

Arbitres et arbitrage en Europe depuis l'époque moderne

Anne-Sophie NARDELLI-MALGRAND
Albane PIALOUX

RÉSUMÉ

La figure d'« arbitre de l'Europe » représente dès la première modernité une aporie, puisqu'elle allie l'idéal d'hégémonie à l'idéal politique du jugement sage et désintéressé. L'apparition d'une « raison publique européenne » à défaut d'une véritable opinion publique exige une mise en valeur croissante du second. Si on constate une grande variété des pratiques politiques de l'arbitrage, les xvii^e et xviii^e siècles manifestent un besoin croissant de définitions juridiques, que les failles du concert européen du xix^e siècle ne font que renforcer. À l'époque contemporaine, la figure d'arbitre se positionne ainsi en fonction de deux pôles, d'une part l'arbitre incarné dans une puissance qui tire de ce titre honorifique et souvent autoproclamé des avantages et du prestige, d'autre part l'arbitre qui par son influence oriente les négociations dans le respect d'un nouveau droit international de l'arbitrage. Les tentatives de conciliation entre les deux montrent bien la difficulté politique de cette notion d'arbitre qui ne peut pas se résoudre tout entière dans le juridique.



Hark! Hark! The Dogs Do Bark! 1914

L'expression d'« arbitre de l'Europe » est à la fois courante et mal définie, ce qui rend problématique la position internationale de son titulaire. Abondamment utilisée dans la première moitié du xix^e siècle à propos de Charles Quint et d'Henri VIII, illustrée dans les gravures des almanachs du règne de Louis XIV, elle désigne selon les époques des réalités bien différentes : un individu – empereur, souverain, pontife, expert par exemple – un État, un collège de nations, une institution supranationale. On pourrait penser que, au fur et à mesure que les relations entre les États furent davantage régulées par le droit public international puis par les lois et les normes de la construction européenne, la notion d'arbitre de l'Europe perdrait de sa pertinence dans le champ politique, alors

qu'il est possible de penser en droit des procédures d'arbitrage. Pourtant, il semble bien que l'on ne puisse pas noter une véritable désaffection à son égard. La presse française titre ainsi, le 25 octobre 2011, « Le *Bundestag* arbitre du débat européen », alors que l'adoption du plan de sauvetage financier européen semble suspendue à l'approbation des députés allemands.

La construction européenne, dans son idéal de consolidation de la paix, a maintenu des hiérarchies plus ou moins explicites entre les États qui n'ont pas tous la même puissance, le même leadership, s'imposent plus ou moins dans un « concert européen ». D'autre part, au cœur des processus d'apaisement des tensions, l'arbitrage agit comme processus juridique, médiation, simples « bons offices ». En somme, l'expression « l'arbitre de l'Europe » désigne soit une puissance imposant son ordre aux autres, soit un médiateur cherchant éventuellement à tirer profit d'une position de conciliateur.

Il est donc nécessaire d'affiner cette définition en dirigeant la réflexion dans trois directions : il s'agit d'abord d'identifier l'« arbitre », de préciser l'étendue de son pouvoir, de comprendre quelles sont les manifestations concrètes de l'arbitrage et des hiérarchies qu'il induit. Il faut alors se tourner vers les populations concernées par ces différents types d'arbitrages, plus ou moins imposés, tout en se demandant si l'opinion publique ne constitue pas elle-même un arbitre de l'Europe. Enfin, un certain nombre de modèles et de théories politiques ont construit des systèmes internationaux fondés sur une forme d'arbitrage, par l'équilibre des puissances ou une sorte de Diète arbitrale par exemple.

À partir de l'analyse des équilibres européens au début de l'époque moderne, Christoph Kampmann a donné trois définitions d'un « arbitre » au sens politique : l'arbitre au sens décisionnel, l'arbitre comme médiateur reconnu par les parties en conflit, enfin l'arbitre comme faiseur de coalition, capable de faire pencher la balance d'un côté ou de l'autre, de faire et de défaire les coalitions. Le premier type de définition renvoie aux tentatives pour établir un ordre continental, du Saint-Empire romain germanique à Bismarck, en passant par l'Empire napoléonien ou les tentations hégémoniques de la Russie au moment du congrès de Vienne (1815). Dans l'Europe des princes, l'idée de s'imposer comme arbitre de la Chrétienté nourrissait les rêves de monarchie universelle, par les politiques de conquête et de recherche d'une hégémonie de type impérial, mais aussi *via* les grandes négociations et les traités de paix qui valident l'état des puissances tout en magnifiant celui qui parvient à imposer cette paix. Charles Quint, Richelieu, Louis XIV et Jacques II Stuart cherchent à imposer leur puissance et l'ordre qu'ils souhaitent mais aussi finalement à apparaître comme les pacificateurs de l'Europe. Dès lors, ils doivent réussir à faire accepter une ligne arbitrale conforme à la morale chrétienne et à l'équilibre confessionnel, ce qui les place ensuite dans une position de garants des traités signés, réunissant, en somme, les trois définitions en une seule réalité. Concrètement, il s'agit d'imposer un ordre européen, c'est-à-dire d'entériner des modifications territoriales, conquêtes, déplacements de souveraineté, voire changements de régime à la tête des États, mais aussi de fixer une hiérarchie des puissances en Europe, depuis les leaders s'imposant par leur autorité jusqu'aux pays subissant celle-ci. Sur le plan symbolique, le cérémonial constitue le révélateur le plus visible de l'ordre des puissances. Dans les cours comme lors des grands congrès internationaux, tout concourt à montrer au monde cette hiérarchie : préséances, titres, nombre de carrosses et autres signes extérieurs sont réglés avec une précision minutieuse et suscitent, le cas échéant, de véritables incidents diplomatiques.

Dans cette Europe chrétienne, la papauté cherche à conserver une supériorité spirituelle et universelle, elle qui investit toujours l'empereur du Saint-Empire. Mais la centralité romaine se heurte à des princes qui cherchent eux aussi à s'ériger en chefs politiques de la Chrétienté, contestant dans ce domaine la légitimité d'un pontife qui se veut aussi souverain temporel. Finalement, après une longue période de déclin, c'est une fois libéré de la « question romaine » que le Saint-Siège parvient à s'ériger en puissance morale et à jouer un rôle de conciliateur, non plus dominant mais agent de paix à l'échelle internationale, et cela jusqu'à aujourd'hui. Le cas de la papauté montre particulièrement bien à quel point un arbitre, pour s'imposer comme autorité valable, doit avoir réglé toute tension sur son propre territoire.

C'est, du reste, en ce sens que la Révolution française cherche à imposer la France comme un arbitre de l'Europe qui saurait diffuser le modèle républicain et agir au nom de la souveraineté des peuples. Ce faisant, cette tentative est aussi un moyen de renforcer la République à l'intérieur même du pays. Plus d'un siècle plus tard, Paul Hymans tâche d'assurer à la Belgique le rôle pragmatique d'arbitre dans le conflit polono-lituanien (1920) ou lors de l'affaire de Corfou (1923) dans le but d'entériner l'abandon de la neutralité de son pays et, en lançant une tradition d'expertise internationale belge, de forger la place de la Belgique dans la nouvelle hiérarchie européenne. Les

recompositions politiques engendrées par l'essor des nations et les guerres mettent bien en évidence les tensions déjà visibles à l'époque moderne entre l'arbitre dominateur et l'arbitre médiateur, grandes puissances s'imposant par la force et petits États cherchant à jouer un rôle crucial par une position d'intermédiaire. Mais elles renforcent aussi d'autres débats déjà existants, d'autres façons de concevoir un arbitrage plus collectif, voire moins associé au seul pouvoir politique.

Le xx^e siècle voit le passage de l'arbitre comme puissance à l'arbitre détenteur de *soft power*, ce qui implique que l'arbitre n'agisse pas de façon arbitraire mais selon des règles et dans le respect du pluralisme. Dans l'entre-deux-guerres, la mise en œuvre française de la sécurité collective fait ainsi apparaître une aspiration à la relégitimation de la puissance, mais au sein d'un système fondé sur l'arbitrage. Cela prend concrètement la forme d'une garantie offerte par la France aux traités d'arbitrage et d'entente, et éventuellement d'assistance mutuelle, conclus entre des États rivaux, comme par exemple le traité serbo-grec de 1926. Les failles des procédures d'arbitrage de la sécurité collective, qui se révèlent de façon éclatante lors de la « montée des périls » de la seconde moitié des années 1930, sont combattues dans le système international post-1945 mis en place à travers l'ONU par un mélange de pluralisme démocratique et de verticalité hiérarchique. Si la guerre froide fausse pendant plus de quarante ans ce système en rétablissant la notion d'arbitre hégémonique à travers les deux superpuissances, le système international tel qu'il se développe depuis 1991 manifeste à la fois l'attachement à la figure de l'arbitre, dont la position reste justifiée par la puissance, et la volonté d'encadrer l'exercice de son rôle par des règles de bonne conduite qui allient « bons offices » et respect du droit international. Au niveau mondial, c'est dans cette perspective qu'on peut analyser l'établissement de groupes de contact réunissant les principales puissances afin qu'elles discutent entre elles des solutions arbitrales possibles à présenter aux parties. À l'échelle européenne, l'Allemagne joue de façon informelle le rôle d'arbitre politique pour garder le Royaume-Uni dans l'Union européenne ou pour dégager une position européenne commune à propos de la crise ukrainienne, tout en maintenant le dialogue avec la Russie. L'arbitre apparaît alors comme un médiateur parmi des pairs, une puissance dont la position dominante légitime le rôle, mais ne justifie pas pour autant qu'elle impose son ordre.

Dans la mesure où il fait l'objet d'une publicité, l'arbitrage suscite la réaction des populations et des opinions face aux changements de leadership, aux arbitrages imposés ou souhaités, brutaux ou patiemment négociés : l'opinion peut alors fonctionner comme un théâtre où les modèles de l'arbitre se concurrencent. Sans questionner ici davantage la notion d'opinion publique européenne, s'intéresser à la figure de l'arbitre de l'Europe implique d'observer quelques-unes de ces réactions et interactions.

L'arbitre tire une partie de sa force de sa renommée, de ce que les Européens du xvii^e siècle nommaient la *fama*. Il existe à l'époque moderne un lien intime entre hiérarchie des puissances et réputation de leurs princes, ce que démontre le cas de la polémique autour de l'arrestation de Don Edouard de Bragançe par l'empereur sur la sollicitation du roi d'Espagne. De 1641 à 1649, la libération du prince fut un enjeu majeur de la diplomatie des Bragançe, qui s'attachèrent dans cette affaire à faire de la sphère publique un tribunal des actions des princes.

Par ailleurs, pour voir son arbitrage accepté, l'arbitre doit proposer une ligne arbitrale acceptable, donc créer un consensus autour du jugement qu'il rend ou, de façon plus politique, autour de sa façon d'infléchir les relations internationales. Dans ce cadre, l'opinion, que l'on parle d'« opinion du monde » dans le premier xvi^e siècle, de « tribunal de l'opinion » au xviii^e ou, au siècle suivant, de « raison publique européenne », est largement sollicitée. Une des premières occurrences est celle des libelles publiés à l'occasion du conflit entre Charles Quint et François I^{er}, entre 1525 et 1547. Cet ensemble de textes destinés à être largement répandus et former ainsi une véritable campagne de publication témoigne de l'instrumentalisation de représentations visant à justifier le trouble de la paix par un souverain. L'effet attendu est de forger une réputation, de démontrer l'honorabilité d'une cause, de discréditer l'adversaire. Il s'agit d'une stratégie de légitimation d'une entrée en guerre où le jugement de l'opinion est directement sollicité. La rivalité entre Jacques II d'Angleterre et Louis XIV pour se voir décerner le rôle d'arbitre de l'Europe fait appel au même type de campagne, comme en témoignent la célèbre gravure de l'almanach de 1682 intitulée « Le roi en son Conseil. Arbitre de la paix et de la guerre », et la propagande protestante qui, derrière le diplomate Ezechiel Spanheim, s'attache à en démontrer le caractère illégal et surtout immoral, puisque les pouvoirs étrangers n'y sont pas représentés.

Si dès l'époque moderne l'opinion est considérée comme une instance informelle de jugement, cela ne suffit pas

néanmoins à en faire un arbitre des relations européennes. La publicité croissante des affaires judiciaires au xviii^e siècle fait de la publicité des relations internationales une exigence de plus en plus forte et la source d'une morale nouvelle des relations internationales. Dès le xix^e siècle, cela favorise la création d'un espace public européen avant que la sanction du wilsonisme ne fasse apparaître l'opinion comme la voix de la raison contre l'amoralité de l'État : Paul Hymans se place dans le sillage de cette nouvelle tradition en mettant en avant la consultation populaire dans la politique extérieure. Des conflits entre princes chrétiens aux incapacités du concert européen, l'opinion publique européenne fait figure de régulateur dans des systèmes où un régulateur plus coercitif fait défaut. En ce sens, l'opinion joue bien son rôle d'instance arbitrale dispensatrice de réputation et de légitimation.

S'impose progressivement l'idée que la position d'arbitre de l'Europe n'est pas indexée à la seule puissance militaire, mais s'abreuve de d'autres sources, politiques et morales : d'*hégémôn*, la notion s'est élargie à celle de modèle, entraînant la concurrence des théories politiques dans la construction et la légitimation de la position d'arbitre.

La possibilité même d'un arbitre de l'Europe est d'abord indexée à la théorie réaliste, pour laquelle le facteur explicatif est la volonté de puissance des États. Mais cela comporte en germe l'évolution de la conception d'arbitre de l'Europe. Dans la mesure où le réalisme implique la résignation à un état de division et de pluralisme des royaumes chrétiens, l'époque moderne le combat d'une certaine manière en nourrissant deux nostalgies d'arbitrage, celui du Pape et celui de l'Empereur. Leur relative faiblesse politique et militaire conduit à l'évolution de la figure de l'arbitre vers le modèle du conciliateur et du médiateur.

De ce point de vue, les xvii^e et xviii^e siècles manifestent un tournant conceptuel, où le besoin de définitions juridiques se surimpose à la grande variété des pratiques politiques. À la fin du xvii^e siècle, le titre d'arbitre de l'Europe en vient à consacrer une prépondérance politique, tendance contre laquelle les théories juridiques de l'arbitre s'inscrivent en faux. L'apport décisif d'un penseur comme Leibniz est ainsi d'opérer le glissement de l'*arbitrator* à l'*arbitrium*, de l'arbitre de la Chrétienté à l'arbitre de l'Europe, qui n'est plus une norme personnifiée dans un monarque mais une domination plus abstraite, et dès lors même une République peut occuper ce rôle. Selon cette théorie juridique de l'*arbitrium rerum*, l'arbitre exerce une suprématie juridictionnelle. Il ne doit pas nécessairement trancher par le biais de jugements contraignants, mais assumer un rôle de garant des traités et des obligations de chacun. Dans son *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe* (1713), l'abbé de Saint-Pierre exige un retour en droit et, constatant la faiblesse de l'ordre juridique international, théorise un arbitrage perpétuel fondé sur des jugements définitifs, contraignants et exécutoires par le recours à la force exécutée collectivement. Dans cette théorie, l'arbitre ou les arbitres doivent être suffisamment puissants pour faire œuvre de dissuasion mais ne sont pas pensés comme des entités incarnées. La Révolution française et ses suites, qui tâchent de doter le système international de règles de fonctionnement, affirment encore davantage la dépersonnalisation de l'arbitre. Adam Czartoryski théorise le rôle d'arbitre de l'Europe du tsar Alexandre I^{er} en l'abreuvant à une politique qui se veut « grande », « juste », « désintéressée » : la morale de l'arbitre doit désormais s'incarner dans un principe de droit, sanctionnant ainsi la dépersonnalisation de cette figure.

Les xix^e et xx^e siècles héritent ainsi d'un certain nombre de modèles politiques qu'ils mettent en application et enrichissent. Si le siècle du congrès de Vienne voit se juxtaposer les conceptions réalistes de l'arbitre hégémonique et de l'arbitre comme point focal de l'équilibre des puissances, il voit également apparaître un modèle plus articulé d'arbitre comme autorité publique commune en charge de définir l'intérêt commun et de garantir sa mise en œuvre. La conversion progressive des pacifistes français à l'arbitrage entre 1840 et 1890 intervient ainsi autour d'une exigence de démocratisation de la vie internationale. Dans cette perspective commence à s'imposer l'idée qu'un tribunal européen devrait nécessairement posséder une légitimité démocratique. Après la Grande Guerre, la sécurité collective ne fait en théorie place qu'à un arbitre défini par le droit, émanation des États mobilisés pour le droit et non pas expression d'une puissance qui s'impose par la force. L'échec de la sécurité collective conduit néanmoins à un retour, plus ou moins dissimulé, de l'État arbitre aussi bien comme garant du respect des procédures d'arbitrage obligatoire que comme garant d'alliances politico-militaires qui semblent mieux assurer la sécurité du continent. Ce qui équivaut finalement à la fonction de *leadership* approfondit la théorie réaliste de l'arbitrage. Ces efforts pour concilier arbitrage et garantie, arbitrage comme doctrine et acte d'arbitrer ouvrent la voie à une forme de gouvernance globale qui se matérialise, outre

l'ONU, à travers la construction européenne.

S'est ainsi effectué un passage de l'arbitre-puissance à l'arbitre-rouage, acteur d'un système politique dans lequel l'identité de l'arbitre peut éventuellement varier. Dans la construction européenne, l'arbitre apparaît justement fragmenté et les modèles hésitants. Dans un ordre post-westphalien, le rôle d'arbitre des États, voire d'un État, reste fondamental, ainsi qu'en témoigne l'institutionnalisation du couple franco-allemand après le traité de l'Élysée de 1963, le statut d'institution à part entière accordé au Conseil européen dans le traité de Lisbonne et le rôle d'arbitre assumé par l'Allemagne dans les domaines économique et financier entre la France et les autres membres de l'UE, entre les pays européens et les agences de notation. Cet état de fait a largement nourri les théories intergouvernementalistes de la construction européenne qui abordent la question de l'arbitrage sous la forme d'un marchandage entre États et définissent l'arbitre comme celui qui exerce une prépondérance. Ces théories occultent cependant le rôle d'autres arbitres, notamment les institutions communautaires qui contribuent à canaliser les politiques publiques : la Cour de justice exerce par exemple de façon très indépendante son rôle d'arbitrage dans les conflits suscités par l'interprétation du principe de subsidiarité.

La figure de l'arbitre de l'Europe est un enjeu fondamental des parts respectives occupées par le juridique et par le politique dans les relations internationales. Si le rôle d'arbitre joué par les institutions collectives s'est régulièrement affirmé depuis les vœux formés par l'abbé de Saint-Pierre jusqu'à l'Union européenne, on ne constate pas pour autant un dépassement de l'État. S'il y a eu évolution, de l'arbitre hégémonique à l'arbitre médiateur en passant par l'arbitre gardien du droit international, la combinaison du juridique et du politique s'incarne encore souvent dans un État, qui peut désormais jouer le rôle d'arbitre sans nécessairement faire la guerre mais en concourant à l'établissement d'un équilibre des normes qu'il inspire.

BIBLIOGRAPHIE

ARCIDIACONO, Bruno, *Cinq types de paix. Une histoire des plans de pacification perpétuelle (xvii^e-xx^e siècles)*, Paris, PUF, 2011.

BRAUN, Guido (dir.), *Assecuratio pacis : französische Konzeptionen von Friedenssicherung und Friedensgarantie, 1648-1815*, Münster, Aschendorff Verlag, 2011.

BRUNETEAU, Bernard, CASSIS, Youssef, *L'Europe communautaire au défi de la hiérarchie*, Berne, Peter Lang, 2007.

KAMPMANN, Christoph, *Arbiter und Friedensstiftung : die Auseinandersetzung um den politischen Schiedsrichter im Europa der Frühen Neuzeit*, Paderborn, Schöningh, 2001.

TICCHI, Jean-Marc, *Bons offices, médiations, arbitrages dans l'activité diplomatique du Saint-Siège de Léon XIII à Benoît XV*, Rome, MEFIM, vol. 105, 1993.

Source URL:

<https://ehne.fr/encyclopedie/thematiques/l'europe-politique/arbitres-et-arbitrage-en-europe-depuis-l'epoque-moderne/arbitres-et-arbitrage-en-europe-depuis-l'epoque-moderne>