

MEGALOS A. CALOYANNI:

Les conventions de Londres et la Justice répressive internationale.

Dans l'évolution du droit international causée par la Grande guerre il y a un côté qui doit constamment être tenu sous étude; car, énoncé, affirmé à un certain moment, il a été suspendu dans son expression matérielle; puis, le silence a été fait autour de lui; nous voulons parler du droit international répressif, de la Justice internationale répressive et de son organisation; et cela d'une façon purement scientifique et objective. A quoi doit-on attribuer ce «glissement»? Les raisons et les causes en sont nombreuses; elles sont toutes dérivées d'idéologies et d'intérêts politiques présents, préoccupées de développements futurs pouvant porter atteinte à ces idéologies ou toucher des intérêts matériels et politiques; aussitôt une déclaration juridique faite, dans le traité de Versailles lui-même, que déjà on s'arrête dans la voie de justice et d'organisation judiciaire répressive que l'on avait frayée; déjà, dans la rédaction même de l'article 227 du traité de Versailles, on substituait aux termes juridiques «offense contre le droit international» les termes empreints d'une ampleur plus grande de «la morale internationale»; ampleur d'une part, mais expression d'autre part d'un système imposé qui a enlevé aux premiers termes toute valeur juridique et permet une opposition ultérieure à toute organisation quelconque d'une justice répressive telle, pourtant, qu'elle pourrait conduire aux sanctions efficaces, répondant au but préventif de la loi répressive et à la sanction nécessaire à toute offense; et, hâtons-nous de le dire encore: nous avons ici en vue uniquement des problèmes juridiques laissant de côté tout autre examen subjectif ou personnel.

Examinons certaines propositions simples en soi, mais qui posées sur le terrain international font susciter des difficultés insurmontables; sont-elles véritablement insurmontables par elles-mêmes ou ne le sont-elles que parce qu'il y a d'autres causes dont on veut tenir compte pour des effets qui dominent toute la matiè-

re? Car le problème réduit à sa plus simple expression reviendrait à dire: on peut punir un ou quelques individus, auteurs, complices, instigateurs ou provocateurs d'un crime ou d'un délit en droit interne, mais, lorsque le nombre des délinquants augmente, au point de devenir une collectivité l'im p u n i t é devient un a x i o m e: on ne peut leur appliquer de règles pénales. Chaque individu, dans son pays, trouve tout naturel qu'un malfaiteur soit puni; mais, le même individu, s'il s'agit de juger et de punir ses concitoyens pour avoir accepté de commettre le crime international qu'on appelle g u e r r e, change d'avis; il défend l'infracteur et refuse de permettre que justice soit faite, même par un tribunal international donnant toutes les garanties que les Tribunaux nationaux peuvent donner! On va même plus loin, et l'on déclare que c'est de l'utopie de croire qu'on pourra un jour établir une justice internationale pénale; ainsi l'on affirme que dans l'ordre international il ne peut se passer de même que dans l'ordre national; que des sanctions pénales ne pourront pas être édictées contre les infracteurs, fussent-ils Etats ou même des individus; à vrai dire, c'est affirmer que ce que l'humanité considère comme une règle indispensable, nécessaire pour l'ordre et la sécurité dans un domaine restreint à savoir: un Etat, elle le croit impossible quand il s'agit d'appliquer cette règle entre Etats ou à des individus appartenant à des Etats; donc, c'est admettre que ce qui est e s s e n t i e l pour la vie d'un Etat, ne l'est pas pour l'ordre et la sécurité entre Etats. Cependant on a dit en littérature: »chassez le naturel il revient au galop«; on peut se permettre de le dire dans l'établissement du principe et de l'organisation de la justice internationale répressive; si les idées d'une part font toujours leur chemin, si elles expriment des tendances, elles expriment des nécessités; et ce n'est pas en vain que grecs et latins ont dit: n e c e s s i t a s o b l i g a t, à la nécessité les dieux mêmes obéissent; sans sanctions toutes les règles sont de vains postulats. D'ailleurs, au sortir de la grande guerre, ces idées ont eu leur expression dans le traité de Versailles; en effet, la Partie VII qui ne s'occupe que de matières p é n a l e s, édicte des règles de p u n i r et appelle la punition »des sanctions«; ayant considéré que la guerre était un acte international qui revêtissait un caractère délictueux, qu'elle était un c r i m e, le traité édicte de punir les responsables, les c o u p a b l e s; le traité va plus loin en matière

pénale: il veut punir l'offense contre la »m o r a l e« internationale, en soulignant que cette offense est s u p r ê m e; mais substituer le mot »m o r a l e« au mot »d r o i t« comme nous l'avons dit plus haut, c'était, en outre, enlever le caractère p o s i t i v e m e n t juridique de l'offense qui a rendu possible, dans l'application du droit, le refus de livrer . . pour »qu'il soit jugé« celui contre lequel on avait c r é é des sanctions pénales; cependant, si le texte était faussé par une expression d'ordre extra-juridique, si l'on a visé spécialement certaines personnes, il demeurerait pourtant parfaitement acquis, qu'un droit international pénal a été créé par voie de traité, constituant un droit international répressif p o s i t i f. Ce n'est pas d'ailleurs la première fois que les sanctions juridiques qui prennent leur source dans le droit commun ont affirmé leur caractère pénal; la déclaration du 13 Mars 1815, faite par les puissances signataires du Traité de Paris de 1814, édictait que Napoléon, comme ennemi et perturbateur du repos du monde, s'était livré à v i n d i c t e p u b l i q u e; il avait enfreint la Convention de Fontainebleau; la deuxième fois, c'est le Traité de Versailles qui, mettant en accusation Guillaume II, proclame aussi l'autorité sacrée des traités, et avec elle érige en une offense, tombant sous le coup du droit répressif, même l'offense contre la morale internationale.

Le droit à la paix est sacré; celui qui trouble la paix doit être déclaré comme infracteur de ce droit sacré; donc la guerre d'agression est proclamée être un c r i m e i n t e r n a t i o n a l et ceux contre lesquels il sera établi qu'ils l'auront commis devront tomber sous le coup de sanctions pénales. Au surplus le principe continental »nulla poena sine lege« est écarté et dans l'art. 227 du traité de Versailles le Tribunal »déterminera la peine qu'il estimera devoir être appliquée«, puisqu'il n'existe pas de Code répressif; mais la règle n a t u r e l l e existe: c'est le souci »d'assurer le respect des obligations solennelles et des engagements internationaux ainsi que de la morale internationale«; ces principes existant dans la loi naturelle qui est la paix garantissant l'ordre dans la communauté humaine, elle est aussi la loi en vertu de laquelle le Traité a créé les sanctions, faisant ainsi d'une loi de droit naturel une loi positive.

* * *

Les sanctions pénales sont inscrites dans les articles 227—230; des règles de droit matériel sont inscrites aussi à côté de celles de droit formel; le tout vient dans une section précédant celle des sanctions juridiques civiles; remarquons que toutes deux frappent un membre de la collectivité internationale d'une façon directe ou indirecte; dans le cas de la répression, l'Etat coupable est frappé à travers la personne mise en accusation; mais un Etat peut lui-même devenir directement coupable (et cela par tous les moyens manifestés par un peuple et à travers ceux qui le représentent), d'avoir recouru à la guerre en la préparant d'abord, en mettant ensuite en oeuvre l'agression; les moyens de préparation sont multiples dont on ne peut exciper l'ignorance; ce sont les préparatifs matériels et immatériels; l'Etat devient ainsi agresseur au même titre que l'individu.

Depuis les traités de paix de la grande guerre on a tourné tout autour du problème; on a mis en oeuvre toutes les finesses, toutes les subtilités, les uns pour arriver au même but par divers moyens, les autres pour obtenir le même but mais par des moyens laissant encore subsister dans leur intérêt les anciennes théories; dans les deux cas, le problème n'a pas, par conséquent, eu la seule solution naturelle, soit le règlement judiciaire et son fondement même, à savoir: la répression du crime de guerre d'agression et la punition des coupables; les Etats, les peuples, et les nations sont composés d'hommes; ce qui régit les hommes d'un Etat, doit régir la communauté des hommes appartenant à divers Etats; on travaillera, pour des raisons multiples, théoriques, idéologiques, d'opportunité et même de prétendue prudence, à éviter cette règle que nous appellerons absolue, on finira un jour par l'admettre; en l'espace d'un siècle, malgré les forts courants politiques existants, par deux fois on a entrevu (nous parlons simplement du côté juridique sans toucher bien entendu le fond concernant ceux mis en accusation) la nécessité de donner corps à une règle répressive, à recourir à des moyens de justice, à organiser des Tribunaux; il a fallu la grande guerre pour donner la consécration de ces principes; faudra-t-il une nouvelle guerre, plus terrible que la dernière, pour donner à la justice sa consécration ultime et complète? Pactes et Conventions se sont succédé sans pourtant toucher au fond même de la définition de

l'agresseur; tous ceux à qui les textes de ces Pactes et Conventions sont familiers, qui ont vu en eux seulement les efforts faits pour donner des solutions juridiques, mais qui n'ont pas pénétré la vraie physionomie des difficultés à surmonter, dont les unes ont fait échouer certains de ces actes internationaux, les autres les circonscire jusqu'à rendre abstraits et inopérants certains autres; ceux, disons-nous, qui n'ont vu qu'un seul côté du problème, ne peuvent ignorer qu'avant tout règlement de la paix, qu'avant toute condamnation effective de la guerre d'agression, il fallait définir l'agresseur; car à quoi serviraient les textes qui ne situeraient pas l'agression, et par suite l'agresseur, dans les faits matériels qui constitueraient, dans l'ordre international, ce qui est la base d'une agression quand il s'agit de simples individus en matière de droit interne? L'évolution a été lente, si tant il est vrai qu'elle ait eu lieu pour des raisons juridiques à l'exclusion de nécessités pressantes; nous reviendrons plus loin sur ce sujet.

Le Pacte de la Société des Nations, dans son article 14, institua, il est vrai, une Cour permanente de justice internationale pour connaître de tous différends d'un caractère international que les Parties lui soumettraient; nous savons tous qu'au Comité des juristes chargés de préparer le Statut de cette Cour, le baron Descamps ne manqua pas de proposer l'institution d'une haute Cour de Justice internationale compétente pour juger les crimes contre l'ordre public international et le droit des gens universel; la Cour aurait un pouvoir appréciateur pour caractériser le crime ou le délit, en même temps qu'elle fixerait la peine et déterminerait les moyens appropriés à l'exécution de la sentence; nous savons tous aussi que la première Assemblée de la Société des Nations n'a pas donné suite à cette proposition, la déclarant «prématurée»; cependant, des juristes et des organisations internationales n'ont cessé depuis lors de poursuivre par leurs travaux la réalisation du but que poursuivait la proposition du baron Descamps; ainsi des juristes éminents tels que Bellot, de La Pradelle, Donnedieu de Vabres, Dumas, Pella, Politis, Rappaport, Roux, Saldaña, pour n'en citer que quelques uns, par leurs écrits ont, et combien, soutenu la thèse de l'institution d'une répression internationale; nous-même n'avons

cessé de poursuivre le même but et nous avons, il y a deux ans, dit toute notre pensée dans les Cours que nous avons faits à l'Académie du Droit international de la Haye; l'International Law Association, l'Association internationale de droit pénal ont présenté à leurs Congrès de Bruxelles et de Vienne en 1926, réunissant (dans chacun plus de trente nations), des projets de Statut d'une Cour répressive qui ont été adoptés avec une majorité telle qu'on peut la considérer comme une unanimité; l'Union Interparlementaire, ainsi que l'Association Internationale de droit pénal, travaillent actuellement et parallèlement à préparer un projet sur les infractions internationales; d'autres efforts sont faits encore pour arriver au même but; la proposition donc du baron Descamps n'est pas morte; la justice internationale répressive n'a cessé depuis la grande guerre d'être une question d'actualité non seulement pour punir d'éventuels infracteurs, mais pour prévenir le retour d'une pareille catastrophe, laquelle serait demain encore plus terrible qu'hier. Ainsi que M. Politis l'a écrit, «les véritables, les seuls responsables des guerres sont les gouvernements qui décident ou tolèrent le recours à la force»; il faut donc qu'ils sachent péremptoirement que l'agression, que l'agresseur seront jugés, qu'ils le seront par des juges, en dehors de toute crainte d'intrusion de considérations, de manoeuvres, de craintes ou d'arrière-pensées politiques, ou d'intérêt de politique nationale. Et M. Politis ajoute: «Bismark, qui s'y connaissait, l'a proclamé: ,ce ne sont jamais les nations qui veulent la guerre; ce ne sont toujours que de petites minorités'«. «La responsabilité théorique de l'Etat voile et supprime en fait la responsabilité des gouvernants;» et M. Politis parle de même de «leurs complices militaires, industriels ou financiers».

Cependant une fois la répression par voie de justice instaurée on obtiendra ainsi la confiance de l'opinion publique internationale; l'opinion publique nationale elle-même sera satisfaite; elle se rendra compte de la responsabilité qu'encourt toute la nation en se refusant de reconnaître cette justice; car malgré l'orgueil et l'inclination naturelle de défendre les siens, elle finira par comprendre que, de même qu'elle accepte chez elle la sentence prononcée contre un délinquant, de même elle doit accepter la sentence rendue par une Cour internationale; une des raisons pour

lesquelles l'opinion publique nationale accepte la sentence rendue par les Cours de son pays, c'est que l'infraction est définie, que l'on sait donc qui est un infracteur; le sentiment naturel de justice, de l'application d'une peine, est dans la nature de l'homme, sans doute; mais la loi représente l'expression de ce sentiment; quoiqu'il soit vrai que l'on peut préparer de longue main une opinion nationale par des moyens connus de nous tous, que l'on peut préparer même les raisons d'une agression, il n'en est pas moins vrai que la définition de l'agression et de l'agresseur fixe une matérialité telle des faits qu'elle peut déjouer les calculs les plus ambitieux; cette définition, une fois acceptée par un Etat, forme la base sur laquelle on peut bâtir l'édifice de la Justice progressivement, prudemment, mais, nous le croyons, à coup sûr; c'est ce que nous allons étudier maintenant.

* * *

Le 10 Mars 1933 un Comité a été institué au sein de la Conférence pour la réduction et la limitation des armements, pour examiner la proposition de la délégation Soviétique sur la définition de l'agresseur; le Comité a rédigé un Acte en ce qui concerne cet objet.

Avant d'étudier l'Acte lui-même, notons ce que l'éminent Rapporteur M. Politis, a dit dans son Rapport: »Le présent Acte conçu sur le plan universel, a pour but de déterminer d'une façon précise, pratique et directe les actes d'agression.«

»Dans la pensée de ses promoteurs, cette méthode constitue le fondement de tout système de sécurité, envisagé par la Conférence du désarmement en mettant fin à des doutes et à des controverses sur le point de savoir si les Etats qui ont recours à la force ont, ou non, commis une agression. Les Etats seraient ainsi fixés d'avance d'une façon précise sur ce qu'ils ne pourraient pas faire sous peine d'être considérés comme agresseurs. Même en l'absence de toute intervention d'un organisme international, une telle détermination aurait sa valeur. Elle renforcerait considérablement l'autorité de l'interdiction du recours à la force en permettant à l'opinion publique et aux autres Etats d'apprécier avec plus

de sureté si cette interdiction a été ou non respectée.»

»En second lieu, dans le cas où des organismes internationaux seraient appelés à déterminer en fait l'agresseur dans un conflit donné, l'existence d'une définition précise de la notion que ces organismes auraient à appliquer rendraient la désignation de l'agresseur beaucoup plus aisée et le risque serait moindre que l'on pût, sans paraître violer la règle à appliquer, chercher, pour des raisons politiques diverses, à couvrir ou à excuser l'agresseur.»

En soulignant nous-même les mots qui vont directement au but que nous nous proposons, nous faisons toucher du doigt des principes fondamentaux en la matière.

En effet un grand pas a été fait vers une solution tant souhaitée; mais allait-il demeurer, comme tant d'autres, une belle oeuvre sans aucun effet? Or les Conventions, avec les Annexes qui viennent d'être signées, à Londres le 3 Juillet 1933, entre l'Union Soviétique, la Pologne, la Roumanie, la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie, l'Esthonie, la Lettonie, la Turquie, la Perse, l'Afganistan et la Finlande, en acceptant la définition de l'agresseur telle qu'elle a été donnée dans l'Acte préparé par le Comité pour les questions de sécurité, constituent en elles-mêmes un fait de la plus haute importance. Toute limitée que soit cette acceptation de la définition de l'agresseur entre certains Etats seulement, quelles que puissent être les raisons pour lesquelles cette acceptation ait été faite, un fait demeure constant: la définition de l'agresseur a passé aujourd'hui dans le domaine du droit international public positif; demain cette définition sera sous les yeux des autres peuples représentés déjà à la Conférence du désarmement; elle est énoncée dans l'article 6 du »P a c t e e u r o p é e n d e s é c u r i t é« préparé par le Comité; quel sera son sort concernant les peuples non signataires des Conventions de Londres? Nous n'avons pour le moment que des voeux à exprimer; mais il y a là un fait acquis par la matérialité de la définition même; ce ne sont plus, comme dans la phase précédente, des cas à résoudre; ces cas sont résolus maintenant; ils forment les faits matériels qui peuvent être imputés à l'infracteur qu'est l'agresseur; ce dernier les connaît à l'avance; il

sait que telle est la loi; il sait donc de quoi il sera coupable s'il commet un de ces actes défendus par la loi; s'il agit donc contrairement à cette loi, il sait et est en pleine connaissance de cause, quelles conséquences s'en suivent pour lui; il sait ainsi que l'énonce la définition que:

»Sera reconnu comme agresseur l'Etat qui, le premier aura commis l'une des actions suivantes.

Article 2. 1° Déclaration de guerre à un autre Etat.

2° Invasion par ses forces armées, même sans déclaration de guerre, du territoire d'un autre Etat.

3° Attaque par ses forces terrestres, navales ou aériennes, même sans déclaration de guerre, du territoire, des navires ou des aéronefs d'un autre Etat.

4° Blocus naval des côtes ou des ports d'un autre Etat.

5° Appui donné à des bandes armées qui, sur son territoire auront envahi le territoire d'un autre Etat, ou refusé, malgré la demande de l'Etat envahi, de prendre sur son propre territoire toutes les mesures en son pouvoir pour punir les dites bandes de toute aide ou protection.»

En outre:

Article 3. »Aucune considération d'ordre politique, militaire, économique ou autre ne pourra servir d'excuse ou de justification de l'agression prévue à l'article 2.»

Voilà la définition de l'agresseur des Conventions de Londres du 3 Juillet 1933, reproduisant littéralement le texte donné dans son Rapport par le Comité, pour les questions de sécurité et connu aujourd'hui sous le nom de Rapport Politis à la Conférence du désarmement; définition acceptée »telle qu'elle a été expliquée dans le rapport du Comité...«.

Pour encore mieux préciser la portée absolue de la règle posée à l'art. 2, ci-dessus, les parties, sous réserve expresse de ne restreindre en rien la dite portée, fournissent dans des annexes certaines indications de nature à déterminer l'agresseur, particulièrement pour le cas de justification.

Au surplus, pour ne laisser aucun doute sur le mot important »territoire« le rapport Politis précise: »Par territoire il

faut ici entendre le territoire sur lequel un Etat exerce en fait son autorité.»

La simple lecture de ces textes fait voir combien ils ont favorisé la cause de la paix et nous ajoutons celle de la Justice internationale. Les sanctions juridiques, économiques, politiques, militaires, existantes nous les connaissons; mais suffisent-elles?

Il ne suffit pas que les sanctions procèdent en dehors d'une sentence judiciaire, qu'elles ne revêtent pas le caractère de peine; chacune des sanctions existantes cherche à atteindre un but final qui n'est pas la finalité de la Justice organisée dans l'ordre judiciaire et appliquée par lui; si elles peuvent être efficaces comme résultat final elles gardent leur caractère de mesures soit de police soit de coercition; elles n'ont donc pas le seul caractère de Justice impartiale que l'opinion publique nationale et internationale peut accepter sans quelque doute sur leur impartialité; certes, nous dira-t-on, on ne peut se passer de ces mesures; mais nous dirons à notre tour que l'important est que les sanctions, soit contre les Etats, soit contre les individus, soient précédées d'une législation ou, tout au moins, de l'organisation d'une Cour de Justice Répressive Internationale; le coupable est aujourd'hui défini; si c'est un Etat, qu'il soit déclaré tel judiciairement, avec toutes les conséquences pénales et civiles qui découleront de son propre acte délictueux internationalement; si ce sont des individus, qu'ils soient punis, soit pour avoir préparé la guerre ou y avoir recouru, entraînant dans leurs visées et dans leurs ambitions leur propre pays, soit pour avoir commis un acte tombant sous la loi pénale.

La déclaration de la 1ère Assemblée de la Société des Nations que l'institution d'une Cour répressive était »prématurée« continuera-t-elle pour longtemps encore à être maintenue? Doit-on se demander pourquoi? Espérons vivement que la réponse ne soit pas qu'il y a encore des Etats redoutant les sanctions pénales, pour des raisons particulières.

Cependant, en l'absence d'un accord général sur la création d'une Cour de Justice Internationale Répressive est-il impossible, qu'à l'instar de l'acceptation par certains Etats de la définition de l'agresseur, certains Etats se mettent d'accord de porter sur le terrain de la réalisation cette création féconde de justice et de

paix, de mettre à l'étude cette question essentielle, laissant aux autres de se joindre à leurs efforts fructueux pour le bien de l'humanité?

La Cour Permanente de Justice Internationale de la Haye a fait ses preuves éclatantes; serait-il impossible donc d'étendre sa compétence en organisant dans son sein la justice répressive?

L'éminent homme d'Etat Roumain, M. Titulesco, le 25 Mai 1933, disait devant la Commission Générale du Désarmement: «... personne ne saurait enlever (à certains Etats) à cause d'une manière de voir particulière cet élément de sécurité qui est apporté sur la Table de la Conférence du Désarmement»; pourrait-on mieux dire pour les Etats qui désireraient, sans plus attendre, mettre sur la Table de l'étude, l'organisation d'une Justice répressive et donner à cette Justice internationale ce que les peuples civilisés depuis des siècles, ont donné à leur justice nationale?

*
* * *

Voilà des enseignements, voilà des espoirs légitimes de réalisations prochaines; espoirs légitimes, car on peut affirmer que la vraie sécurité, et par suite la vraie paix, ne régneront dans le monde que le jour où les peuples et leurs gouvernants auront accepté en Justice répressive internationale ce qu'ils ont accepté pour leur Justice pénale nationale.

Accepter, donc, d'armer la Justice de ses moyens, ce sera accepter vraiment de désarmer matériellement et armer la Paix des seuls fondements solides, durables et permanents.
