

A propos de « La paix »

par G. DELEIXHE,
Docteur en Droit.

★

XIV^e et XV^e Recueils de la Société Jean Bodin pour l'histoire comparative des Institutions (*Editions de la Librairie encyclopédique, Bruxelles 1961-1962.*

*
**

L'établissement d'une paix durable entre les peuples de la terre est, sans nul doute, l'un des plus angoissants parmi les problèmes qui se trouvent actuellement au centre des préoccupations du monde entier.

L'existence d'armes et de moyens de destruction permettant l'anéantissement immédiat et total d'un ou de plusieurs continents, voire du globe entier, confère au maintien de la paix une brûlante actualité.

Aussi, ne peut-on que féliciter la société Jean Bodin de l'initiative qu'elle a prise de consacrer ses travaux aux efforts accomplis depuis plusieurs millénaires en vue de rétablir et de maintenir la paix dans le monde.

Résultats d'une session spéciale d'études, ces travaux ont été réunis dans deux importants volumes excellemment présentés et publiés avec le concours de la Fondation universitaire de Belgique. Ils ne comptent pas moins de trente-six contributions originales, œuvres d'historiens et de juristes contemporains parmi les plus éminents. Enumérer ici la liste des auteurs de ces études risquerait d'être fastidieux et d'allonger inutilement cette brève présentation.

D'autre part, il ne paraît pas indiqué de détacher de ce florilège l'une ou l'autre personnalité particulièrement renommée. Agir de la sorte irait à l'encontre, pensons-nous, de la volonté manifestée par la société Jean Bodin de grouper dans un cadre unique des études centrées sur une préoccupation commune et d'établir ainsi la syn-

thèse des efforts poursuivis aux diverses époques pour mettre fin ou pour éviter la guerre et les massacres.

De la paix dans les sociétés dites archaïques à celle que s'efforcent d'établir les Nations Unies en passant par la Pax Romana, la Trêve de Dieu à Liège et la paix coloniale, et du *De jure belli ac pacis* de Grotius à l'action d'Estournelles de Constant en passant par les projets des utopistes et le rôle de la Papauté à diverses époques de l'histoire, nous constatons que les problèmes relatifs à la guerre et à la paix ont, de tout temps, préoccupé les hommes chargés de conduire les peuples.

Certes il fallut attendre le XX^e siècle pour que — en droit et selon une expression désormais traditionnelle — la guerre fût mise hors la loi. Mais combien d'efforts et de tentatives n'avaient-ils pas été poursuivis jusqu'alors ?

Sans doute, ces tentatives de pacification dont témoignent les documents retrouvés sont-elles souvent arbitraires, juridiquement criticables, moralement inadmissibles et le plus souvent basées sur la volonté de certains puissants de l'époque de maintenir à leur profit exclusif des situations avantageuses et conquises par la force. Mais valables ou non, tous ces efforts aboutissent, à un moment de l'histoire, à la création d'un certain ordre dans les relations entre deux ou plusieurs Etats et, à ce titre, ils figurent à bon droit dans cette typologie de la paix.

Nous ne retiendrons cependant pas les efforts qui, aboutissant aux résultats escomptés, violaient par trop le droit ou la justice. Parmi ces moyens à bannir, nous citerons en reprenant la terminologie de M. Gilissen, la paix par la fuite, la paix par extermination et la paix par soumission. Nous rejetterons également, mais pour d'autres motifs,

ce type de paix connu sous le vocable « paix par isolement ». Il se révèle de plus en plus incompatible avec l'état des relations internationales contemporaines. En outre, la « paix par isolement » est par trop tributaire d'éléments indépendants de la volonté humaine.

Les seuls efforts dignes d'intérêt parce que respectueux des aspirations librement exprimées des peuples et des gouvernements sont ceux qui tendent à l'instauration et au respect de la paix soit par l'union des peuples, soit par le respect de conventions approuvées.

Sous certains aspects, ce dernier mode appelle encore des réserves, car si nous pouvons souscrire sans arrière-pensée à tout traité par lequel deux ou plusieurs États s'engagent réciproquement à ne pas recourir à la force pour mettre fin aux litiges qui pourraient les opposer, il n'en est pas de même en ce qui concerne ce que la pratique internationale et le droit des gens ont coutume de désigner sous le vocable « traité de paix ». Le recours à ces traités, extrêmement nombreux, constitue, certes, un progrès par rapport à l'extermination ou à la soumission pure et simple du peuple vaincu. Toutefois, à la lumière de l'expérience, on ne peut malheureusement pas prétendre que ce procédé soit pleinement efficace.

Destinés à mettre fin à la violence, les traités de paix sont, le plus souvent, imposés par le vainqueur au vaincu. Bien que le droit des gens ne considère pas cette contrainte comme constitutive d'un vice de volonté rendant caduques les dispositions arrêtées, il ne fait aucun doute que, sur le plan des faits et de la science politique, la situation issue de telles conventions est bien souvent précaire. Le vaincu, temporairement placé dans une situation inférieure, est amené à se soumettre à la volonté toute puissante et aux exigences souvent excessives du vainqueur. Mais toute hégémonie, toute supériorité d'un État à l'égard d'un autre est instable et de nature à être modifiée en un très bref laps de temps. Dès lors, comment amener le vaincu qui s'est vu imposer, par la contrainte, des conditions humiliantes à renoncer, le jour où il aura ou croira avoir acquis une supériorité militaire sur son ancien ennemi, à tenter de récupérer, par la force au besoin, ce dont il avait été privé injustement à ses yeux.

De ceci, il découle que bien que constituant un

progrès indéniable par rapport à d'autres moyens de mettre fin aux hostilités, les traités de paix ne sont encore que des instruments très imparfaits et toujours précaires pour rétablir la paix. De plus, si même ils aboutissent parfois à maintenir des situations stables et qui engendrent des périodes durables de calme, ils présentent encore, d'un point de vue subjectif certes, mais capital à nos yeux, l'immense inconvénient d'entériner la volonté unilatérale du vainqueur.

Or, nous n'en sommes plus à l'époque où la guerre constituait, en quelque sorte, un jugement de Dieu où le vaincu devait être considéré comme coupable.

Ce à quoi nous devons tendre et à la réalisation duquel nul effort ne peut être jugé superflu, c'est à l'établissement et au maintien d'une paix juste et durable. L'objectif fondamental à atteindre n'est pas la paix en tant qu'elle s'entend comme l'état de non belligérance, mais bien la paix dans le respect du droit. Il serait navrant de devoir se contenter d'éviter le recours aux armes au prix des plus basses renonciations. La paix — bien précaire d'ailleurs — obtenue à Munich n'est pas digne d'intérêt et ne peut nous servir d'exemple. Elle s'est du reste condamnée elle-même.

En conclusion, cette paix qui résulte de traités imposés par le vainqueur est, dans bien des cas, une paix obtenue en violation du droit et des principes les plus sacrés de l'humanité. Dans la mesure où elle est imposée par le vainqueur — très souvent en violation des principes élémentaires de justice — elle ne pourra jamais que se révéler passagère et ne manquera pas d'être rompue dès que sera modifié le rapport des forces existant lors de la conclusion du traité.

Reste donc la paix par l'union des peuples, la seule qui tout en s'avérant conforme aux normes juridiques est, en raison même de ce caractère, de nature à revêtir une permanence réelle.

Basée sur l'adhésion librement exprimée des peuples, elle répond sans conteste aux aspirations de ces derniers et, par là, elle trouve dans ce soutien populaire une assise lui donnant cette stabilité tant désirée. Bien sûr, cette union entre les peuples, source de paix, peut être plus ou moins étroite. Elle va des traités d'alliance défensive jusqu'à l'établissement d'une constitution de droit interne donnant naissance à un État fédéral.

L'examen des multiples articles reproduits dans les tomes XIV et XV de la collection de la société Jean Bodin permet de suivre quasi pas à pas l'évolution des idées et des faits, depuis l'Antiquité jusqu'à nos jours, concernant la paix. Il nous amène à constater qu'il a fallu attendre le XX^e siècle pour que se concrétise cette idée d'une union à tendance universelle génératrice de paix.

Il ne faut pas déduire de là que des efforts n'ont pas été tentés auparavant, que des plans plus ou moins utopiques n'ont pas été échafaudés. Grâce soit rendue à ceux qui, depuis des siècles, ont aperçu cette vérité selon laquelle un état de paix n'est possible que par l'union universelle des peuples et par le renforcement du phénomène fédératif ou « communautaire », selon le sens attribué actuellement à cet adjectif.

Une étape capitale dans cette évolution a été franchie depuis peu. L'état des relations internationales et surtout la prise de conscience des peuples a non seulement permis d'humaniser et de limiter, en droit, le recours à la force mais encore de forger des unions plus ou moins étroites d'Etats dont la mission essentielle est de maintenir la paix dans le monde ou dans une partie de celui-ci, et de créer ainsi une barrière contre l'agression.

Nous n'en voulons pour preuve qu'un bref rappel des étapes les plus marquantes de cette évolution dans la période contemporaine.

Mentionnons les deux conférences de la Haye tenues en 1899 et 1907 et qui ont eu le mérite sinon de prohiber le recours à la force, du moins d'humaniser et de rendre moins cruels les effets de celui-ci.

Rappelons également les travaux de la conférence de la Paix (1919) qui, sous l'impulsion du président Wilson, ont donné naissance au Pacte de la Société des Nations.

Pour la première fois dans l'histoire, le droit de déclencher des hostilités faisait l'objet d'une réglementation stricte et n'était plus laissé à l'arbitraire des Etats souverains. Le Pacte avait, en outre, le mérite de créer un organisme, de tendance universelle, ayant reçu comme tâche principale de surveiller et, le cas échéant, de réprimer la violation de certaines de ses dispositions. Si celles-ci étaient enfreintes, des sanctions de diverses natures, et qui pouvaient même être des sanctions armées, étaient prévues pour s'opposer au coupable.

Vingt-cinq ans plus tard, un nouveau pas était franchi. La Charte des Nations Unies, signée à San Francisco, renforçait la prohibition du recours aux armes. Les célèbres fissures du Pacte étaient comblées. Tout emploi de la force dans les relations internationales et même toute menace de cet emploi étaient formellement prohibés (1).

On ne peut certes pas dire que la Charte de San Francisco constitue, en tout point, un progrès par rapport au Pacte de la S.D.N. Loin de là ! A bien des égards, elle marque une régression sensible. Certes, ses auteurs se sont voulu plus réalistes et ont combattu le recours à la guerre en tant que tel, mais ils n'ont pu maintenir l'équilibre nécessaire entre l'interdiction de l'emploi de la force, d'une part, et l'établissement de procédures appropriées permettant d'adapter les conventions internationales au caractère mouvant des situations de fait. Que dire alors des moyens conférés aux Nations respectueuses du droit pour obtenir, sans violence, que leurs partenaires exécutent leurs engagements ! Dans la mesure où la paix dans le monde n'est pas menacée, l'Organisation des Nations Unies est impuissante à intervenir efficacement pour restaurer le droit violé. N'est-il pas significatif à cet égard de constater que hormis dans le cadre de l'article 94, paragraphe 2, le Conseil de Sécurité n'est habilité à agir par voie de contrainte que lorsque le différent affecte la sécurité internationale. Les Etats de bonne foi risquent donc de se voir brimés sans qu'aucune autorité intervienne pour exiger le respect des traités les plus solennellement conclus et touchant aux intérêts les plus vitaux.

Si l'on ajoute à cette grave déficience celle résultant du mode de votation au Conseil de Sécurité, on reconnaîtra sans difficultés combien l'Organisation des Nations Unies est loin d'être en état d'assumer le rôle que les peuples de bonne volonté étaient en droit d'attendre d'elle.

Faut-il pour cela lui jeter la pierre ainsi qu'on le fit à l'égard de la S.D.N. ? La vérité est que ces organisations ne sont que ce que les Etats membres — ou même certains des plus puissants parmi les Etats membres — veulent qu'elles soient.

(1) Il faut, bien entendu, faire abstraction du recours aux sanctions armées par les Nations Unies elles-mêmes ainsi que de l'application de l'article 51 de la Charte relatif au droit de légitime défense.

Pour reprendre une des thèses si brillamment défendues par M. Emile Giraud, ce n'est pas dans les imperfections des textes ou même des procédures mises à la disposition des organisations qu'il faut rechercher les causes réelles des échecs enregistrés, mais bien dans l'impuissance ou la mauvaise volonté de tous ou de certains des Etats membres à participer activement à la réalisation des buts fixés. L'élargissement du rôle de l'Assemblée générale des Nations Unies, consécutif à l'adoption de la Résolution « United for peace... », est un argument a contrario du bien fondé de cette thèse.

Un autre phénomène participe également à l'effort en faveur de la paix. Il a connu aussi, depuis le siècle dernier, un développement et une ampleur considérables. Il s'agit du recours aux modes pacifiques de règlement des conflits internationaux. Parmi ceux-ci une mention spéciale doit être accordée à l'arbitrage et — plus encore — à l'intervention de véritables autorités judiciaires.

Le Pacte de la Société des Nations auquel nous faisons allusion plus haut a eu, entre autres, l'incontestable mérite d'avoir créé et organisé une Cour de Justice, composée des juristes les plus éminents, et qui était apte à juger sereinement les litiges qui lui étaient soumis. La façon dont elle accomplit sa mission et l'influence qui en découlât constituèrent un atout précieux dans la longue et rocailleuse route de la paix. Quoiqu'en raison des circonstances son rôle soit en deça de celui joué par son illustre devancière, la Cour internationale de Justice n'en apporte pas moins une impulsion reconfortante pour tous ceux qui luttent en faveur de la paix.

Quels que soient les progrès accomplis en ce domaine depuis moins d'un siècle, et ils sont énormes (l'arbitrage célèbre rendu dans l'Affaire de l'Alabama date de 1872), on ne peut toutefois se dissimuler que deux tares affectent encore le règlement judiciaire ou arbitral des conflits : le recours facultatif à ces procédures et l'absence de moyens aptes à assurer le respect des décisions rendues.

Du rappel de ces quelques défauts sur lesquels nous avons cru devoir attirer l'attention, tant ils nous paraissent importants, il ne faudrait point conclure qu'aucun progrès notable n'a été accompli depuis que l'homme se préoccupe de ce problème essentiel qu'est la paix.

Le XX^e siècle restera une époque capitale. Sans doute les efforts tentés n'ont pas été couronnés d'un plein succès. Sans doute, les améliorations obtenues n'ont jamais été que partielles et souvent éphémères.

Néanmoins, quel que soit l'état d'insécurité qui caractérise notre époque, il serait vain de vouloir nier ou de ravalier au rang de chimère l'incontestable contribution apportée jusqu'à présent par notre siècle à ce grand idéal : la paix dans le respect du droit.

Parallèlement aux efforts entrepris, la science de la guerre a, de son côté, continué à se développer ; des armes sans cesse plus redoutables ont été découvertes et mises à la disposition de certains Etats. C'est là un des aspects et une des causes de l'époque dramatique dans laquelle nous vivons. Le progrès des armements a été beaucoup plus rapide que celui — réel pourtant — accompli dans la prophylaxie et la thérapeutique de la guerre. Et, paradoxalement, force nous est de constater que c'est précisément la détention de ces armes si meurtrières par deux Etats opposés qui a permis à l'Europe et à d'autres continents de vivre depuis près de vingt ans dans une paix relative.

*
**

Pour tout historien, pour tout juriste ou homme politique, pour toute personne soucieuse de comprendre ce problème capital des relations internationales qu'est la paix ou, plus simplement, pour tout qui s'intéresse aux possibilités qu'a le monde actuel de surmonter les crises qui le secouent et de survivre aux dangers qui l'assaillent, la consultation de ces deux ouvrages constitue une base d'information de grande qualité.

De cette description minutieuse, axée sur une documentation très riche, des tentatives et efforts accomplis pour la réalisation du but principal poursuivi de tout temps par les hommes de bonne volonté, se dégage chez le lecteur deux impressions contradictoires.

La première pessimiste pour ne pas dire décevante réside dans la comparaison entre la débâche d'efforts consentis et jusqu'à ce jour le nombre si réduit des résultats positifs acquis. Devant tant d'énergie dépensée apparemment en vain, on

ne peut s'empêcher de s'interroger sur le caractère plus ou moins utopique de l'objectif à atteindre et l'on peut mettre en doute la capacité de l'homme de faire preuve de suffisamment de sagesse pour consentir les sacrifices nécessaires à la réalisation du but qu'il s'est assigné.

Au contraire, lorsque l'on mesure le chemin parcouru, le travail accompli, et la poussée exercée en tout sens dans la voie de la paix, on se doit d'espérer et de croire qu'un jour viendra où les hommes de bonne volonté verront enfin leurs efforts couronnés de succès.

