; Vietnam) : 39, 66, 82, 93, 112, 136.
- information : 93.
- ingérence (v.a. : Compétence exclusive ; Intervention) : 256, 260, 423.

- institution spécialisée (v.a. : Nations Unies ; et au nom de chaque institution) : 60, 326, 347, 359.
- insurgés (v.a. : Guerre civile ; Guerre de libération ; Reconnaissance) : 136, 145.
- intégration (v.a. : Organisations internationales supranationales ; Organisations internationales, organes intégrés) ; — économique : 122, 126, 467.
- internationalisme prolétarien (v. : Communisme).
- intervention (v.a. : Ingérence ; Compétence exclusive ; Guerre ; Jurisdiction ; Conflit) : 73, 90, 91, 148, 224, 256, 264.
- investissements (v.a. : Capitaux) : 44, 54, 95, 211, 264, 265, 444, 465, 489, 496.
- invisibles (transactions —) : 440.
- IRAK : 43.
- IRAN : 43, 109, 211.
- ISRAËL : 43, 73, 139, 218, 227, 369, 398, 404, 414.
- ITALIE : 32, 44, 56, 115, 133, 134, 167.
- JAPON : 32, 56, 62, 65, 78, 80, 103, 134, 138, 239.
- jurisdiction (v.a. : Arbitrage ; Justice ; Règlement des différends) : 44.
- ius cogens* : 177.
- justice (v.a. : C.I.J. ; Règlement des différends) : 139, 219.
- KENNEDY (J. F.) : 379, 415.
- Kennedy Round* (v. : Négociations tarifaires).
- KOMINFORM : 361.
- KOMINTERN : 361.
- LA HAVANE (Charte de —) : 327, 352, 451.
- LA HAYE (conférences de —) : 189.
- LA JAMAÏQUE (accords de —) : 523.
- LAOS (v.a. : Indochine ; Asie du Sud-Est) : 67, 76, 79.
- légitime défense : 45, 227, 230 ; — collective (v.a. : Organisations régionales) : 352, 357, 394, 396, 420, 431.
- légitimité internationale (v.a. : Démocratie ; Effectivité) : 135, 138, 146, 147, 224, 239, 258.
- LÉNINE (V. I.) : 366.
- LIBAN (v.a. : FINUL) : 90, 227.
- libéralisme économique (v.a. : Capitalisme ; Libre-échange ; Communautés européennes ; Accords de produit) : 122, 127, 129.
- libre circulation (v. : Communauté européenne).
- libre-échange (v.a. : Communautés européennes ; GATT ; Zone de libre-échange) : 448, 451, 463, 471.
- LIE (Tr.) : 341.
- Ligue arabe : 369.
- liquidités (v.a. : Monnaie ; Droit de tirage) : 455, 464, 513, 522.
- litige (v. : Conflit ; Règlement des différends).
- littoral (v. : Enclave ; Mer).
- LOMÉ (convention de —) : 496, 501, 504, 507.
- LUXEMBOURG (v.a. : Benelux) : 89, 118.
- maintien de la paix (v.a. : Guerre ; Opération de maintien de la paix) : 323, 336, 352, 354, 387.
- maîtrise des armements (v.a. : Démilitarisation ; Dénucléarisation ; Non-prolifération) : 418.
- majorité (v. : Vote).
- mandat (v.a. : Namibie) : 134.
- Marché commun (v. : Communautés européennes, C.E.E.).
- MAROC : 74, 136, 235, 258.
- MARSHALL (plan —) : 358, 359, 363, 372.
- matières premières (v. : Produits primaires).
- M.B.F.R. : 438.
- médiation (v.a. : Règlement des différends) : 40, 43, 117, 120, 217, 405.