

## *Magnissima Charta,* plaidoirie en faveur de l'avènement d'une société internationale

### Préambule



Le Belgique a essayé de participer à la construction d'une justice menée à l'échelle internationale avec la loi du 16 juin 1993, modifiée en 1999, relative à la répression des violations graves du Droit international humanitaire (mesures connues également sous le nom de « compétence universelle »). Cette dernière permettait aux juridictions belges de poursuivre les auteurs présumés de génocides, de crimes contre l'humanité et de guerre, indépendamment de la nationalité des auteurs et des victimes. Très rapidement, la Belgique a été submergée par les plaintes déposées à l'encontre, par exemple, de George Bush et d'Ariel Sharon qui suscitaient de nombreux incidents diplomatiques. À la suite de ces événements, les chambres ont décidé de restreindre le champ d'application de cette loi en affirmant que les plaignants devaient avoir un rapport avec la Belgique (nationalité, présence sur le territoire, etc.) pour pouvoir déposer plainte devant les tribunaux.

Le développement des juridictions internationales a connu plusieurs soubresauts ces quinze dernières années. Le Conseil de sécurité des Nations Unies établit en 1993 le Tribunal pénal international ad hoc pour l'ex-Yougoslavie, basé à La Haye (mieux connu sous l'abréviation TPYE). Les débuts de cette juridiction furent laborieux et les décisions d'inculpation ne furent pas des plus heureuses<sup>1</sup>. La création du TPYE pose le problème de l'indépendance des pouvoirs politiques et judiciaires, que la plupart des théoriciens n'avaient pas envisagé, faisant parfois abstraction de l'imbroglio entre ces deux domaines. Plusieurs cas se sont produits où des responsables étaient inculpés alors qu'ils bénéficiaient d'une amnistie liée à un traité. Quelques mois plus tard, l'Organisation des Nations-Unies instaurait la Cour Pénale internationale pour le Rwanda, basée à Arusha.

En 1998, la conférence diplomatique des ministres plénipotentiaires réunie à Rome décide d'instaurer une Cour pénale internationale permanente (CPI), concrétisant une partie des idées que La Fontaine développait déjà après 1914 (cf. infra). Le traité rentre en vigueur en juillet 2002 et était ratifié par plus de 60 Etats permettant sa concrétisation. L'instance est actuellement basée à La Haye. Cependant, pour beaucoup d'observateurs, même si l'initiative paraît louable, elle mériterait d'être améliorée car quelques critiques importantes sont formulées à son égard. La première objection soulevée est que le CPI ne juge que les individus qui ont commis des génocides et des crimes de guerre contre l'humanité. En effet, les « crimes d'agression », qui concernent aussi des États, ne sont même pas définis. De plus, seuls les ressortissants signataires de la convention peuvent être poursuivis alors que des puissances comme les Etats-Unis et la Chine ne font pas partie des États membres. En septembre 2004, seules trois enquêtes ont été ouvertes pour des crimes commis en République démocratique du Congo (RDC), en Ouganda et au Soudan (Darfour). Le premier procès a commencé le jeudi 9 novembre 2006 avec Thomas Lubanga, accusé de conscription forcée d'enfants en RDC.

L'analyse qui suit permet de s'intéresser à un juriste qui essaie de poser les jalons d'une justice internationale et qui s'est intéressé, tout au long de sa vie, au développement de la société internationale. Son travail permet de mesurer le chemin qui reste à parcourir avant de pouvoir, notamment, juger les exactions de certains états.

## 1. Introduction

La vie d'Henri La Fontaine (1854-1943) se caractérise par une activité particulièrement diversifiée qui tourne autour de la recherche d'un idéal : l'instauration d'une paix durable entre les nations. Ainsi, son activité de bibliographe exercée aux côtés de l'extravagant Paul Otlet, qui débouchera sur la réunion de millions de documents conservés au sein de son Mundaneum et l'élaboration de la C.D.U. (classification décimale universelle), s'explique par une volonté de rapprochement des différentes cultures. Son attachement au compositeur Richard Wagner doit aussi être mis en perspective avec un rejet grandissant de la culture germanique depuis la défaite de Sedan<sup>2</sup>. Enfin, par le biais de son activité politique au sein du Parti ouvrier belge (P.O.B.), où il côtoie plusieurs personnalités comme Louis de Broeckère et surtout Emile Vandervelde, il entretient des contacts susceptibles de diffuser ses idées en Belgique.

La présente analyse s'intéresse à un aspect particulier de sa vie qui n'a pas encore été publié : la rédaction de *Magnissima Charta*<sup>3</sup>. En 1913, il reçoit le Prix Nobel de la Paix, récompense qui n'avait été obtenue auparavant que par un seul Belge : Auguste Beernaert<sup>4</sup>. Le déclenchement de la guerre décourage de nombreux socialistes car ils vivaient avec la conviction que l'Internationale pouvait enrayer le conflit<sup>5</sup>. La Fontaine adopte une attitude diamétralement opposée en réfléchissant à la constitution de la future société internationale et en rédigeant *Magnissima Charta*<sup>6</sup>.

## 2. Activités d'Henri La Fontaine lors de la Première Guerre mondiale

Le 7 septembre 1914, Henri La Fontaine et sa femme rejoignent Londres, imitant ainsi de nombreux compatriotes. En effet, la capitale anglaise représente la destination privilégiée de la bourgeoisie belge mais aussi celle de nombreux travailleurs qualifiés recherchés par les industries anglaises<sup>7</sup>. La Fontaine veut profiter de son exil pour instaurer une structure qui permette d'éviter une nouvelle guerre. Dans cette optique, il juge préférable de quitter Londres pour se rendre aux États-Unis afin d'unifier les mouvements socialistes européens et les sociétés de la Paix présentes dans ce pays.

Son arrivée aux États-Unis suscite un grand intérêt qui s'explique par l'obtention du prix Nobel, événement qui a été abondamment commenté par la presse de ce pays. Les descriptions de La Fontaine sont flatteuses et exagérées. Cette soudaine médiatisation lui vaut d'ailleurs d'être l'objet d'une surveillance permanente par les autorités américaines. Ainsi, il se voit décrit comme l'un des leaders socialistes belges à une époque où le Parti socialiste américain (S.P.A.) inquiète car il engrange des résultats significatifs lors des élections présidentielles de 1912<sup>8</sup>. Durant son séjour, il est en contact avec les principaux leaders socialistes américains qui lui demandent de l'aider pour constituer une Maison du Peuple similaire à celle de Bruxelles. Néanmoins, l'activité principale de La Fontaine, durant cette période, se centre sur la rédaction de *Magnissima Charta*.

## 3. *Magnissima Charta*

Avec cet ouvrage, il désire, dans un contexte où l'idée d'avènement d'une institution internationale demeure présente, donner la charte qui servira de modèle à la société qui réunira toutes les puissances mondiales. *Magnissima Charta* est rédigé en anglais pour plusieurs raisons. La principale réside dans le fait que son éditeur est la World Peace Foundation établie à Boston. De surcroît, l'objectif est de rallier à sa cause l'opinion publique américaine. La traduction française, envisagée à un moment, n'a jamais été publiée.

L'ouvrage est consensuel, ne s'attaquant à aucune idéologie ou religion et ne représente certainement pas un pamphlet contre une nation particulière. Henri La Fontaine ne se contente pas d'édicter de grands principes, il écrit 72 articles qui, avec une précision chirurgicale, sont censés régir les relations des États au sein de la future société internationale. Dans un but didactique, chaque article est détaillé et l'auteur en explique la raison. Le livre, qui compte 169 pages (sans compter la préface et

les index), est divisé en six chapitres qui analysent les droits et les devoirs des États, les réunions, l'organisation judiciaire, les minorités nationales ainsi que l'administration qui aura pour mission de diriger cette société internationale. Dans les principes que les États doivent accepter avant de se réunir, il insiste sur la nécessité de changer la politique internationale. La Fontaine, d'un point de vue pratique, exige que cette prise de conscience se concrétise par une signature des traités internationaux non plus au nom des ministres ou de leurs représentants, mais au nom de leur pays. Il attaque les alliances obscures du siècle passé, comme la Triplice<sup>9</sup> ou la Triple Entente<sup>10</sup>, qui doivent laisser la place à des unions publiques.

Les troisième et cinquième chapitres règlent la question de l'organisation administrative et internationale. Le modèle de base pour les réunions entre les États est celui des Conférences de la Paix qui constituent le pouvoir législatif. Néanmoins, il améliore le fonctionnement de ces rassemblements. Le nom de Conférence de la paix, tourné en dérision par ses nombreux détracteurs est abandonné pour prendre l'appellation, à la connotation plus formelle, de Conférence d'États. Les délégués se réuniront tous les deux ans dans une ville de leur choix mais, prévoyant le manque d'enthousiasme ou l'incapacité des diplomates à se décider, si rien n'est fixé, elles se dérouleront à La Haye en date du 19 mai. Les représentants temporaires ne seront pas uniquement des diplomates ou des représentants de la classe officielle, des délégués techniques apporteront des éclaircissements ponctuels sur certains sujets. Henri La Fontaine instaure un système de représentation proportionnelle en rapport avec l'importance démographique de l'État membre. Il prend toutefois soin de ne pas transformer le régime en une hiérarchie des États où les débats seraient dominés par un petit nombre.

Le futur secrétariat dispensera des informations sur les participants pour qu'ils ne demeurent pas de sinistres inconnus lorsqu'ils prennent la parole. Cette mission d'information est vitale pour ces petits pays qui n'auraient pas les moyens d'envoyer des délégués. Pour aider les membres dont le budget connaît un énorme déficit d'exploitation, les États du Pacte peuvent créer un Conseil de Gestion Provisoire chargé de redresser la situation financière. Henri La Fontaine définit également la méthode de travail. Il préconise, pendant les Conférences d'États, le travail en commissions thématiques préparé auparavant par une institution fixe : le Comité international préparatoire. Pour épauler cet organe, La Fontaine conçoit un Secrétariat international permanent dont les dépenses seraient étroitement contrôlées par un Comité international administratif. Pendant les Conférences des États, les délégués doivent être sur un pied d'égalité : les titres nationaux, par exemple, sont donc abolis. Ces derniers sont tous dénommés comme « représentants à la Conférence ».

L'information relative aux différentes activités de la société internationale doit être relayée auprès du peuple. Henri La Fontaine se rend compte que les initiatives de paix ne touchent qu'une certaine élite et que cette situation ne peut perdurer afin d'assurer leur réussite. Il désire également que la presse change sa manière de relater les conférences de paix car elle les discrédite trop souvent. La Fontaine est souvent attaqué par les journaux belges qui tournent en dérision son activité de pacifiste. Fort de cette amère expérience, il rédige l'article 71 qui instaure l'obligation pour les signataires du futur Pacte d'inclure dans leur Code pénal des lois destinées à punir ceux qui mentent, calomnient ou insultent. Il faut remarquer que cet article, même si La Fontaine s'en défend, ouvre la voie à un certain arbitraire, la calomnie et le mensonge étant en effet très difficiles à définir pour un juge.

Henri La Fontaine insiste, dans ses principes, sur l'obligation de favoriser l'essor des associations internationales. Au sein du Sénat belge, la revendication d'une modification du statut juridique de ces associations apparaît de manière récurrente<sup>11</sup>. En effet, jusque 1914, il demande l'octroi de la personnalité civile à durée indéterminée afin d'assurer leur développement (contraction d'engagements, bénéficiaires de testaments, etc).

Le pouvoir exécutif s'exerce par le biais de différents services coordonnés par le Bureau administratif international qui compte au moins un membre de chaque État. La Fontaine propose que Bruxelles soit le siège de l'institution internationale tout en envisageant une décentralisation des services. Cette der-

nière se voit divisée en huit départements : transport, agriculture, industrie et travail, commerce, colonisation et émigration, hygiène, sciences et arts ainsi que justice. Des hauts Conseils consultatifs seraient également créés pour contrebalancer les tendances trop nationalistes qui surgiraient au sein du Bureau Administratif international. Le financement de toutes ces institutions serait assuré par un budget international mais il reste assez évasif sur ce point, ne s'aventurant pas à préciser les moyens qui seront mis en œuvre. Le chapitre 6 décrit la future situation du personnel international, composé de commissaires, officiers, employés, délégués et membres. Un tel système est en réalité loin d'être irréalisable : la Communauté européenne avec son Assemblée, sa Commission et ses Directions générales chargées de veiller à l'application et au respect des directives européennes repose sur une base institutionnelle proche de celle avancée par Henri La Fontaine en 1916.

Les propos des troisième et cinquième chapitres sont certes novateurs mais les deuxième et quatrième relatifs, respectivement, aux droits et devoirs des États ainsi qu'à l'organisation judiciaire sont l'œuvre d'un grand juriste rompant totalement avec une vision idéalisée de la société diffusée dans l'un de ses ouvrages écrit antérieurement : *Le collectivisme*<sup>12</sup>. La Fontaine relève trois missions importantes que les États doivent assumer : contribuer au bien-être général du monde, appliquer concrètement la solidarité internationale et respecter les droits des autres États. Il énumère toutes les libertés que les nations ont l'obligation d'assurer : la sécurité, l'émancipation individuelle, l'inviolabilité du domicile, la liberté de conscience, d'expression, d'association et de religion. Il avance le principe selon lequel les droits ne s'exercent que collectivement avec l'accord des autres pays membres de l'organisation internationale, idée qui se retrouve actuellement dans l'Organisation des Nations unies. La Fontaine assigne au pouvoir judiciaire la mission de veiller au respect des principes édictés. Les États, en cas de conflit, spécifient la juridiction à laquelle ils désirent avoir recours. S'ils en sont incapables, la délégation judiciaire statuera. Cette institution est composée de trois titulaires et du même nombre de juges substitués, tous choisis par la Cour internationale de justice qui examinera les requêtes urgentes émanant des différentes parties.

Le pouvoir judiciaire joue un rôle essentiel dans la société internationale conçue par La Fontaine. En annexe de *Magnissima Charta*, il ajoute un chapitre sur l'organisation judiciaire comprenant 127 articles. Partant du constat que beaucoup de traités sont signés mais pas nécessairement respectés, il affirme la nécessité d'une force de contrainte. Il défendra, tout au long de l'Entre-deux-guerres, cette idée aussi bien au Sénat qu'au niveau international<sup>13</sup>. Les articles 30 à 37 des annexes décrivent la procédure à mener quand un État refuse de respecter ses obligations internationales ou d'obtempérer à une décision d'une juridiction internationale. La juridiction de contentieux statue alors, sans attendre une requête d'un membre de la Conférence des États et dans une logique d'autonomie du pouvoir judiciaire, sur les mesures à prendre. Si les juges l'estiment nécessaire, ils ordonnent alors aux États de se réunir afin d'examiner les recours diplomatiques possibles. Avant l'intervention armée, trois États essaient de prendre contact avec l'État qui, s'il n'obtempère pas, est attaqué par une force composée de soldats de toutes les nations membres, chargée de rétablir l'ordre.

La constitution d'une force internationale n'entre pas en contradiction avec la volonté d'Henri La Fontaine d'amorcer une démilitarisation des nations. Ses propositions ouvrent la voie à un certain désarmement car les États ne doivent plus entretenir une armée permanente. De surcroît, l'article 20 interdit l'utilisation de l'aviation à des fins militaires (excepté le repérage), des mines, des torpilles, d'autres engins sous-marins et des gaz lacrymogènes. La force militaire est administrée par un Bureau central dont le siège est fixé à Bruxelles. L'autonomie des généraux est limitée par le contrôle financier rigoureux d'un comité international. Le recours à la force peut être adopté pour autant que toutes les autres solutions aient été rejetées. Cependant, une fois que la force a résolu le contentieux, le droit reprend sa place. La défense de cette conception déclenche, au sein du P.O.B., de très vives contestations de Louis de Brouckère, anti-militariste notoire, qui considère ce projet de force internationale comme un facteur de bellicisme<sup>14</sup>. Le pacifisme défendu par Henri La Fontaine ne se confond pas avec de l'anti-militarisme, sa conception se rattachant au modèle anglo-saxon qui tolère l'usage des armes dans certains cas.

*Magnissima Charta* connaît un succès important auprès des sociétés de la paix américaines, séduites par les idées défendues. En Europe, l'ouvrage n'est pas diffusé et il demeure peu connu des spécialistes du droit international. Dès lors, il n'influence pas la rédaction des clauses du Traité de Versailles ratifié le 10 janvier 1920 et du Pacte de la Société des Nations (SDN) qui en découlera. La création de la SDN n'annonce malheureusement pas l'essor d'une société internationale régie par le droit, son fonctionnement n'empêchant pas le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale. La Fontaine qualifiera d'ailleurs ce système de : « vaste fumisterie destinée à assurer la prédominance aux quatre puissances et en fait aux deux nations anglo-saxonnes car la France et l'Italie sont devenues financièrement leurs vassales »<sup>15</sup>.

#### 4. Conclusion

Les propos de La Fontaine demeurent d'une rare actualité. À cette époque, il est trop en avance sur son temps, les États demeurant trop timorés dans leur proposition lors de la constitution de la SDN. La Fontaine est également un des premiers pacifistes à affirmer clairement l'idée de développement d'une force armée collective qui agirait après des tentatives de conciliation. Il s'écarte des clichés véhiculés sur les pacifistes, considérés comme des penseurs utopistes isolés dans leur tour d'ivoire. Il faut attendre près de 20 ans après la publication de l'ouvrage pour que des idées similaires se trouvent formulées dans un pacte. La charte de l'Atlantique, signée le 14 août 1941 entre Churchill et Roosevelt, et plus précisément le point 11 spécifiait, comme La Fontaine l'avait préconisé vingt ans plus tôt, que l'adhésion à l'acte avait pour corollaire une reconnaissance des libertés fondamentales par les États signataires<sup>16</sup>. La charte des Nations Unies, signée à San Francisco le 26 juin 1945, contient des principes similaires à ceux développés dans *Magnissima Charta*. Les chapitres 6 et 7 consacrés au règlement pacifique des conflits ainsi qu'à la sécurité collective, sont très proches des mesures qu'Henri La Fontaine préconisait pour que l'ordre international soit respecté<sup>17</sup>.

Le système institutionnel de *Magnissima Charta* ressemble à celui mis au point pour régir le fonctionnement des Nations Unies. Un des principes qui n'est pas encore appliqué à l'O.N.U., pourtant essentiel aux yeux de La Fontaine, est l'arbitrage obligatoire. Les idées de La Fontaine ne bénéficient pas de l'appui de personnalités charismatiques pour être portées au devant de la scène internationale. Lors de la Seconde Guerre mondiale, le poids de Roosevelt et de Churchill force les nations à se rallier à leur projet. De plus, quand La Fontaine diffuse son projet dans le courant de l'année 1917, la situation ne s'y prête pas car beaucoup d'alliés sentent la victoire proche, tandis qu'en 1941, il est nécessaire de bouleverser une situation où règne l'incertitude économique et politique.

À une époque où la société internationale démontre clairement ses limites dans ses projets d'un développement du système judiciaire international, se montrant impuissante à empêcher certains États de recourir à une action militaire avant d'avoir épuisé toutes les pistes diplomatiques, il serait intéressant que les idées de La Fontaine soient à nouveau diffusées.

## Orientation bibliographique

Bariety, Jacques et Fleury, Antoine, *Mouvements et initiatives de la Paix dans la politique internationale, 1867-1928*, Berne, Peter Lang, 1987 (Association internationale d'Histoire contemporaine de l'Europe).

Grossi, Verdiana, *Le pacifisme européen : 1889-1914* ; préface de Jacques Bariety, Bruxelles, Bruylant, 1994.

La Fontaine, Henri, *Magnissima Charta : Essay on evolutionary and constructive pacifism*, Boston, World Peace Foundation, 1916.

Lubelski-Bernard, Nadine, *Les mouvements et idéologies pacifistes en Belgique, 1830-1914*, Bruxelles, Université Libre de Bruxelles, thèse de doctorat, Faculté de sciences sociales, politiques et économiques, 1977.

Van Haegendoren, Mieke, *Le parti socialiste belge de 1914 à 1940* ; traduit du néerlandais par J. Neuville, Bruxelles, Vie ouvrière, 1994 (Histoire du mouvement ouvrier en Belgique, 4).

1 Cf. Xavier Bougarel, *Le Monde politique*, avril 2002, p. 16-17.

2 Napoléon est vaincu par les troupes prussiennes à Sedan en 1870. Cette défaite française provoque la fin du Second Empire.

3 La seule biographie consacrée à Henri La Fontaine a été publiée par le Mundaneum, cf. Hasquin, Hervé, e.a., *Henri La Fontaine Tracé[s] d'une vie*, Mons, Mundaneum, 2002. Différents auteurs ont étudié certains aspects spécifiques de son activité à travers plusieurs études. Ainsi, Nadine Lubelski-Bernard s'est essentiellement intéressée à l'aspect pacifiste (cf. *Les mouvements et idéologies pacifistes en Belgique 1830-1914*, Bruxelles, ULB, thèse de doctorat, Faculté de sciences sociales, politiques et économiques, 1977 ou *Vie et œuvre d'Henri La Fontaine : 22 avril 1854-14 mai 1943* dans *International Associations*, 1993, n°4, 206, p. 186-189) tandis que j'ai consacré mon mémoire de licence à l'étude de son action politique au sein du P.O.B. (cf. G. Vande Vijver, *L'action politique d'Henri La Fontaine*, Université Libre de Bruxelles, mémoire présenté sous la direction de Monsieur Jean Puissant en vue de l'obtention du titre de licencié en histoire contemporaine, 2002).

4 Auguste Beernaert (1829-1912), avocat, il adhère très jeune au parti catholique et occupe plusieurs fonctions de ministre de 1873 à 1894. En 1894, il est nommé ministre d'État. Il reçoit le Prix Nobel de la Paix en 1909. Pour plus d'informations, cf. Jean-Luc De Paepe et Christiane Raindorf-Girard, *Le Parlement belge 1831-1894 : données biographiques*, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 1996, p. 17-18.

5 Verdiana Grossi, *Le pacifisme européen : 1889-1914*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 385.

6 Peu d'exemplaires de cet ouvrage sont conservés en Belgique. Le Mundaneum (Mons) est le centre d'archives où il pourra être consulté le plus aisément. En effet, il conserve le fonds d'archives personnel d'Henri La Fontaine, riche de plus de 200 boîtes d'archives.

7 Mieke Van Haegendoren, *Le Parti socialiste belge de 1914 à 1940*, Bruxelles, Vie ouvrière, 1994, p. 28.

8 Eugène Bids attire 900 000 voix ce qui représente 6 % du total des votes. Cependant, le S.P.A. n'a jamais réalisé des résultats similaires aux partis socialistes européens cf. David Kennedy, *The Decline of the Socialist Party of America 1907-1919* dans *Labor movements*, ed. by Willie Thompson, London, Pluto Press, 1996, p. 9.

9 Alliance conclue entre l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et l'Italie à la veille du déclenchement de la Première Guerre mondiale.

10 Alliance militaire qui liait la France, le Royaume-Uni et la Russie signée le 31 août 1907.

11 *Annales parlementaires de Belgique*, Sénat, session législative 1907-1908, Bruxelles, imprimerie du Moniteur belge, 18.02.1908, p. 363 ; *Annales parlementaires de Belgique*, Sénat, session législative 1897-1898, Bruxelles, imprimerie du Moniteur belge, 8.03.1898, p. 151. ; Mundaneum, fonds Henri La Fontaine, boîte 059, farde correspondance L , lettre de H. Lehssez à Henri La Fontaine, 16.02.1893.

12 Henri La Fontaine, *Le collectivism*, Namur, Louis Romain, 2 t., 1897.

13 Henri La Fontaine est sénateur provincial (du Hainaut puis de Liège) par cooptation de 1895 à 1932. Il occupe les fonctions, notamment, de premier vice-président du Sénat et de secrétaire de l'hémicycle.

14 Institut Emile Vandervelde, farde réunions diverses Janv. 1926-Déc. 1931, séance du Conseil général du 25 février 1931, p. 1279.

15 Mundaneum, fonds Henri La Fontaine, boîte 059, farde correspondance L., minute d'Henri La Fontaine à Lebendeff, 2.5.1919.

16 Philippe Drakidis, *La Charte de l'Atlantique 1941 : La déclaration des Nations Unies 1942*, Besançon, CRIPES, 1995, p. 15.

17 Robert M. Mac Ivern, *The Nations and the United Nations*, New-York, Manhattan publishing company, 1959, p. 84.