



Karl Olivecrona traduit et présenté par Patricia B.-G. Jonason

De la Loi et de l'État

Une contribution de l'école scandinave
à la théorie réaliste du droit

DALLOZ

Rivages
du droit

effet d'une impossibilité car, comme nous l'avons souligné précédemment, il est inconcevable de se passer de la *force organisée* : on ne peut en effet se priver d'une organisation qui attribue à un certain nombre d'acteurs occupant des positions clefs le pouvoir d'utiliser la force. C'est également un faux argument de prétendre que ces dirigeants « *représenteraient le peuple dans son entier* » car *représenter le peuple* signifie seulement qu'un homme clef peut à l'occasion se trouver contraint d'utiliser son pouvoir pour servir les intérêts d'autrui.

Même en ce qui *concerne* le domaine économique, il faut compter avec la nécessité de l'existence de positions individuelles de pouvoir. Le programme selon lequel les moyens de production devraient devenir propriété de tous n'est de ce fait pas réalisable. Le slogan marxiste fait référence implicitement, à des fins de propagande, à la conception traditionnelle des *droits*. S'appuyant théoriquement sur l'idée métaphysique du droit de propriété – c'est-à-dire sur un *pouvoir imaginaire* – lequel droit ferait l'objet d'un transfert des individus à la collectivité, ce slogan est doublement inconséquent.

En réalité seule est concevable la réorganisation de la vie économique et la restructuration des positions de pouvoir, sans que le *pouvoir* lui-même puisse être aboli. Le fonctionnement de l'organisation collective nécessite en effet la présence de personnes ayant la possibilité pratique de décider de l'utilisation des ressources naturelles, des bâtiments, des usines, des moyens de communication... Les positions de pouvoir supposeront toujours, quelle que soit la façon dont elles sont organisées, l'existence d'un certain usage de la force. Mais se pose aussi le problème récurrent de trouver comment amener les dirigeants à exercer leur pouvoir en vue du bien commun et non en faveur de leurs intérêts propres ou de ceux d'une petite minorité.

Le droit des gens

Il est clair, comme soutenu précédemment, que le droit international ne constitue pas un ordre juridique au même titre que les ordres juridiques nationaux. Il n'existe pas, au-dessus des États, d'organisation qui serait dotée d'une puissance supérieure et constituée d'un système de règles relatives à l'exercice de la force.

Dans les relations entre les États, l'usage de la force n'est pas déterminé par des règles. Ici, la force ne fait pas l'objet d'un monopole, elle n'est pas non plus domestiquée ni canalisée, et il n'y a pas d'équivalent, au niveau international, à la sanction que l'on trouve au sein de l'État. La force est au contraire utilisée, indépendamment de tout système de règles, en fonction des intérêts prévalant dans les États. Dans les relations internationales, il n'existe pas d'équivalent à la peine. Seule la victoire décide, dans le cas d'une guerre, de la partie qui sera « sanctionnée », et seuls les intérêts du vainqueur, l'ampleur de son pouvoir ou ses éventuelles inhibitions posent des limites à ce qui est exigé du vaincu.

L'absence d'une *force organisée* supra-étatique a également des conséquences sur les contrats internationaux. Leur portée diffère de ceux conclus en droit interne. Dans le cadre national, un contrat de droit civil est garanti par des mécanismes de contrainte. En cas de non-respect de ses engagements par l'une des parties, la partie adverse peut saisir une instance juridictionnelle afin d'obtenir des dommages et intérêts. Chacune des parties au contrat a ainsi un *intérêt constant* à tenir ses engagements. S'abstenir de respecter le contrat est préjudiciable, la rupture du contrat entraînant des frais et autres désagréments. Un tel motif de respect du contrat, garanti par la *force organisée*, fait au contraire défaut au plan international. Ici les intérêts des parties varient en fonction de la situation, laquelle est en perpétuel changement. Il y manque l'élément stable que constitue la loi.

Ce que nous nommons *état de droit* ne peut exister dans le cadre des rapports entre les États puisque cet *état de droit* requiert, comme nous l'avons vu, la monopolisation de la force et la soumission de son usage à des règles particulières. C'est seulement en effet lorsque ces conditions sont remplies que peut être mis en place le cadre solide que constitue l'*état de droit*. Or une telle situation n'a jamais eu lieu et ne pourra exister dans les rapports entre des organisations armées.

On a souvent entendu, dans les années trente, s'exprimer des inquiétudes sur le fait que « le monde était en train de devenir à nouveau un empire de violence ». Ce discours s'appuyait implicitement sur le postulat selon lequel un *état de droit* avait été instauré par les traités de paix qui avaient mis un terme à la guerre mon-

diale⁴ et que cet *état de droit* était en train de se déliter. En réalité, c'est la suprématie militaire des États vainqueurs qui, quelques années durant, a procuré le sentiment de sécurité qui a suivi la conclusion de la paix. Il ne saurait par conséquent être question de *retour* à la violence puisque celle-ci n'a jamais été supprimée. Il s'agit en fait de tout autre chose, à savoir d'un déplacement important et significatif des rapports de pouvoir.

Il est difficile de nier que la guerre joue un rôle fondamental dans les relations interétatiques. Les frontières, qui constituent un élément essentiel pour asseoir l'existence des États, ont toujours en pratique été dessinées par la guerre ou la menace de guerre. Leur stabilité dépend en dernier recours d'une politique défensive destinée à repousser un éventuel envahisseur. Aussi n'est-il pas exact de dire que la guerre est la continuation de la politique à l'aide d'autres moyens. En fait, en toutes circonstances, elle constitue l'ultime moyen dont dispose la politique extérieure. La menace qu'elle fait peser est le facteur qui, de près ou de loin, domine toutes les décisions prises en matière de politique extérieure, tant pour promouvoir des intérêts propres que pour se protéger.

Comme nous l'avons souligné, les traits principaux caractérisant la loi nationale et la situation créée par son application font défaut dans le cadre des relations entre États. On parle néanmoins d'un *droit des gens*. Qu'entendons-nous par là ? Il ne fait pas de doute qu'il existe un droit des gens au sens d'un système de règles concernant les rapports entre les États. Il est constitué d'une part de règles qui se sont développées à partir de la tradition et de la coutume, d'autre part de règles établies par des traités. À l'instar de ce qui vaut pour la loi nationale, les règles de droit international sont constituées de représentations de modèles de conduite et sont exprimées dans la forme impérative. Si ce système est sans doute moins cohérent que celui de la loi nationale moderne, il n'en diffère cependant qu'en degré.

Les règles de droit international sont apparues pour des raisons de nécessité. Il s'est révélé indispensable, spécialement dans le contexte moderne, de réglementer les relations entre les États, afin de diminuer les frictions interétatiques et d'assurer la pérennité des échanges économiques et culturels. Dès lors, le motif qui préside au respect des règles internationales est d'importance

4. N.d.T. : il s'agit de la Première Guerre mondiale.

majeure aux yeux des dirigeants, le non-respect des règles conduisant au désordre. Ainsi, par exemple, le commerce international serait-il rendu impraticable si la liberté de la mer n'était pas dans l'ensemble respectée en temps de paix. Quand le droit des gens est moqué, on oublie trop souvent que le respect de ses règles principales par les États constitue une condition indispensable pour garantir un certain ordre.

D'un point de vue purement juridique, il semble ne pas y avoir de grandes différences entre les règles de droit international et celles de droit interne. Le juriste en droit national s'intéresse de prime abord aux modèles de conduite contenus dans les règles, ainsi qu'à la façon dont ces règles doivent être complétées lorsqu'elles se révèlent insuffisantes pour un cas particulier. L'expert en droit international s'intéresse à des questions similaires lorsqu'il a affaire à des règles internationales.

L'analyse et le commentaire de ces règles constituent une tâche légitime pour le droit. Le choix de regrouper les règles internationales sous l'expression de « droit des gens » ne vaut pas que l'on polémique, puisqu'il ne s'agit que d'une simple question de terminologie. Le mot n'est pas sans justification d'ailleurs, puisque le contenu des impératifs dont est constitué le droit international est, à plusieurs égards, analogue au contenu des règles internes. Les règles du droit international correspondent en effet à l'une des facettes des règles internes, puisqu'elles contiennent des modèles de conduite. Il leur manque en revanche la seconde facette, à savoir des règles sur l'usage de la *force organisée*, édictées par une puissante organisation supranationale. Cependant, lorsque le droit des gens est décrit comme un véritable ordre juridique, on entend par là qu'il a *force obligatoire*, à l'instar du droit interne. C'est sur ce fondement métaphysique, à savoir la *force obligatoire*, que l'on bâtit des profondes similitudes entre le droit des gens et la loi interne.

Selon la conception métaphysique, l'effet essentiel de la loi est de créer des droits et des obligations. Et cet effet, qui, comme nous le savons est une chimère, est également attribué au droit international. Il s'ensuit que le droit international est conçu comme un pouvoir idéal de la même espèce que celui qui est rattaché au droit interne, un pouvoir qui posséderait la même *force obligatoire*, et qui donnerait lieu pareillement à des droits et à des devoirs.

Si l'on se place de ce point de vue métaphysique, la question relative à la façon dont les droits sont protégés et dont les devoirs sont exigés est secondaire. Les sanctions prononcées par le juge, dans le cadre de l'État, auraient leur équivalent, au niveau international, dans le droit de se faire justice soi-même, avec la guerre comme dernier recours. Chaque État est à la fois son propre juge et se charge lui-même de l'exécution des sanctions.

Le droit, dans son acception métaphysique, serait ainsi de nature identique au plan international et au niveau interne. Cette approche a trouvé son expression la plus classique dans les travaux de Grotius sur le droit de la guerre et de la paix. Afin de mettre en évidence les similarités entre les deux ordres juridiques, Grotius a énuméré les droits existant au plan interne, dont les tribunaux assurent la protection en cas de violation, avant d'utiliser la même méthode en ce qui concerne les rapports entre les souverains.

La thèse de Grotius est que le droit de se faire justice soi-même, au niveau international, correspond aux sanctions prononcées par le juge au niveau national. À chacun des fondements d'une action portée devant un tribunal en droit interne correspond, en droit international, une cause justificative de la guerre. C'est la raison pour laquelle la guerre est considérée comme juste lorsqu'elle est menée dans le but de punir, d'empêcher une agression, d'exiger des dommages et intérêts ou de recouvrer la propriété. La guerre juste est ainsi envisagée, dans le droit international, comme l'équivalent de la sanction et de son exécution dans le droit national.

La théorie de Grotius fondée sur l'exact parallélisme entre la guerre juste et les sanctions prononcées en droit interne est bien sûr devenue obsolète et n'est plus acceptée de nos jours. Il n'en reste pas moins que si les juristes modernes sont très divisés sur la question de la nature du droit des gens et sur la place de la guerre dans les relations internationales, on peut sans exagération affirmer que la conception d'un droit international doté de la *force obligatoire*, de droits et de devoirs, est toujours présente, aussi bien dans la science juridique que, et c'est bien plus important, dans l'opinion commune.

Nous sommes fort loin d'un ordre du monde dans lequel les nations revendiqueraient leurs intérêts autrement qu'en les enveloppant de mystique juridique. À l'idée d'un droit reste toujours attaché le principe de libre usage de la force pour revendiquer ce droit, y compris pour éviter qu'il tombe en désuétude. Ainsi l'idée

de se faire justice soi-même pour protéger ses droits est-elle une réalité vivace dans la vie internationale.

Selon l'opinion commune, le rapport entre le droit et la force est *principiellement* le même dans le cadre du droit international et dans celui du droit interne, à savoir que le droit est appréhendé comme un pouvoir idéal garanti par la force. La différence entre le domaine du droit international et celui du droit interne tiendrait *seulement* à ce que le droit de se faire justice soi-même est prohibé dans le cadre de l'État, tandis qu'il constitue l'ultime instrument permettant de protéger les droits dans les rapports entre États.

Ainsi se présente, de nos jours, le *point de vue idéologique général*. Afin d'en mesurer la portée en ce qui concerne la question des rapports entre les peuples, il est nécessaire de bien comprendre la double fonction des *idées de droits et d'obligations* : d'un côté, elles créent des inhibitions à l'égard de l'usage de la violence ; de l'autre, elles incitent à en faire usage.

Il convient tout d'abord de ne pas négliger l'effet inhibiteur que comportent les idées de droits et d'obligations. Un examen approfondi de la question montrerait sans aucun doute que les idées relatives aux droits et aux devoirs internationaux ont eu, et ont encore, une portée plus forte que ce que l'on a tendance à penser. En effet, les cas où les inhibitions sont inefficaces sautent plus aux yeux que les cas où elles produisent un résultat. Or, nous sommes bien trop enclins à négliger l'effet positif des représentations qui constituent notre réserve de *vérités évidentes et de principes d'action*. Notre attention, il est vrai, se porte davantage sur les violations commises que sur les situations de respect paisible des principes du droit international.

Il faut toutefois noter que ces inhibitions ne sont aucunement comparables à celles créées par les règles fondamentales de droit civil et de droit pénal. En effet, au plan international, elles ne sont pas renforcées par la pression inexorable qui, en droit interne, provient de l'usage régulier de la contrainte initié par des juges impartiaux et consciencieux.

Pour les mêmes raisons, les idées elles-mêmes de droits et de devoirs, au plan international, ne sont pas aussi uniformes que celles qui se rapportent à la loi interne. Au plan national, les idées de droits concernant par exemple l'acquisition et la portée du droit de propriété ou encore le régime juridique de la dette sont forgées

sous l'influence de la loi du pays. Par conséquent, ce sont les mêmes idées qui prévalent sur tout le territoire soumis aux mêmes lois. Ces dernières sont appliquées avec tout le pouvoir et toute l'autorité dont dispose l'appareil de l'État. La confusion entre les positions de pouvoir et le caractère contraignant provenant de l'usage régulier de la force conduit à maintenir la croyance en la réalité objective des droits et des devoirs. Quant aux idées sur les droits, qui se trouvent être en porte-à-faux avec celles créées par la loi, elles apparaissent comme fausses simplement du fait qu'elles ne bénéficient pas du soutien de l'organisation étatique et ne sont par conséquent pas associées à des avantages ou à une contrainte réelle. Le monopole de la force conduit ainsi à une large uniformisation des idées de droits et d'obligations au sein de la société. La ressemblance entre les idées en cours dans les différents pays civilisés s'explique par le fait que le besoin d'imposer lesdites idées s'est fait sentir partout.

La situation est totalement différente dans le domaine international. L'absence de monopole de la force a pour résultat que les conceptions les plus diverses sur les droits et les devoirs coexistent au plan international. Il n'existe pas ici de pouvoir central capable de créer et de maintenir des idées valables partout et de contenir les idées incompatibles. C'est la raison pour laquelle des systèmes très variés se sont développés dans les différents pays, en fonction des intérêts propres à ces derniers. Les supposés droits servent essentiellement de manteau à ces intérêts qui, ainsi auréolés, apparaissent comme supérieurs à ce qu'ils sont réellement. Il est vrai que de telles idées sont parfois communes à tout un groupe de pays. Dans ce cas, les intérêts sont les mêmes, assurément.

Il ne faut pas perdre de vue que si les idées relatives aux droits et devoirs internationaux peuvent aussi bien avoir un effet inhibant à l'égard du recours à la violence, elles peuvent tout aussi bien avoir un effet contraire. On sait que l'inhibition provient de l'idée qu'un tiers détient un droit qu'il faut respecter; mais il se peut que l'idée que l'on a soi-même un droit conduise à la levée de l'inhibition afin de « protéger » ledit droit.

À cet égard, notons encore combien il est important de prêter attention à l'effet psychologique de l'idée de droits. D'une manière générale, la croyance ferme de détenir un droit a pour conséquence de faire apparaître comme autorisés les actes nécessaires à la réalisation de ce droit. Le « tu ne dois pas ! » ne remplit pas sa fonction

inhibitrice. L'idée de détenir un droit, d'avoir un pouvoir surnaturel tend également à générer un certain sentiment de puissance chez le détenteur du droit et à le conforter dans l'idée qu'il va triompher.

En droit interne, concernant les droits censés provenir des règles de droit civil, la protection a lieu par le biais de l'appareil de l'État. Quand l'impératif négatif, le « *ne* » inhibiteur, ne fonctionne pas, la force est exercée au profit du détenteur du droit, par les fonctionnaires de l'État, conformément aux lois. Des moyens légaux sont mis en œuvre paisiblement, sans possibilité pour le contrevenant de s'y soustraire. C'est à ces moyens légaux, et non à des actes de violence qui seraient commis par le détenteur du droit – ce qui reviendrait à ce qu'il se fasse justice lui-même – que celui-ci associe la certitude de gagner sa cause. De cette façon, les sentiments du détenteur du droit disposent d'un exutoire tout en étant domestiqués.

En ce qui concerne les États, il n'existe pas d'organisation supra-étatique pour domestiquer les pulsions éventuelles et fournir un exutoire adéquat. Les États « *réalisent* » eux-mêmes leurs propres droits. Ils sont considérés comme étant habilités à faire usage de la violence dans ce but – ce que démontre clairement la détention de forces armées par chaque État – tout au moins lorsqu'une absolue nécessité s'en fait sentir. En d'autres termes, aucun impératif inhibiteur ne vient contredire l'idée d'user de la violence, sauf chez les pacifistes maximalistes, lesquels ne constituent qu'une insignifiante minorité lorsque la situation se détériore. Le sentiment de puissance et la foi en la victoire sont associés à l'usage de la force ou à la menace d'un tel usage. Plus encore, les sentiments guerriers sont exacerbés par les dirigeants afin de renforcer le potentiel de guerre.

Si l'on ajoute à cela que, sur le plan international, l'exercice des droits n'est pas soumis au contrôle d'une instance qui serait d'ordre supra-étatique, que ces droits sont principalement déterminés en fonction des intérêts qui dominent dans les États respectifs, et que les différents systèmes de droit se trouvent en conséquence très souvent en contradiction les uns avec les autres, alors on se fait une idée de la part importante de responsabilité que le *droit des gens* et la foi dans les droits de l'État ont dans le déchaînement de la violence entre les peuples. Comme l'a soutenu Lundstedt, le droit des gens a des effets qui sont à l'exact opposé

de ceux que l'on peut attendre d'un instrument de paix. Les droits peuvent en effet être utilisés comme arme de guerre.

La situation s'éclaire lorsqu'on abandonne la conception traditionnelle métaphysique du droit et que l'on dirige son attention sur la fonction psychologique des idées de droit dans le cadre des rapports internationaux et sur la relation entre ces idées et l'usage de la force.

Des voix se sont fait entendre, qui exigeaient l'abolition de l'usage de la violence dans les rapports entre les peuples. De fait, l'usage arbitraire de la force, tel qu'on le voit pratiqué, constitue la menace la plus sérieuse contre la civilisation et impose à l'humanité un fardeau de jour en jour plus lourd à porter.

Une tentative d'en terminer avec le Mal a été faite avec la création de la Société des Nations (SDN) et la mise en place d'un système de sécurité collectif. Le but proclamé était de mettre fin à la guerre et d'éliminer en conséquence toute menace ultérieure de conflit armé et, du même coup, la *soi-disant politique du pouvoir*. Il s'agissait de remplacer la violence par le droit des gens, lequel aurait eu à l'avenir à régler les rapports entre les peuples, sur la base de la justice. Le but de la SDN est parfaitement explicité par le propos d'une personnalité éminente, Anthony Eden : « *le système de sécurité collectif signifie l'abolition de la force et son remplacement par le droit* ». De toute évidence, le droit qui est envisagé ici ne peut être que le droit pris au sens métaphysique du terme. Ce « *pouvoir* » supérieur est placé, dans l'optique métaphysique, au-dessus des forces réelles détenues par les États.

Il n'était pas concevable, par contre, de créer une organisation centralisée détenant la force. Aucune tentative d'ailleurs n'a été faite dans ce sens. La SDN supposait la souveraineté des États membres, souveraineté qui n'est accordée qu'aux seules organisations ayant acquis le monopole de la force sur un territoire donné. Le principe était que c'était le droit – au sens de règles « *obligatoires* » – et non le pouvoir de fait des États, qui devait dominer les relations internationales. Cependant, dans le même temps, les États conservaient, dans une première phase tout au moins, leur caractère d'organisations armées. Le désarmement devait s'ensuivre bien qu'il existât des dissensions sur la question de savoir si la sécurité – reposant sur le droit – devait précéder le désarmement, ou si le désarmement devait précéder la sécurité.

En fait, il ne pouvait s'agir que de la seule mise en œuvre d'une propagande intense en faveur des principes portés par la SDN dans le but de créer, au sein des peuples et chez leurs dirigeants, les inhibitions les plus fortes à l'encontre du recours à la force. Ainsi que nous le savons, une telle propagande a été conduite à une vaste échelle, sans porter les fruits escomptés. Le fiasco était inévitable, tout particulièrement en raison du fait que la propagande n'a pas bénéficié du soutien d'un pouvoir central organisé. Les inhibitions du type de celles qui étaient nécessaires ne pourront jamais être créées de façon suffisamment uniforme, ni être maintenues avec suffisamment de fermeté sans le soutien de la *force organisée*. C'est une tâche impossible que de prêcher l'abandon de la force et de la puissance en direction des forts et des puissants. C'est exactement ce qui a été fait cependant, en exigeant le non-recours à toute forme de violence.

Les principes de la SDN contenaient, de plus, une idée en totale contradiction avec celle de l'abolition de la force, à savoir le principe de la sanction. Or, les sanctions signifiant la guerre, le système idéologique de la SDN s'est trouvé face à un clivage interne qui a ajouté à la confusion. On a oscillé entre ces deux points de vue opposés, sans en saisir vraiment les enjeux. La réunion de ces deux principes conduit à l'idée selon laquelle il faut faire la guerre pour sauver la paix.

Il était toutefois inévitable que le principe de la prohibition de la violence soit complété par le principe contraire sur les sanctions. Il était en fait impossible de se passer de la force. Même dans l'hypothèse où la propagande de la SDN aurait pu conduire à des inhibitions généralisées et fiables, à l'instar de la loi interne, il aurait été nécessaire d'instaurer un pouvoir organisé. Les inhibitions ne sont en effet jamais absolues, et on ne peut éliminer l'hypothèse que soient commis des actes de violence. Si les États avaient renoncé à leurs moyens de réprimer toute agression à l'aide de la force armée, ils se seraient exposés au risque d'être assujettis à un État quel qu'il soit qui aurait conservé ou rétabli son pouvoir de guerre. L'instinct de protection a rendu par conséquent nécessaire le maintien de la force sous la forme de sanctions.

Le résultat ne fut en rien comparable à l'ordre juridique que nous trouvons au sein des États. Il n'existe pas, au sein de ces derniers, de clivage tel que nous venons de le mentionner. Le droit

civil et le droit pénal ne reposent pas sur le principe de l'interdiction du recours à la force, mais au contraire sur le principe que la force doit être réglementée et utilisée pour l'intérêt commun. Ainsi, l'application des règles de droit au moyen de la force ne se trouve pas en contradiction avec les fondements du droit interne, et les sanctions légales sont appliquées dans les cas individuels sans effort particulier. Au sein de la SDN, le principe de base est au contraire celui de l'abolition de la force, à quoi vient s'ajouter le principe des sanctions. Dans ce cadre, la mise en œuvre des sanctions exige l'utilisation d'une force de grande ampleur, dans la mesure où il est question d'agir à l'encontre de pays puissants.

Nous ne pouvons citer de cas où le système de sécurité collectif a véritablement été mis en œuvre en conformité avec la Charte, bien que les occasions aient été multiples. Par exemple, les sanctions utilisées contre l'Italie, lors de la crise d'Abyssinie, n'étaient conformes ni à la lettre ni à l'esprit de la Charte. Les raisons de cet échec sont nombreuses et pour la plupart évidentes.

Nous souhaitons mettre en exergue l'une d'elles, qui est sans doute la plus importante. Afin que l'on puisse avoir recours, de façon cohérente, à des sanctions, en conformité avec les règles posées, il serait recommandé d'en confier la tâche à des personnes motivées et non impliquées dans un conflit d'intérêts, de telle sorte qu'elles puissent agir avec conscience et impartialité, comme c'est le cas des magistrats nationaux. Loin de s'exposer à des risques lorsqu'ils jugent, ces derniers sont rémunérés pour leur mission.

Dans les relations internationales, les hommes d'État dont on requiert qu'ils appliquent les sanctions se trouvent dans une toute autre situation. Ils voient leur pays confronté aux risques les plus sérieux sans être certains que leur sacrifice sera utile. Il est dès lors illusoire d'attendre d'une nation qu'elle assume le fardeau de la décision de la sanction – d'une sanction réelle, s'entend – si cela ne s'avère pas nécessaire au regard de ses intérêts vitaux.

Cela signifie que les sanctions énoncées dans la Charte ne seront jamais mises en œuvre par simple respect à l'égard de ses règles.

S'il est un jour de nouveau fait usage de l'idéologie de la sanction – ce qui, au moment où nous écrivons (mai 1939), ne paraît nullement exclu – ce serait pour justifier une guerre que les puis-

sances dirigeantes considéreraient comme nécessaire pour des raisons totalement étrangères au contenu de la charte. Le droit des gens, les droits violés et les devoirs qui incombent aux États, en raison de leur appartenance à la SDN, seront alors évoqués afin d'abolir les inhibitions existant à l'égard de l'utilisation de la force, ainsi que pour stimuler le sentiment de puissance et la confiance en soi.

En d'autres termes, l'idéologie sera utilisée pour donner un fondement moral à la guerre et pour se doter d'alliés.

*

* *

Lorsque la nouvelle grande guerre⁵ a éclaté, on n'a pas osé faire valoir l'idéologie de la SDN. L'effondrement du « *système de sécurité collectif* » a été total, ce qui était inévitable. La construction même de ce système était telle qu'il ne pouvait manquer de s'écrouler à la première tension sérieuse.

C'est une illusion de croire que l'on pourrait, sous une forme ou une autre, remplacer la loi par un *contrat* entre les États. Si ce contrat peut, sur le papier, constituer un équivalent à la loi, il ne pourra jouer ce rôle dans la vie réelle. De tels *contrats* ne pourront parvenir à la réalisation d'un ordre stable, susceptible de permettre une utilisation maîtrisée de la force, ce qui est la condition première d'existence d'un *état de droit*.

Il convient ici de préciser pourquoi un tel dispositif ne peut être opérant. Un *contrat* entre les États – si toutefois il est sincère – constitue une tentative de régler par avance l'usage de la force dans la relation entre ceux-ci. Pour avoir un tel effet, le contrat doit constituer en lui-même un motif décisif pour ceux qui à l'avenir dirigeront les États. Or il n'est pas aisé de créer un tel motif. Lorsque le bien-être de leur peuple est en jeu, les déclarations solennelles à elles seules sont bien loin d'être suffisantes pour motiver les gouvernants.

Comparons ce qui vient d'être dit au mode selon lequel se créent les motifs pour ceux qui, au sein de l'État, ont en charge l'exercice de la force légale et réglementaire. À l'instar de ce qui se

5. N.d.T. : il s'agit de la Seconde Guerre mondiale. Nous rappelons que l'édition suédoise de cet ouvrage date de 1940.

passé au plan international, les déclarations solennelles des personnes concernées n'ont pas d'importance particulière. L'élément décisif dans la mise en œuvre de l'usage de la force est constitué par l'imposant système de loi – sous l'influence duquel agissent les gouvernants et les fonctionnaires – et auquel s'ajoutent les *instincts sociaux* des agents de l'État qui agissent dans la même direction. Pour celui qui exerce le pouvoir à l'intérieur d'un pays, il existe ainsi un complexe de ressorts psychologiques qui le conduit à utiliser ce pouvoir en conformité avec la loi.

La situation des représentants de l'État est tout autre en ce qui concerne les relations entre les pays. Dans le cadre de la compétition dure et impitoyable qui se joue, une pression écrasante s'exerce sur les dirigeants dont les *instincts sociaux* – sentiment d'appartenance à une communauté et de défense de cette même communauté – les forcent à se positionner. Leurs ressorts psychologiques sont alors quasi exclusivement mobilisés dans l'optique de les amener à prendre au maximum en considération les intérêts de leur pays. Un contrat international n'a que peu de poids en comparaison.

C'est la raison principale de l'impossibilité qu'il y a à régler l'exercice du pouvoir dans les rapports entre les États par l'intermédiaire d'un traité. Une réglementation de l'exercice du pouvoir dans les rapports interétatiques suppose, chez ceux qui détiennent des positions de pouvoir, des motivations substantielles comparables. Cependant, ce processus ne va pas de soi. Il ne suffit pas en effet de déclarer dans un traité qu'à l'avenir on agira de telle ou telle manière. Une organisation forte et stable est requise.

C'est seulement ainsi que l'on pourra harmoniser les ressorts psychologiques et mobiliser les *instincts sociaux* dans une même direction. Or de telles conditions font défaut dans les relations entre États. Les motifs sont au contraire fort hétérogènes : ils sont nécessairement fonction des intérêts spécifiques prévalant au sein de chaque organisation étatique.

Il ne peut de ce fait être question d'une loi d'ordre supranational qui réglerait les rapports entre les différentes organisations militaires que constituent les États. Les peuples européens sont par conséquent face à une alternative : soit la conservation de la situation de non-droit que nous connaissons encore, soit la mise en place d'une grande organisation qui monopoliserait l'utilisation de la force aux dépens de la souveraineté des États. Il n'existe pas

de troisième voie qui consisterait à réglementer l'utilisation de la force au moyen d'un *contrat* passé entre les représentants d'États souverains.

Posons-nous alors les deux questions suivantes : une organisation supra-étatique qui monopoliserait l'usage de la force est-elle imaginable et à quoi ressemblerait-elle ?

S'il est de peu d'intérêt de spéculer sur la seconde question, on peut toutefois préciser que la structure d'une telle super-organisation se devrait d'être tout à fait autre que celle des États-nations, dans la mesure où son fondement serait complètement différent.

À la première question, nous pensons qu'il est possible de répondre par l'affirmative. En effet, bien que les résistances soient très fortes, il n'est pas impossible qu'elles puissent être surmontées. La condition requise pour cela est qu'une telle solution apparaisse comme absolument inévitable. Il n'est pas exclu bien sûr que les peuples puissent vivre en bonne entente les uns avec les autres dans une situation de *non-droit*. Nous avons vécu une telle situation en Europe depuis la nuit des temps. Dans certaines conditions spécialement propices, cela s'est même bien passé. Mais la question doit être posée de savoir si l'évolution que connaissent les sociétés ne rendrait pas intolérable une telle situation de *non-droit*. La révolution industrielle, l'augmentation importante de la population qui l'a accompagnée, les avancées en matière de communication qui ont permis de réduire les distances, sans parler des progrès en matière de techniques de guerre, tous ces facteurs ont radicalement transformé les conditions de la structure politique de l'Europe.

Une situation de *non-droit* peut-elle être maintenue sans conduire aux terribles conséquences que nous connaissons depuis 1914, avec ses guerres de grande ampleur, entrecoupées de courtes périodes de paix, lesquelles se caractérisent aussi par des crises dévastatrices et une insécurité politique angoissante ? La question doit être posée ouvertement et clairement.

Si la division de la scène internationale en de nombreux États souverains prévaut, et que la situation de non-droit qui l'accompagne ne peut être maintenue sans conséquences dramatiques, alors le contexte psychologique devient éminemment favorable à la création de la grande organisation évoquée ci-dessus.

Un nouvel état d'esprit devrait alors voir le jour. De même que l'on a compris que les individus et les classes à l'intérieur d'un

État doivent soumettre leurs intérêts au bien commun national, s'ils veulent pouvoir vivre en paix, on comprendra que les nations européennes doivent se soumettre à un bien commun européen. Elles doivent renoncer à utiliser le chantage de la force pour faire prévaloir leurs prétentions égoïstes.

La coopération devrait être le mot d'ordre dans le cadre d'une grande organisation détentrice de la force. Quels qu'en soient les promoteurs, ils devront en faire leur devise. L'état de paix au sein de cette organisation ne pourra être atteint qu'aux conditions suivantes : que les leaders réussissent à rassembler les différentes nationalités européennes autour d'objectifs communs, qu'ils parviennent à faire accepter l'idée de la coopération et d'un respect mutuel entre les nations concernées, et qu'ils apportent ainsi, dans un cadre élargi, la confiance en soi et la sécurité aux peuples de l'Europe.

La devise de la loi d'Uppland⁶, « *Land skall med lag byggas* », « *C'est sur des lois que l'on bâtit un pays* » pourrait-elle être appliquée à une Europe sans loi et dévastée ?

6. Il s'agit de la devise du Roi Charles V que l'on retrouve dans un grand nombre de recueils de lois régionaux en vigueur au Moyen-âge, notamment dans le comté d'Uppland.