

# Le traité et la loi dans le système constitutionnel français de 1946

*Michel Mouskhély*

Professeur agrégé à la Faculté de Droit  
et des Sciences Politiques de Strasbourg

La constitution de la République Française du 27 octobre 1946 touche par plusieurs de ses dispositions aux questions intéressant le droit international. En ceci, elle ne fait que se conformer à une tradition qui remonte à 1790. Mais conformément aux tendances récentes du droit constitutionnel, inaugurées par les constitutions de 1919-1920 et qui se sont maintenues depuis, la nouvelle constitution française aborde les problèmes du droit international d'une manière à la fois plus large et plus originale. Plus large d'abord, en ce qu'elle embrasse plusieurs questions parmi les plus importantes du droit des gens. Plus originale ensuite, en ce que, tenant compte des progrès réalisés dans la doctrine et dans la pratique, elle apporte à ces problèmes des solutions inédites et hardies. A cet égard, les solutions admises par elle marqueront une étape importante dans l'évolution du «droit constitutionnel international», étape bien plus importante que celle qui a été franchie par la constitution espagnole du 9 décembre 1931. Il n'est pas exagéré de dire que la nouvelle constitution française inaugure une nouvelle ère dans les rapports entre le droit international et le droit interne.

Les dispositions relatives au droit des gens se trouvent dans le préambule et dans plusieurs articles du texte constitutionnel, notamment dans l'article 7, les articles 26, 27 et 28 qui forment le titre IV de la constitution intitulé «Des traités diplomatiques» et dans l'article 31 du titre V intitulé «Du Président de la République».

Dans le préambule nous trouvons tout d'abord l'affirmation que:

«La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international. Elle n'entreprendra aucune guerre dans des vues de conquête et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple.»

Cette disposition n'est que la reproduction modernisée de la fameuse résolution de l'Assemblée Nationale de 1789 votée le 22 Mai 1790 qui déclarait:

»La Nation Française renonce à entreprendre aucune guerre dans la vue de faire des conquêtes et elle n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple.«

C'est précisément parce que la nouvelle constitution ne fait que reprendre le principe proclamé par la Révolution Française et reproduit par le paragraphe V du préambule de la constitution de 1848 que le 14<sup>e</sup> alinéa du préambule mentionne la fidélité de la République française à ses traditions. Mais elle se devait de tenir compte des progrès réalisés par le droit international depuis cette époque lointaine dans la lutte contre la guerre et c'est pour cela que la même disposition précise que la constitution se conformera aux règles du droit international. Nul doute que cette phrase vise le Pacte Briand-Kellogg et la Charte des Nations Unies.

Mais si telle est l'intention de la constitution française, on peut difficilement comprendre la disposition de l'article 7 du titre II aux termes duquel:

»La guerre ne peut être déclarée sans un vote de l'Assemblée Nationale et l'avis préalable du Conseil de la République.«

N'y a-t-il pas contradiction entre le préambule qui semble proscrire la guerre, tout au moins la guerre de conquêtes, et l'article 7 qui implique la possibilité pour la France d'entrer en guerre puisqu'il en régleme les conditions de déclaration? La constitution française aurait certainement mieux fait en s'inspirant de l'article 77 de la Constitution espagnole de 1931 qui prévoyait bien la faculté pour le chef de l'Etat de signer une déclaration de guerre, mais en subordonnait l'exercice à l'observation des conditions prescrites par le pacte de la S.D.N.

Il paraît plus difficile encore de concilier la disposition de l'article 7 avec la Charte des Nations Unies. Dans le système de la Charte, il semble, en effet, qu'il n'existe plus aucune possibilité de guerre légale avec l'application du régime juridique spécial qu'elle implique. En cas d'agression, deux actions sont prévues par la Charte: l'action à titre de légitime défense, individuelle ou collective, et l'action collective ordonnée par le Conseil de Sécurité. Or, d'après la lettre même de l'article 51 de la Charte, l'emploi de la force dans l'exercice du droit de légitime défense se présente comme une action préliminaire à l'action générale du Conseil de Sécurité, et comme participant au caractère de cette dernière<sup>1)</sup>. L'Etat victime de l'agression,

<sup>1)</sup> Cf. L. M. Goodrich et E. Hambro, Commentaire de la Charte des N. U. p. 263 et sv.; B. Boutros - Ghali, Contribution à l'étude des ententes régionales, 1948 p. 184 et sv.; Pierre Vellas, Le Régionalisme International et l'O.N.U., 1948, p. 103 et sv.; Joseph L. Kunz, Individual and collective self-defense in article 51 of the charter of the U. N., The American Journal of International Law, 1947, p. 872 et sv., notamment p. 879; H. Kelsen, Collective security and collective self-defense under the charter of the U. N., *ibid.* 1948, p. 783 et sv.

qui se défend, ne fait donc pas la guerre au sens propre du mot, mais agit plutôt comme la »sentinelle« ou l'»avant garde« de l'organisation des N.U., seule compétente pour rétablir la paix violée et punir l'agresseur. Plus de place par conséquent, dans le système de la Charte, pour une déclaration de la guerre qui ne se conçoit que si la guerre est admise comme une institution du droit international. Sans nous appesantir davantage sur cette question, nous pouvons dire que la disposition de l'article 7 de la nouvelle Constitution est non seulement inutile, mais qu'elle est de plus contraire aux tendances les plus récentes du droit international positif<sup>2)</sup>.

Le préambule fait encore allusion au droit international dans son alinéa 15, ainsi rédigé:

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

Sans doute, il ne s'agit là que d'une simple déclaration, mais celle-ci n'est pas pour autant dépourvue de toute signification positive. Elle marque la détermination de la France de consentir les limitations nécessaires à l'établissement d'un véritable ordre international et écarte par là l'obstacle constitutionnel à l'intégration de l'Etat français dans une Fédération européenne, voire dans une Fédération mondiale. A cet égard, la prise de position des constituants français exprime leur conviction de la nécessité d'adapter la structure de la société internationale aux nouvelles données scientifiques et sociales.

Les deux points que nous venons de mentionner et que l'on trouve reproduits dans d'autres constitutions<sup>3)</sup>, ne présentent pas à notre avis une très grande importance. Il s'agit là de principes qui définissent l'attitude de la République Française vis-à-vis du Droit International en général, du problème de l'organisation de la paix en particulier, et non point d'un système technique de réglementation des rapports entre le droit international et le droit interne. A cet égard, le titre IV de la constitution relatif aux traités est à la fois plus intéressant et plus important. Il se compose de trois articles, les articles 26, 27 et 28, et ces trois textes s'occupent du problème fondamental de la conclusion, de la validité et de l'application des traités internationaux.

<sup>2)</sup> Les défauts du système français se retrouvent dans celui de la nouvelle constitution italienne de 1947 (V. les articles 11, 78 et 87).

<sup>3)</sup> Italie, la constitution du 27 décembre 1947, articles 10 et 13; constitution de Bavière du 6 décembre 1946, art. 88; constitution de la Hesse-Nassau du 1<sup>er</sup> octobre 1946, art. 51; constitution du Pays de Bade du 21 avril 1947, art. 57; constitution du Wurtemberg-Bade du 24 octobre 1946, art. 46 et 47; constitution de Basse-Saxe du 8 mai 1949, art. 24 et 26; cf. B. Mirkin-Guetzevitch, Revue Générale de Droit International Public, 1948, p. 375 et sv.

Certes, l'intitulé général du titre quatre »Des Traités Diplomatiques« n'est pas particulièrement heureux. »Traités Diplomatiques«? Qu'est-ce que cela signifie au juste? Y a-t-il des traités qui ne sont pas diplomatiques? La constitution a-t-elle voulu marquer par là la distinction entre les traités politiques et les conventions de caractère administratif? Faut-il y voir en d'autres termes la consécration de la distinction, bien connue en droit international, entre les traités proprement dits et les accords en forme simplifiée, les premiers étant l'œuvre de l'organe investi de ce que l'on appelle le "treaty making power", les seconds pouvant être passés par des diplomates, voire de hauts fonctionnaires administratifs? Ne devrait-on pas plutôt considérer cette expression comme une simple réminiscence de cette période révolue où les traités étaient l'œuvre de diplomates professionnels, alors qu'actuellement ce sont très souvent des techniciens, des spécialistes qui ont pour mission d'élaborer le texte des conventions. Il est difficile de préciser le sens de cette expression. Le rapport de la commission de la constitution ne nous fournit aucune indication à ce sujet.

Mais ne cherchons pas chicane à la constitution pour une expression discutable qu'elle a employée et marquons immédiatement l'importance des solutions qu'elle admet pour un des problèmes des plus fondamentaux du droit international. Plus exactement encore, la constitution a résolu non pas un seul problème, mais plusieurs à propos desquels on constatait, sous l'empire des lois constitutionnelles des 1875, un profond désaccord dans la doctrine et des solutions divergentes, parfois mêmes contradictoires, dans la jurisprudence.

Depuis le milieu *du XVIII<sup>e</sup> siècle*, le principe s'est établi en Droit International que le traité n'acquiert sa force obligatoire que par la ratification. C'est la ratification et non la signature qui engage définitivement l'Etat. Or, la ratification est l'acte qui émane du chef de l'Etat. Sous l'Ancien Régime, elle était l'œuvre du Roi. A cette époque, la solution s'expliquait aisément. Le Roi détenait entre ses mains tous les pouvoirs. Il y avait donc confusion entre le pouvoir législatif et le pouvoir de conclure des traités. Le traité, comme la loi, était *ipso facto* obligatoire pour les agents et pour les sujets du Roi.

L'avènement du régime constitutionnel et l'organisation de l'Etat moderne sur la base du principe de la séparation des pouvoirs devait transformer profondément cet état de choses. Le principe de la séparation des pouvoirs, combiné avec le système représentatif, implique la supériorité du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif et partant celle de la loi sur le règlement. D'où l'impossibilité pour les actes de l'Exécutif de porter atteinte aux actes du Législatif.

Comment concilier, avec ce nouvel aménagement des rapports entre l'Exécutif et le Législatif, la compétence du chef de l'Etat en matière de traités internationaux?

Admettre que le traité, œuvre de l'Exécutif, puisse modifier une loi, n'est-ce pas méconnaître, au moins indirectement, la portée du principe de la séparation des pouvoirs?

Benjamin C o n s t a n t (Principes de politique, p. 300) a admirablement bien compris le nouvel aspect du problème:

«Les clauses du traité étant», écrivait-il, «à la discrétion du pouvoir royal, s'il pouvait rendre obligatoire pour la nation, des clauses qui influeraient sur la situation intérieure, aucune constitution ne pourrait subsister... Un roi, ennemi de la liberté de la presse, traiterait avec un autre, pour soumettre les écrivains aux plus oppressives restrictions. Le despotisme et la persécution reviendraient du dehors masqués en traités de paix et les ambassadeurs du roi seraient le véritable pouvoir législatif d'un tel peuple.»

*L'intervention du Parlement dans la procédure de conclusion des traités* a donc principalement pour but de sauvegarder les droits législatifs de la représentation nationale.

Cette question s'est tout d'abord posée en Angleterre, premier pays à régime représentatif. Conformément à leurs traditions politiques et à leur tournure d'esprit, les Anglais ont donné à notre problème une solution purement empirique. Le *treaty making power* appartient à la Couronne et fait partie de la «prérogative». Telle est encore aujourd'hui la théorie en vigueur. Mais depuis longtemps, en fait, le Gouvernement soumet certains traités à l'approbation des Chambres avant leur ratification. La liste de ces traités est allée s'allongeant et aujourd'hui la tendance est nettement en faveur de l'intervention du Parlement, pour tout traité de quelque importance, et notamment pour ceux dont l'application exige une modification à la législation existante<sup>4</sup>).

On comprend parfaitement bien la raison d'être de cette solution: il faut assurer l'exécution des traités et pour cela, comme le Roi ne peut modifier les actes du parlement, faire intervenir le parlement.

L'exemple anglais nous montre clairement qu'un lien étroit rattache le problème de la ratification, c'est-à-dire de la validité externe du traité, à celui de l'exécution, c'est-à-dire de sa validité interne.

<sup>4</sup>) A. D. M c N a i r, When the British treaties involve legislation, *British Yearbook of International Law*, 1928, p. 69 et sv.; Sir William R. A n s o n, *The law and custom of the constitution*, 1935, vol. II 2e partie, p. 142; I. W. R i d g e s, *Constitutional Law of England*, 6e éd. 1937, pp. 304-305; A. D. M c N a i r, *The law of treaties*, 1938, p. 7 et sv.

On constate la même pratique en Belgique et même aux Etats-Unis. Malgré l'article 3 section II de la constitution américaine qui assimile les traités aux lois votées par le Congrès, malgré aussi l'intervention préalable du Sénat, les tribunaux américains considèrent que tous les traités ne sont pas *self executing*, et qu'au moins certains d'entre eux exigent l'assentiment du Congrès tout entier<sup>5)</sup>.

Le même problème s'est naturellement posé en France avec l'introduction du régime constitutionnel après la Révolution. Dans la constitution du 3 septembre 1791 si, aux termes de l'article 3 section 3, chapitre IV, titre III, c'est le roi qui arrête et signe les traités, par contre c'est au corps législatif qu'appartient le droit de les ratifier. Cette solution, d'ailleurs reproduite par d'autres constitutions révolutionnaires, n'est qu'une des manifestations de la tendance générale de ces constitutions à réserver au Législatif un rôle prépondérant dans le gouvernement de l'Etat. Elle consacre le système de la compétence exclusive du Législatif.

Par contre, la constitution du 22 Frimaire an VIII va inaugurer le régime de la collaboration entre l'Exécutif et le Législatif en matière de conclusion et de ratification des traités (arts. 49 et 50). Ce régime, avec quelques interruptions va se maintenir durant tout le XIX<sup>e</sup> siècle, et c'est lui qui sera consacré par l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875.

D'après ce texte, l'intervention du parlement n'était requise que lorsque le traité portait sur certaines matières définies. Mais le gouvernement avait pris l'habitude, même pour les traités qui ne figuraient pas dans l'énumération de l'article 8, de demander aux chambres le vote d'une loi d'approbation<sup>6)</sup>.

Toutefois, dans le système ainsi établi par la Constitution de 1875, on trouve bien des lacunes et bien des incertitudes. L'article 8 a, en effet, soulevé un grand nombre de problèmes qui ont suscité de vives controverses dans la doctrine et qui ont reçu des solutions pas toujours concordantes dans la pratique et dans la jurisprudence.

<sup>5)</sup> Pour la Belgique v. M. Noél, De l'autorité des traités comparée à celle des lois, 1921, p. 106 et sv.; pour les Etats-Unis v. J. B. Moore, Digest of International Law, T. V., p. 221 et sv.; Mirkine-Guetzévitch, La technique parlementaire des relations internationales, Recueil des Cours, t. 56, 1936, p. 247 et sv.

<sup>6)</sup> Cf. Carré de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'Etat. t. I, p. 356. — La loi, expression de la volonté générale, 1931, p. 185; L. Duguit, Traité de Droit constitutionnel, 2e éd. IV, p. 795 et sv.; Esmein-Nézar, Eléments de droit constitutionnel, 8e éd., t. II, p. 191 et sv.; Ch. Rousseau, Principes Généraux de D. I. P., 1944, t. I, p. 218 et sv.; En sens contraire, J. Barthélemy et P. Duez, Traité de Droit Constitutionnel, 1933, p. 836 et sv.; A. Mestre, Les traités et le droit interne, Recueil des Cours, t. 38, 1931, p. 249.

On s'est d'abord demandé quelle était la nature de cette intervention du parlement dans la procédure de la conclusion des traités. Était-ce une condition de validité du traité en Droit International ou une condition de son applicabilité en droit interne?

On a discuté également de la portée de cette intervention. Opérait-elle une réception du traité dans le droit interne français, ou bien avait-elle simplement pour but d'en permettre l'exécution?

Les divergences théoriques n'ont pas manqué de créer une certaine confusion dans la pratique législative. L'approbation parlementaire n'était pas toujours demandée; lorsqu'elle intervenait, elle ne se manifestait pas toujours dans les mêmes conditions. D'ordinaire, le gouvernement se contentait de demander au parlement le vote d'une loi ainsi conçue:

»Le Chef de l'Etat est autorisé à ratifier et s'il y a lieu à exécuter la convention.«

Parfois cependant, la loi d'approbation reproduisait le texte intégral du traité ou contenait des mesures législatives nouvelles destinées à assurer l'exécution du traité.

A leur tour, les incertitudes de la pratique devaient placer la jurisprudence dans une situation délicate et embarrassante. Un traité irrégulièrement ratifié pouvait-il recevoir exécution et prévaloir sur la législation antérieure? Un traité régulièrement ratifié portait-il abrogation de la législation interne contraire? Une législation postérieure pouvait-elle modifier un traité régulièrement conclu? Qui détenait l'autorité de dénoncer un traité ratifié avec l'approbation du parlement? Les tribunaux n'ont pas toujours donné à ces questions des réponses claires et concordantes<sup>7)</sup>.

On comprend fort bien toutes ces divergences et toutes ces incertitudes. Elles s'expliquent par les conceptions théoriques et la préférence marquée pour tel ou tel système doctrinal. C'est que, et c'est là l'intérêt majeur de la question, la ratification et l'exécution des traités internationaux implique le problème fondamental des rapports entre le droit international et le droit interne, ou plus exactement encore, entre les dispositions conventionnelles établies par le traité et les dispositions législatives édictées par le parlement. De la façon dont ces rapports seront aménagés en droit positif, dépendra en définitive la réponse à la question fondamentale de la primauté du droit international par rapport au droit interne ou de la primauté de celui-ci par rapport à celui-là.

<sup>7)</sup> Pour la jurisprudence française antérieure à la constitution de 1946 v. L. K o p e l m a n a s, Du conflit entre le traité international et la loi interne. Extrait de la Revue de Droit International et de Législation Comparée, 1937, p. 18 et sv.; A. M e s t r e, op. et loc. cit, p. 248 et sv.; p. 279 et sv.; Ch. R o u s s e a u, op. cit., p. 420 et sv.

Jusqu'en 1946 aucune constitution ne donnait une réponse directe à cette question; aucune constitution n'a eu le courage de s'attaquer aux multiples difficultés pratiques qu'elle soulève. On laissait le soin de les résoudre à la doctrine et à la jurisprudence sans fournir à celles-ci un principe directeur.

La nouvelle Constitution française marque sur ce point un énorme progrès, elle aborde le problème de front et consacre des solutions à la fois inédites et audacieuses. Comme l'a souligné avec force le rapport de la commission de la constitution:

»Les textes qui y sont consacrés ont pour but de résoudre le problème de conflit de lois (sic) entre les traités diplomatiques et la loi interne, et la question de la modification de la législation interne par le traité diplomatique«<sup>8)</sup>.

Or, ce problème gravite autour de deux moments cruciaux dans la vie des traités. Il se pose tout d'abord au moment de la naissance du traité, de son entrée en vigueur et de son exécution dans l'ordre interne des Etats contractants. Il se pose ensuite au moment de la mort juridique du traité, de la cessation de sa validité, de sa disparition de l'ordre juridique tant international qu'interne.

Le titre IV de la nouvelle constitution envisage les rapports du traité avec la loi à ces deux moments. Nous n'avons donc qu'à suivre le plan logique qui nous est tracé par le législateur constituant français lui-même.

## I

La naissance du traité pose un double problème: – un *problème d'élaboration du traité*: il s'agit de savoir à quelles conditions l'acte international pourra atteindre sa perfection juridique. Problème capital, car ce n'est qu'à cette condition qu'il pourra revendiquer à son profit la force obligatoire, qu'il pourra prétendre à la validité; – un *problème d'application, d'exécution du traité* dans l'ordre interne, problème non moins important, car les dispositions du traité peuvent se heurter à des dispositions du droit interne, notamment à des dispositions législatives. Il s'agit de rechercher de quelle manière le traité régulièrement ratifié affirmera son autorité vis-à-vis de ces dispositions.

Ces deux questions qui se rattachent étroitement l'une à l'autre –

<sup>8)</sup> Les termes employés par la commission de la constitution prêtent à la critique. Le rapport parle de »conflit de lois« entre les traités diplomatiques et la loi interne. A moins qu'il ne s'agisse d'un simple *lapsus calamis*, on doit condamner sans hésitation l'expression de »conflit de lois«, tirée du droit international privé.



puisque la question de l'autorité des traités vis-à-vis des lois internes ne se posera que pour des traités juridiquement parfaits – sont posées et résolues par les articles 26 et 27. Mais, sur ce point, le texte constitutionnel ne suit pas l'ordre logique, sans doute parce que c'est la seconde question, celle de l'application des traités dans l'ordre interne, qui a soulevé les plus grandes difficultés dans la pratique française.

Il convient d'examiner successivement les deux questions.

## A

Le premier problème, celui de l'élaboration du traité, se ramène à nous demander quel est l'organe constitutionnellement compétent pour négocier et ratifier?

C'est l'article 27 qui répond à cette question.

»Les traités relatifs à l'organisation internationale, les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, ceux qui modifient les lois internes françaises, ainsi que ceux qui comportent cession, échange, adjonction de territoire, ne sont définitifs qu'après avoir été ratifiés en vertu d'une loi...«

L'article 31 du titre V complète cette disposition de la manière suivante:

»Le Président de la République est tenu informé des négociations internationales. Il signe et ratifie les traités.«

Remarquons, tout d'abord, l'inadvertance commise par le législateur constituant en ce qui concerne la signature des traités. La signature par les chefs d'Etat eux-mêmes est depuis fort longtemps abandonnée par la pratique internationale. Depuis que la signature a perdu l'importance qu'elle avait autrefois et que l'engagement de l'Etat résulte en principe de la ratification, depuis aussi le développement des traités collectifs et de la procédure d'adhésion, le texte du traité est signé soit par des plénipotentiaires soit par les représentants des organisations internationales. Parler de la signature des traités par le Président de la République, c'est vouloir revenir sur les solutions les plus certaines du droit international positif.

Si l'on fait abstraction de cette méprise, le système de l'article 27 peut se résumer dans les deux propositions suivantes:

- d'une part, l'organe constitutionnellement compétent en matière de conclusion des traités, c'est le chef de l'Etat.
- d'autre part, en principe, il exerce sa compétence seul. Toutefois

pour un certain nombre de traités énumérés dans le texte, la ratification ne pourra intervenir qu'en vertu d'une loi.

Si ces deux propositions sont exactes, n'y a-t-il pas là reproduction pure et simple du système en vigueur sous l'empire de la constitution de 1875? Pareille conclusion serait un peu hâtive et une comparaison plus poussée des deux systèmes fera ressortir la nouveauté et l'originalité de celui de la constitution de 1946.

Il faut noter, d'abord, que l'énumération des traités dont la ratification suppose l'intervention du parlement, est devenue singulièrement compositée. Si elle reprend bien la liste de 1875, elle y ajoute cependant deux nouvelles catégories, à savoir les traités relatifs à l'organisation internationale et ceux qui modifient les lois internes. Il semble certain que le législateur constituant a voulu renforcer le rôle de l'organe législatif en matière de politique extérieure. Il ne s'agit donc plus seulement, comme c'était le cas dans le système constitutionnel de 1875, d'assurer la défense des droits et libertés individuels, mais aussi et surtout de sauvegarder les prérogatives que l'Assemblée Nationale tient de sa qualité de représentant direct et unique de la nation. C'est la défense de la souveraineté nationale contre les tendances internationalistes que pourrait manifester éventuellement le gouvernement. La France veut bien admettre des restrictions à sa souveraineté, mais le parlement se réserve le droit de les consentir<sup>9)</sup>.

Remarquons, ensuite, la place qu'occupe le titre IV, dont l'article 27 fait partie, dans l'ensemble du texte constitutionnel. C'est un titre indépendant qui se place entre le titre II consacré au parlement et le titre V qui parle du Président de la République. Il y a là une différence sensible, qu'on ne saurait négliger, avec le système de l'article 8 qui se rattachait nettement, dans la constitution de 1875, à l'institution de la Présidence de la République. Cette différence s'accroît, si nous comparons nos deux systèmes avec celui du projet de constitution du 19 avril 1946, rejeté par le peuple. Ici, la disposition correspondante à l'article 27 de la nouvelle constitution figurait au titre III intitulé: *«De la discussion et du vote des lois»*.

C'est sur la demande de quelques professeurs à la Faculté de Droit de Paris qu'un titre spécial a été consacré aux traités internationaux. Et

<sup>9)</sup> A noter aussi la diminution de la part réservée au Président de la République dans la conduite des négociations. Actuellement, il est simplement «tenu informé des négociations». Cf. J. Laferrière, *Manuel de Droit Constitutionnel*, 2e éd., 1947, pp. 1047/1048. La négociation étant devenue de la compétence exclusive du Gouvernement responsable devant l'Assemblée, celle-ci, si elle le voulait ou si elle en avait la possibilité, pourrait étendre son droit de regard jusqu'à cette phase préliminaire de la procédure.

bien que M. Coste-Floret, rapporteur, ait déclaré à la Commission de la Constitution que la »modification purement formelle, n'est pas, à mes yeux, de grande conséquence«, il n'est pas interdit d'y voir le reflet d'une certaine conception doctrinale<sup>10</sup>).

La modification prend un relief particulièrement net à la lumière de l'histoire constitutionnelle relative à la compétence de conclure les traités. Les constitutions révolutionnaires réservaient cette compétence au pouvoir législatif, le traité était en quelque sorte assimilé à la loi. Les lois constitutionnelles de 1875, si fortement imprégnées d'idées monarchistes, faisaient retour à la tradition de l'Ancien Régime en reconnaissant au chef de l'Etat une compétence exclusive en cette matière, mais tempéraient cette solution par la nécessité de l'approbation parlementaire pour un certain nombre de traités. Dans ce système la ratification était considérée comme un acte réglementaire parce qu'émanant d'une autorité exécutive<sup>11</sup>). La constitution du 19 avril 1946, repoussée par le peuple, reprenait un peu la tradition révolutionnaire, en réservant au parlement un rôle essentiel, voire prépondérant, dans la procédure de la conclusion des traités. La nouvelle constitution paraît opter pour un système intermédiaire, un système de compétence distincte, indépendante, du pouvoir exécutif comme du pouvoir législatif.

»Il semble hautement opportun, déclare à ce sujet le rapport de la Commission de la Constitution, d'inscrire dans la constitution que le traité est une source de droit parallèle à la loi et totalement indépendante d'elle.«<sup>12</sup>)

»Totalement indépendante de la loi!« – cette affirmation n'implique-t-elle pas que le *treaty making power* ne saurait faire partie du pouvoir réglementaire du chef de l'Etat, qu'il y a là une fonction distincte, ce »*powvoir fédératif*« dont parlent Locke et Montesquieu<sup>13</sup>).

Cette conception, que je me contente de suggérer faute de pouvoir la démontrer, si elle était admise, présenterait le grand avantage de mettre fin à la controverse classique et aux discussions interminables entre les monistes et les dualistes concernant la valeur juridique des traités ratifiés sans l'observation des prescriptions constitutionnelles. C'est le problème bien connu de la ratification imparfaite. La discussion s'éternise parce qu'on considère que le *treaty making power* appartient au chef de l'Etat. Si l'on

<sup>10</sup>) Cf. les comptes-rendus analytiques des séances de la Commission, p. 154.

<sup>11</sup>) Cf. R. Carré de Malberg, op. cit. t. I, p. 540, no 10.

<sup>12</sup>) Mis en italiques par l'auteur.

<sup>13</sup>) La théorie du pouvoir fédératif a été reprise dans la doctrine moderne par P. Chailley, La nature juridique des traités internationaux, 1932, p. 333 et sv.; F. Dehousse, La ratification des traités, 1935, p. 61.

admet, au contraire, qu'il s'agit là d'une fonction distincte, dont l'exercice suppose, comme c'est le cas aux Etats-Unis entre le Président et le Sénat, la collaboration des deux organes, la ratification imparfaite devra entraîner nécessairement la nullité du traité aussi bien dans l'ordre interne que dans l'ordre international.

## B

C'est, semble-t-il, encore par cette conception qu'on devrait pouvoir expliquer le second problème, celui de l'application et de l'exécution du traité, qui implique la question des rapports entre le traité et la loi. Il est abordé dans l'article 26 dont voici la teneur:

»Les traités diplomatiques régulièrement ratifiés et publiés ont force de loi dans le cas même où ils seraient contraires à des lois internes françaises, sans qu'il soit besoin pour en assurer l'application d'autres dispositions législatives que celles qui auraient été nécessaires pour assurer leur ratification.«

Cette disposition résout d'une manière heureuse les points fortement controversés dans le système antérieur.

Quel était ce système antérieur? Il avait un caractère flottant qui n'allait pas sans porter préjudice aux intérêts des particuliers.

Un traité ratifié, donc juridiquement parfait, ne pouvait cependant recevoir exécution dans l'ordre interne français qu'à la suite de certaines mesures complémentaires:

D'abord, le gouvernement, tout en sollicitant l'autorisation de ratifier, demandait également l'autorisation d'appliquer le traité. Au moment de se munir de cette double autorisation, il prenait soin de faire voter par le parlement un projet de loi reproduisant intégralement le texte du traité. Ensuite, le traité, ou la loi reproduisant celui-ci, devait faire l'objet d'une promulgation, système consacré par une jurisprudence constante des tribunaux de l'ordre judiciaire et même du Conseil d'Etat<sup>14</sup>).

Cette pratique était invoquée par les partisans de la théorie dualiste pour étayer leur thèse que le traité – norme internationale – ne peut s'appliquer dans l'ordre interne qu'à la suite d'un acte formel de réception. La réception, opérant une sorte de novation, transforme la norme internationale

<sup>14</sup>) Cass., 28 novembre 1834, S. 1834. 1.822, avec les conclusions de M. le Procureur Général Du pin; Cass., 22 mars et 9 août 1923, S. 1924. 1.89; Cass., 28 février 1930, Journal du Droit International (Clunet) 1930, p. 1030; Conseil d'Etat, 8 février 1939, R. Guéron, p. 65, Cf. E. Bonnet, De la promulgation, thèse Poitiers, 1908, p. 98 et sv.; A. Mestre, op. et loc. cit., p. 254 et sv.; P. Chailley, op. cit., p. 247 et sv.; G. Scelle, Précis de droit des gens, t. II, 1934, p. 352 et sv.; Ch. Rousseau, op. cit., p. 390 et sv.; J. de Soto, La promulgation des traités, 1945.

en norme de droit interne, et c'est à ce titre seulement que les dispositions du traité s'imposent aux agents comme aux sujets de l'Etat:

Laband, Jellinek et Triepel ont été les premiers à formuler cette exigence<sup>15</sup>). La réception du traité dans le droit interne était pour eux une nécessité logique. L'Etat étant le seul sujet immédiat du Droit International, une convention internationale ne peut engendrer de droits et d'obligations que pour lui. Pour que les organes et les individus, sujets de l'Etat, puissent être liés par elle, un acte de réception est indispensable.

La théorie de la réception a été vigoureusement combattue par les partisans de la thèse moniste<sup>16</sup>). Pour eux, l'Etat n'est rien en dehors de ses organes et de ses sujets. Dès lors, il est inconcevable qu'il puisse être lié indépendamment de ceux-ci. Au surplus, le traité étant l'œuvre de certains organes de l'Etat, on ne voit pas très bien la nécessité d'une nouvelle formalité pour en étendre l'effet obligatoire à d'autres organes. La technique de la réception qui, suivant la juste remarque de Kelsen, procède directement de la théorie de la souveraineté, n'est en réalité qu'un moyen de sauvegarder l'indépendance de l'Etat par les obstacles qu'elle oppose à la fonction normative du droit international.

L'article 26 de la nouvelle constitution, renverse notablement la pratique antérieure et infirme, par là même, les conclusions de la doctrine dualiste. Désormais, point n'est besoin d'un acte de réception. Le traité est applicable dans l'ordre interne dès qu'il a été régulièrement ratifié et publié. La portée de cette innovation est considérable. Le système nouveau conduit:

– d'une part, à préciser la portée de l'acte de ratification. La ratification n'est plus seulement, comme on l'affirmait couramment dans la doctrine classique du Droit International, une condition de validité du traité; elle devient dans le système de l'article 26 en même temps une condition d'exécution du traité dans l'ordre interne.

– d'autre part, en ne mentionnant que la publication du traité, comme la deuxième condition de son exécution, la nouvelle constitution supprime la formalité de la promulgation. Il suffira donc que le traité soit publié, c'est-à-dire porté à la connaissance du public, la publication étant une exigence normale pour tout acte juridique.

»Le traité, déclare le rapport de la Commission de la constitution, qui est un

<sup>15</sup>) P. Laband, *Le Droit public de l'Empire Allemand*, trad. franç., 1900, t. II, p. 437 et sv.; G. Jellinek, *Gesetz und Verordnung*, p. 212; C. H. Triepel, *Völkerrecht und Landesrecht*, 1899, p. 110 et sv.; v. aussi D. Anzilotti, *Cours de Droit International*, trad. franç., 1929, t. I, p. 404 et sv.

<sup>16</sup>) G. Scelle, *op. cit.*, t. II, p. 349 et sv.; H. Kelsen, *Revue Générale de Droit International Public*, 1936, p. 5 et sv.; V. aussi P. Chailley, *op. cit.*, p. 302 et sv.

acte supranational, doit nécessairement l'emporter et se suffir à lui-même. Il n'est donc pas nécessaire de modifier au préalable la loi en vue d'assurer l'application possible d'un traité. L'abrogation tacite, ou du moins la neutralisation des dispositions qui sont contraires au traité, s'effectue de plein droit.»

La constitution française adopte ainsi les conséquences les plus importantes de la thèse moniste: le traité régulièrement ratifié et publié deviendra partie intégrante de la législation interne et modifiera par conséquent de plein droit les dispositions législatives antérieures incompatibles avec les dispositions édictées par lui.

Nul besoin d'une nouvelle intervention du Parlement à l'effet de mettre en harmonie la législation interne avec les engagements conventionnels. Nul besoin non plus du vote d'une loi s'incorporant les stipulations du traité. La ratification suffit pour rendre le traité à la fois obligatoire et exécutoire. La législation interne s'incline devant le traité du seul fait de la ratification. En vain tenterait-on de faire état de l'autorisation législative de ratifier pour expliquer la modification *ipso facto* du système législatif interne. L'observation est certainement exacte, à cette différence près – et elle n'est pas minime – que l'approbation parlementaire s'analyse en une condition de validité de l'acte international et non point en une condition de sa réception dans l'ordre interne. Elle précède la naissance de l'acte, elle ne la suit pas. Dans la pratique antérieure, l'acte de réception n'intervenait le plus souvent qu'après la ratification. Et cette pratique était si solidement établie que même la constitution espagnole de 1931, si remarquablement progressiste par ailleurs, n'a pas cru pouvoir s'en écarter. »Lorsqu'une convention internationale, déclarait l'article 65 de cette constitution, qui affecte l'ordonnancement juridique de l'Etat aura été ratifiée, le Gouvernement présentera à bref délai à la Chambre des députés les projets de loi nécessaires pour l'exécution de ses prescriptions.« On voit bien que dans ce système, l'autorisation de ratifier donnée par les Cortès n'entraînait pas de plein droit l'exécution du traité dans l'ordre juridique interne. Le système français est nettement supérieur.

Non moins intéressante est la suppression de la procédure de promulgation. Le système français antérieur à la constitution de 1946 exigeait pour l'applicabilité des traités dans l'ordre interne l'observation d'une double formalité: la promulgation et la publication. La promulgation qui certifie la régularité de l'acte, le rendait exécutoire, la publication, simple opération matérielle, fixait le point de départ de l'obligation de se conformer aux prescriptions du traité. La jurisprudence, vieille de plus d'un siècle, ne s'est jamais départie de cette pratique. Dans la doctrine, le système était

vivement critiqué<sup>17)</sup>. Il se justifiait d'autant moins que beaucoup de pays ignorent la procédure de promulgation qui n'a, en effet, aucune raison d'être pour les traités. La ratification accompagnée de l'échange des ratifications ou de leur dépôt attestent suffisamment la régularité de l'acte international. L'article 26, en ne mentionnant expressément que la ratification et la publication, a implicitement condamné la formalité de la promulgation. La nouvelle pratique, confirmée par la jurisprudence, s'en tient à la seule publication.

C'est de cette manière inédite et intéressante que la constitution du 27 octobre 1946 a résolu les rapports entre le traité et la loi au moment de la naissance du traité.

Mais la constitution, pouvait-elle s'arrêter à mi-chemin? Ne devait-elle pas aller jusqu'au bout et envisager le traité tout au long de sa vie juridique? Ne devait-elle pas notamment appliquer les mêmes principes, les mêmes solutions aux rapports nés postérieurement à la conclusion du traité et susceptibles de porter atteinte à la validité de celui-ci, en entraînant sa mort juridique. Logique avec lui-même, le législateur constituant n'a pas éludé ce problème, il l'a résolu.

Quelle est cette solution, quelles sont les conséquences qui en résultent? – tels sont les questions auxquelles nous devons maintenant nous consacrer.

## II

La solution dont il s'agit est consacré par l'article 28, dernier du titre IV de la constitution, qu'il est indispensable de citer.

«Les traités diplomatiques régulièrement ratifiés ayant une autorité supérieure à celle des lois internes, leurs dispositions ne peuvent être abrogées, modifiées ou suspendues qu'à la suite d'une dénonciation régulière, notifiée par voie diplomatique. Lorsqu'il s'agit d'un des traités visés à l'article 27, la dénonciation doit être autorisée par l'Assemblée Nationale, exception faite pour les traités de commerce.»

Réfléchissons bien sur la portée de ce texte. Il contient deux affirmations: – d'une part, il pose le principe de l'autorité supérieure des traités vis-à-vis des lois internes. Ce principe comporte comme conséquence, que les lois internes ne sauraient méconnaître les dispositions du traité. Il n'y a donc pas d'abrogation possible du traité par les lois postérieures; c'est la solution du *problème de l'abrogation tacite du traité*.

<sup>17)</sup> V. surtout G. Scelle, op. cit., t. II, p. 352 et sv. et Carré de Malberg, La loi, p. 171.

— d'autre part, et par voie de conséquence, s'il n'y a point d'abrogation tacite possible, il doit y avoir nécessairement une abrogation expresse. Notre texte prévoit cette sorte d'abrogation par la dénonciation régulière et en fixe même les conditions. Il résout par là le *problème de l'abrogation expresse par la dénonciation*.

Il y a lieu d'examiner ces deux problèmes séparément.

## A

En ce qui concerne le premier problème, celui de l'abrogation implicite, l'article 28 de la nouvelle constitution met fin à une question qui a beaucoup embarrassé doctrine et jurisprudence: celle du conflit entre le traité et une loi postérieure. Et on le comprend, car avec ce conflit, nous touchons directement au problème capital des rapports entre le droit interne et le droit international. Ici le conflit se pose dans toute sa pureté<sup>18)</sup>.

Voici l'hypothèse.

Un des Etats contractants vote une loi en contradiction avec les stipulations d'un traité: il s'en suit qu'un seul et même rapport de droit est régi à la fois par des stipulations contradictoires du traité et de la loi interne. Si le conflit est porté devant le juge, celui-ci devra nécessairement opter entre les deux dispositions en présence et suivant qu'il donnera la préférence à la disposition internationale ou à la disposition interne, il consacrerait en fait la suprématie de l'ordre international ou au contraire celle de l'ordre interne. C'est donc par ce conflit entre le traité et la loi postérieure qu'on saisit en quelque sorte sur le vif la question de la supériorité ou de l'infériorité du droit international par rapport au droit interne.

Dans le système de l'article 8, de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, le problème n'avait reçu aucune solution. Bien plus: il n'avait même pas été envisagé. Il incombait donc à la doctrine et à la jurisprudence d'essayer de le résoudre.

Les auteurs étaient profondément divisés: les solutions qu'ils préconisaient reflétaient leurs conceptions théoriques et leurs préférences doctrinales.

Rien d'étonnant, dans ces conditions, si l'on trouve dans la jurisprudence aussi des incertitudes et des divergences.

Une première série de décisions tendaient à suivre la formule américaine et à interpréter la loi interne de façon à la concilier avec les dispositions du

<sup>18)</sup> V. sur ce point la remarquable étude de M. L. K o p e l m a n a s dans la Revue der Droit International et de Législation Comparée, 1937, nos 1 et 2.

8 Z. ausl. öff. R. u. VR., Bd. XIII.



traité antérieur<sup>19)</sup>. Si la conciliation était impossible et qu'on fût obligé d'opter entre le traité et la loi, les tribunaux se prononçaient parfois nettement en faveur de la primauté du traité; d'autres décisions, plus nombreuses, consacraient une solution diamétralement opposée, en affirmant non moins catégoriquement la supériorité de la loi<sup>20)</sup>.

Les hésitations et les incertitudes de la jurisprudence étaient évidemment hautement préjudiciables aux intérêts privés. Les particuliers ignoraient si, en fin de compte, leurs rapports seraient réglés par la norme conventionnelle ou par la norme législative.

A cette difficulté d'ordre interne s'ajoutaient très souvent des complications internationales, la non-application du traité risquant d'engager la responsabilité internationale de l'Etat.

Aussi, faut-il saluer avec joie la disposition de l'article 28 qui tranche le conflit en faveur du traité et met ainsi fin à la pratique un peu désordonnée de la jurisprudence, en consacrant formellement le principe de l'autorité du traité. C'est, sur un plan plus élevé, le pendant du principe qui régit les rapports de la loi et du règlement.

Mais quelle est la portée de ce principe? Quels sont ses effets dans la pratique? Aura-t-il la même efficacité que le principe de la supériorité juridique de la loi? Une loi contraire à un traité antérieur se heurtera-t-elle à la même opposition du juge que lorsqu'il s'agit d'un règlement contraire à une loi?

Il faut reconnaître que l'étude de la jurisprudence la plus récente ne permet pas de donner une réponse absolument certaine. Sans doute n'est-il pas contestable que l'attitude générale des tribunaux manifeste un plus grand respect à l'égard des engagements conventionnels et certains arrêts n'hésitent-ils pas à faire état de l'article 28 de la constitution et à proclamer l'obligation du juge de faire prévaloir le traité sur la loi<sup>21)</sup>. Mais sans parler des décisions, il est vrai isolées, qui marquent une certaine opposition contre cette nouvelle orientation et une déférence marquée à l'égard de la volonté du législateur<sup>22)</sup>, l'effort de la jurisprudence tend moins à paralyser l'effet de la loi contraire à un traité qu'à lui donner une

<sup>19)</sup> Cass. Civ., 22 décembre 1931, S. 1932. 1.257, les conclusions de M. P. Matter et la note de J.-P. Niboyet; 24 février 1932, S. 1932. 1.249 avec la note de H. Mazeaud.

<sup>20)</sup> V. les décisions contradictoires des tribunaux inférieurs dans L. Kopelmanas, op. et loc. cit., p. 104 n. 39 et Ch. Rousseau, op. cit., p. 421 et sv.

<sup>21)</sup> Cass. Ch. Civile, 10 février 1948, Revue Critique de Droit International privé, 1948, p. 491; D. 1948, J. 165 avec la note de M. P. L. P.; Aix, 1<sup>er</sup> novembre 1947, S. 1948. 2.81 avec la note de J.-P. Niboyet; Paris, 11 mars 1948, D. 1948, J. 282.

<sup>22)</sup> Paris, 7 janvier 1948, Juris Classeur Périodique, 1949, II. 4691 avec la note de M. Jean Mazeaud.

interprétation compatible avec les dispositions de celui-ci. Le juge français n'aborde donc pas le problème de front; il ne le résout pas directement; c'est par le détour de l'interprétation qu'il impose l'autorité du traité<sup>23</sup>). S'il était mis en face d'une loi formellement, ouvertement contraire à un traité, nul doute qu'il serait obligé de s'incliner devant la volonté incontestable du législateur.

C'est que le droit public français refuse au juge le pouvoir de contrôler la constitutionnalité des actes législatifs. En instituant le Comité constitutionnel seul compétent pour juger la conformité des lois avec la constitution, la constitution de 1946 rejette implicitement le contrôle de constitutionnalité par la voie juridictionnelle. Il en résulte qu'une loi votée et promulguée est censée respecter la constitution et le juge ne pourra que l'appliquer. S'il agissait autrement, il empiéterait sur les attributions du Comité Constitutionnel, il agirait donc inconstitutionnellement. Une action de ce genre est simplement inconcevable de la part des tribunaux français.

Est-ce à dire que la disposition de l'article 28 soit dépourvue de toute portée pratique? Ce serait aller trop loin. L'article 28 incitera le juge à faire la conciliation nécessaire entre la loi et le traité. Comme le note très justement M. Jean M a z e a u d dans la note précitée «... chaque fois que le législateur n'aura pas manifesté avec précision, certainement, indiscutablement, une volonté contraire dans le texte même de la loi... le juge donnera effet au traité, dira que le législateur... n'a pas eu l'intention de se soustraire implicitement à ses obligations internationales. Cette règle d'interprétation... trouve appui dans la constitution, dans les principes supérieurs du Droit. La moindre hésitation du texte ou faiblesse dans la rédaction permettra un retour victorieux de la règle.»

En définitive, la primauté du traité se réalisera par le procédé de l'interprétation. Si l'on veut aller plus loin et, en s'inspirant du contrôle juridictionnel de légalité des actes administratifs, obtenir l'anéantissement juridique des lois contraires aux engagements internationaux, il faut admettre le contrôle juridictionnel de constitutionnalité des actes législatifs. En France, la force de la tradition contraire est telle, la valeur attachée à l'acte législatif est encore si grande – la loi n'est-elle pas toujours l'expression de la volonté générale? – que l'institution du contrôle de constitutionnalité aura beaucoup de peine à s'imposer.

L'on se rend compte ainsi que la nouvelle position des tribunaux n'est

<sup>23</sup>) Cf. les formules qu'il emploie: le législateur a «réservé nécessairement la convention», ou le législateur «n'a pas eu l'intention de se soustraire implicitement aux obligations internationales». V. Cass., 25 novembre 1948, 2 arrêts, 28 juillet 1948, J. C. P., 1949, II., 4650. Aix, 12 mars 1947, S. 1948, 2. 81.

pas, du moins en ce qui concerne la Cour de Cassation, très différente de celle qu'ils avaient adoptée antérieurement. Déjà avant la constitution de 1946, on constatait dans la jurisprudence de la Cour Suprême la tendance à éviter, par le biais de l'interprétation, le conflit entre le traité et la loi<sup>24</sup>). Cette tendance a reçu, dans la nouvelle réglementation, l'appui du législateur constituant. Il paraît certain qu'elle pourra dès lors se développer sans entraves et assurer par là un plus grand respect des engagements internationaux.

## B

Le problème de l'abrogation tacite n'a donc pas été résolu d'une manière absolument satisfaisante. Qu'en est-il de l'*abrogation expresse*, celle qui se fait par la procédure internationale de la dénonciation?

La dénonciation, nous dit l'article 28, doit être régulière et être notifiée par la voie diplomatique, et le texte d'ajouter: »lorsqu'il s'agit d'un des traités visés à l'article 27, la dénonciation doit être autorisée par l'Assemblée Nationale, exception faite pour les traités de commerce.«

Cette disposition constitue également une innovation par rapport au droit positif antérieur.

Sous l'empire de la constitution de 1875, il était admis que la dénonciation des traités internationaux relevait de la compétence exclusive du Président de la République, même pour les traités dont la ratification était subordonnée à l'approbation du Parlement<sup>25</sup>). Une discordance curieuse existait ainsi entre la procédure de conclusion et la procédure d'abrogation des conventions internationales. On a bien tenté d'expliquer cette anomalie par la considération que l'intervention du Parlement n'avait que le caractère d'une simple autorisation et ne pouvait de ce fait porter atteinte à la plénitude des attributions du Président de la République qu'il tenait directement de la constitution. Mais il n'en demeure pas moins que la solution admise méconnaissait les droits de la représentation nationale.

La constitution de 1946 rejette catégoriquement le système de 1875. Le nouveau système qu'elle établit et dont on trouve d'ailleurs un précédent dans la constitution espagnole de 1931, se montre respectueux à la fois du droit international et des prérogatives de l'assemblée représentative.

D'une part, en effet, la constitution prescrit une dénonciation régulière,

<sup>24</sup>) Cass., 22 décembre 1931, cité; 24 février 1932, cité. Cass. Civ., 4 février 1936, Dall. Hebdom., 1936, p. 145; cf. L. K o p e l m a n a s, op. et loc. cit., pp. 104/105.

<sup>25</sup>) Paris, 28 janvier 1926, S. 1927, 2. 1. avec la note de M. J.-P. N i b o y e t.

c'est-à-dire conforme aux prescriptions du traité. Il en résulte la condamnation implicite de toute dénonciation unilatérale et tacite.

D'autre part, lorsqu'il s'agit de traités dont la ratification exige l'intervention du Parlement, la dénonciation ne pourra plus se faire sans l'autorisation de celui-ci. Les formes de la dénonciation sont ainsi calquées sur celles de la ratification à l'exception des traités de commerce, pour lesquels, en raison du caractère particulier des relations commerciales, on a maintenu l'ancienne règle.

Telles sont les principales innovations introduites par le droit constitutionnel français dans les rapports aussi complexes que délicats du droit international conventionnel et du droit interne. Certes, les solutions admises ne sont pas parfaites, nous l'avons constaté. Elles ne sont pas non plus complètes: d'importants points ont été passés sous silence. La constitution ne parle pas de la procédure d'adhésion qui a pris une si remarquable extension de nos jours. L'adhésion obéit-elle aux mêmes règles que la ratification? Et que penser de la pratique regrettable des adhésions sous réserve de ratification? A quel moment devra intervenir le vote de la loi d'approbation? La constitution ne nous fournit aucune indication précise à ce sujet.

De même, si la constitution règle la procédure de la dénonciation, elle omet complètement celle de la prorogation. La prorogation d'un traité arrivé à son terme nécessitera-t-elle une nouvelle intervention du Parlement ou pourra-t-elle être faite par le chef de l'Etat seul? La prorogation est-elle équivalente à la reconduction tacite du traité? Voilà encore un point laissé dans l'ombre.

Enfin et surtout, le législateur de 1946 n'a pas abordé le problème capital de la contrariété du traité avec la constitution elle-même. On se rappelle les discussions qu'avait soulevées sur ce point le Pacte Briand-Kellogg à propos du droit de déclarer la guerre inscrit dans presque toutes les constitutions. L'occasion était magnifique pour proclamer la primauté du traité sur la constitution et l'obligation de réviser celle-ci pour la mettre en harmonie avec les dispositions conventionnelles. Des raisons politiques évidentes s'opposaient à la réalisation de cette œuvre révolutionnaire.

Le système de la nouvelle constitution n'est donc pas à tous égards irréprochable. On pourra et on devra le compléter et la perfectionner. Malgré tout, il constitue une étape importante dans l'évolution de droit constitutionnel à portée internationale, un progrès certain dans la voie de la conciliation du droit interne avec le droit international et, pour tout dire, une des premières tentatives, encore que modeste et limitée, en vue d'intégrer les ordres juridiques nationaux dans l'ordre juridique plus vaste de la communauté internationale.