

## UNE AUTORITÉ MONDIALE POINT DE VUE DE L'ÉGLISE CATHOLIQUE

ROLAND MINNERATH

Dans sa célèbre encyclique *Pacem in terris*, §137 (1963), dont nous célébrons cette année le quarantième anniversaire, Jean XXIII affirmait que l'“ordre moral lui-même exige la constitution d'une autorité publique de compétence universelle”. On y lit plus haut que

“les problèmes de dimensions mondiales... ne peuvent être résolus que par une autorité publique dont le pouvoir, la constitution et les moyens d'action prennent eux aussi des dimensions mondiales, et qui puisse exercer son action sur toute l'étendue de la terre” (PT 137).

Plus loin, on lit encore qu'il devrait s'agir d'un “pouvoir supranational ou mondial” (PT 138). Utopie dangereuse, nouveau Léviathan? Il convient de replacer cette nostalgie d'une autorité mondiale dans la suite des interventions du Saint-Siège en matière d'organisation de la communauté internationale. Le vœu exprimé par *Pacem in terris* n'est pas une nouveauté absolue. Il sera souvent répété par la suite, bien qu'avec moins de force.

### 1. *Une idée ancienne*

Sans remonter au-delà du XXe siècle, il est connu que les papes ont encouragé les nations en guerre à observer le droit international et à reconstruire leurs relations dans le cadre d'une organisation garante du droit. Avec une admirable constance, à temps et plus souvent à contre-temps, ils se sont faits les avocats d'une autorité régulatrice des rapports entre les Etats. Dans l'Europe classique de la souveraineté absolue des Etats, on avait assisté avant le début de la première guerre mondiale, à diverses initiatives diplomatiques visant à conjurer un conflit armé. Léon XIII, qui ne pouvait se faire représenter à la conférence du désarmement

de La Haye de 1899, invité néanmoins par le tsar à lui donner son appui moral, avait fait répondre par le cardinal Rampolla:

“il faut dans le consortium international des Etats un système de moyens légaux et moraux propres à déterminer et à faire prévaloir le droit de chacun” (10 fév. 1899).<sup>1</sup>

Il proposait une institution de médiation et d'arbitrage dotée d'une autorité morale reconnue. La Conférence décida la création d'une cour permanente d'arbitrage, mais celle-ci n'avait aucun pouvoir de contrainte, le recours à l'arbitrage restant facultatif.

En pleine guerre, Benoît XV lance le 1<sup>er</sup> août 1917 son *Exhortation à la paix aux chefs des peuples belligérants*. Il y trace les fondements d'un futur ordre international, qui doit rendre à l'avenir impossible le retour à la guerre, notamment par la compénétration et l'interdépendance des économies nationales. Il revenait sur l'institution d'un arbitrage permanent qui serait assorti d'un pouvoir de sanction contre les Etats en infraction. Il ajoutait un autre principe qui reviendra en force par la suite: les changements territoriaux devront se faire en tenant compte de “l'aspiration des peuples... tout en coordonnant les intérêts particuliers au bien général de la grande société humaine”.<sup>2</sup>

Le statut de la Société des Nations adopté en avril 1919 contenait des dispositions que Benoît XV n'a pas désavouées: un système de sanctions et une Cour internationale de justice pour garantir la sécurité collective. Pour la première fois depuis les traités de Westphalie (1648), les Etats européens reconnaissaient la supériorité de la règle du droit dans le règlement de leurs conflits. Benoît XV avait dit clairement dans son encyclique *Pacem Dei* du 23 mai 1920<sup>3</sup> qu'il ne s'attendait pas à une suite heureuse au traité de Versailles. Depuis le premier conflit mondial, la papauté n'a cessé d'appeler l'Europe à se ressaisir en observant la primauté du droit sur la force, en acceptant une institution d'arbitrage et rappelant qu'il existe un bien général de l'humanité comme telle.

Pie XII tout au début de la deuxième guerre mondiale constate l'échec de la SDN et insiste sur l'urgence de reconstruire une organisation internationale qui ait les moyens de faire respecter les traités et en contrôle les révisions.<sup>4</sup> Dans une allocution du 1 septembre 1944, Pie XII exprime son

<sup>1</sup> Cité par Y. de La Briere & M. Colbach, *La patrie et la paix*, Paris 1938, p. 34.

<sup>2</sup> AAS 9 (1917) 417-420.

<sup>3</sup> AAS 12 (1920) 209-218.

<sup>4</sup> Encyclique *Summi pontificatus* du 24 octobre 1939, in: AAS 31 (1939) 413-453; et

appréciation pour la Conférence de Dumbarton Oaks qui devait décider de la future organisation internationale. Il souhaite que celle-ci soit dotée de l'autorité nécessaire pour garantir la paix et prévenir toute agression.<sup>5</sup> Lorsque le statut de l'ONU est adopté, Pie XII reste sur sa réserve. Il n'y voit pas deux requêtes formulées par la papauté, à savoir: le Conseil de sécurité n'a pas les moyens d'empêcher qu'un Etat soit agressé; et la Cour internationale de justice ne peut imposer ses arrêts que si l'Etat décide d'avance de s'y soumettre.

Lorsque Jean XXIII en appelle à une autorité universelle dans *Pacem in terris*,<sup>6</sup> il ne fait que s'inscrire dans un enseignement constant qui puise dans le droit des gens que des auteurs comme Vitoria ou Suarez et Grotius ont pensé entre la fin de l'ordre médiéval et le début des Etats absolutistes d'Europe. Sur leurs traces, la doctrine sociale catholique a développé au XIXe siècle, notamment avec Taparelli d'Azeglio et son *Saggio di diritto naturale* (1848) le concept d'une communauté des nations qui a ses exigences et son droit propres. Par autorité de compétence universelle, Jean XXIII entendait une autorité d'arbitrage dans les conflits entre Etats et de tutelle du droit international. Il ne se prononce pas pour quelque chose comme un Etat mondial, mais pour une autorité de régulation des rapports internationaux.

On peut observer comme une gradation dans l'appréciation que les papes portent sur l'Organisation des Nations Unies. Elle va de la réserve jusqu'à son exaltation. On peut en dire autant de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*. Dans son Radio message du 24 décembre 1948, Pie XII exprimait le souhait que

"l'Organisation des Nations Unies puisse devenir la pleine et pure expression de cette solidarité internationale de paix, effaçant de ses institutions et de ses statuts tout vestige de son origine qui était nécessairement une solidarité de guerre".<sup>7</sup>

Jean XXIII avait encore dit que la *Déclaration* soulevait quelques "réserves justifiées", tout en la considérant comme "un pas vers l'établissement d'une organisation juridico-politique de la communauté mondiale" (*Pacem in ter-*

Allocution de Noël, 24 décembre 1939, in AAS 32 (1940) 5-13; de même: Allocution de Noël 24 décembre 1941, in AAS 34 (1942) 10-21.

<sup>5</sup> AAS 36 (1944) 249.

<sup>6</sup> Voir M. Tricaud, *L'Encyclique Pacem in Terris et la création d'une autorité internationale*, dans *Revue générale de Droit International Public*, 1966, p. 117s.

<sup>7</sup> AAS 46 (1949) 5.

ris, 144). Après lui, les papes expriment une appréciation positive de l'ONU et de son rôle de service du bien commun universel.

La constitution conciliaire *Gaudium et spes* (GS 83-90) a consacré de longs développements à la construction de la communauté internationale. C'est la réalisation du bien commun universel qui doit pousser les nations à mieux s'organiser. Il y est dit que les institutions internationales existantes "sont les premières esquisses des bases internationales de la communauté humaine". Celles-ci ont pour tâche de "stimuler le développement", en tenant compte du principe de subsidiarité, "d'ordonner les rapports économiques mondiaux selon les normes de la justice" (GS 86,5). Le concile reprend à son compte l'institution d'"une autorité publique universelle, reconnue de tous, qui jouisse d'une puissance efficace, susceptible de garantir à tous la sécurité..." (GS 82). Sans attendre qu'une telle autorité soit constituée, dit le concile, il faut avant tout mettre un terme à la course aux armements.

Paul VI devait accomplir le premier voyage d'un pape au siège de l'ONU, le 4 octobre 1965. Il aura des paroles extrêmement flatteuses pour l'Organisation, allant jusqu'à lui assigner une sorte de mission temporelle parallèle à la mission spirituelle de l'Eglise:

"Nous serions tentés de dire que votre caractéristique reflète en quelque sorte dans l'ordre temporel ce que notre Eglise catholique veut être dans l'ordre spirituel: unique et universelle" (n. 3).

Auparavant il avait dit:

"Nous avons pour vous un message... Notre message veut être tout d'abord une ratification morale et solennelle de cette haute institution. C'est comme 'expert en humanité' que Nous apportons à cette Organisation le suffrage de nos derniers prédécesseurs... convaincu que cette Organisation représente le chemin obligé de la civilisation moderne et de la paix mondiale" (n. 1).<sup>8</sup>

Jean Paul II ira encore plus loin, toute réserve ayant maintenant disparue:

"Le Siège apostolique non seulement attache une grande importance à sa collaboration avec l'ONU, mais depuis la naissance de votre Organisation il a toujours exprimé son estime et son approbation pour la signification historique de ce suprême forum de la vie internationale de l'humanité contemporaine (n. 3)".

<sup>8</sup> AAS 57 (1965) 880.

Et encore

“Permettez-moi de souhaiter que l'ONU, en raison de son caractère universel, ne cesse jamais d'être le 'forum', la tribune élevée d'où l'on évalue, dans la vérité et dans la justice, tous les problèmes de l'homme. C'est au nom de cette inspiration, c'est à la suite de cette impulsion historique que fut signée le 26 juin 1945... la Charte des Nations Unies... Peu après parut la *Déclaration universelle des droits de l'homme*... pierre milliaire placée sur la longue et difficile route du genre humain... (n. 7)”.<sup>9</sup>

Lors des dernières Conférences internationales au Caire et à Pékin on a pu observer que le Saint-Siège était devenu l'un des plus ardents défenseurs de la Déclaration de 1948, par rapport à laquelle certaines délégations estimaient devoir prendre des distances marquées.

Les papes ont souvent exprimé le souhait que l'ONU et ses organes se réforment pour mieux s'adapter à leur mission (*Pacem in terris* 145). Jean Paul II propose toute une liste de réformes souhaitables dans les organismes internationaux. L'encyclique *Sollicitudo rei socialis* 43 dit, en 1987, que “l'humanité a besoin aujourd'hui d'un degré supérieur d'organisation à l'échelle internationale, au service des sociétés, des économies et des cultures du monde entier”.

Devant la globalisation économique, Jean Paul II dans *Centesimus annus* (1991) observe

“qu'à cette internationalisation croissante de l'économie correspond l'existence de bons organismes internationaux de contrôle et d'orientation, afin de guider l'économie elle-même vers le bien commun, ce qu'aucun Etat, fût-il le plus puissant de la terre, n'est plus en mesure de faire” (58).

<sup>9</sup> Discours à l'ONU, le 2 octobre 1979, in: AAS 71 (1979) 1150. Voir aussi Jean Paul II, Encyclique *Redemptor hominis*, 4 mars 1979 (n. 17), dans AAS 71 (1979) 257-324:

“On ne peut s'empêcher de rappeler ici, avec des sentiments d'estime pour le passé et de profonde espérance pour l'avenir, le magnifique effort accompli pour donner vie à l'Organisation des Nations Unies, effort qui tend à définir et à établir les droits objectifs inviolables de l'homme, en obligeant les Etats membres à une rigoureuse observance de ces droits, avec réciprocité... La Déclaration de ces droits et aussi l'institution de l'ONU ne se limitaient certainement pas à vouloir rompre avec les horribles expériences de la dernière guerre mondiale, mais elles visaient aussi à créer la base d'une révision continue des programmes, des systèmes, des régimes, précisément à partir de ce point de vue unique et fondamental qu'est le bien de l'homme...”.

Il regrette qu'aux Nations Unies on n'ait pas encore "développé des procédés efficaces, autres que la guerre, pour la solution des conflits internationaux" (CA 21). Il reprend cependant le concept clé qui nous permet de comprendre la notion d'autorité mondiale. En CA 27, Jean Paul II insiste sur la nécessité de "consolider des structures internationales capables d'intervenir pour l'arbitrage convenable dans les conflits qui surgissent entre les nations".

Dans les conflits internationaux qui ont jalonné l'histoire récente, le Saint-Siège a toujours prôné la légalité internationale, la primauté du droit sur la force. Le Saint-Siège déplore que les institutions internationales actuelles ne soient pas en mesure d'imposer le respect du droit. Ce déficit est la mesure exacte de "l'autorité mondiale" qu'il souhaite voir s'établir.

## 2. Les principes

L'organisation internationale est un chapitre de la doctrine sociale de l'Eglise. Celle-ci prend appui sur des principes directeurs qui permettent de discerner les orientations qui répondent le mieux aux exigences de la justice.

1. Poser le principe de *l'unité du genre humain* n'est pas réducteur de la diversité des cultures et des formations politiques. Au contraire. Chaque culture est une expression spécifique de l'universalité. Toute culture vivante est ouverture sur d'autres cultures, disponibilité pour donner et recevoir. Au cours du XXe siècle, l'Eglise a dénoncé avec force le nationalisme extrême qui dégénère en racisme et en négation de l'autre.<sup>10</sup> Elle a condamné aussi les formes d'impérialisme qui nient la spécificité des groupes culturels et persécutent les minorités. L'unité du genre humain est à saisir au niveau des valeurs et des principes qui fondent la coopération entre les nations. Ces valeurs inspirent et fondent le droit international. L'ordre international n'a pas été créé pour étouffer la vie des peuples, mais pour leur permettre leur plein épanouissement en collaboration avec les autres. Ces principes, sur lesquels repose l'ordre international sont, selon *Pacem in terris* (PT 1;37;80), la vérité, la justice, la solidarité et la liberté. Les rapports entre les nations sont régis par la loi morale, non par la domination des plus forts sur les plus faibles. "La même loi morale qui régit la vie des hommes doit régler aussi les rapports entre les Etats" (PT 80). L'ordre international postule l'égalité de tous les hommes en dignité et l'égalité en droit de toutes les nations.

<sup>10</sup> Pie XI, encyclique *Ubi arcano Dei*, 23 décembre 1922, in AAS 14 (1922) 673-700; et encyclique *Mit brennender Sorge*, 14 mars 1937, in AAS 29 (1937) 145-167.

2. La prise en compte du bien *commun universel* est une dimension de la responsabilité des Etats. L'idée même de bien commun objectif – comme l'entend le discours de l'Eglise – est aujourd'hui absente de la pensée juridique, qui s'attache plutôt à l'idée de consensus. Au premier plan sont les choix des individus. Le bien commun doit émerger de la négociation des groupes d'intérêts, des idéologies toujours prégnantes, de la capacité de convaincre des partis politiques. Quoi qu'il en soit, aucun Etat ne peut prétendre assurer le bien commun ou l'intérêt général de ses citoyens en ignorant ses prolongements et ses interconnexions avec un bien commun plus vaste que l'horizon national. Aussi longtemps que prévalait la souveraineté absolue des Etats, la conscience d'un bien commun universel était refoulée, de même que l'acceptation de normes contraignantes de droit international.

Dans *Pacem in terris*, le raisonnement est le suivant: les communautés politiques sont devenues interdépendantes. Prise isolément, aucune nation ne peut subvenir à la totalité des besoins de ses membres. Il faut donc identifier un bien commun plus vaste que le bien commun national au service duquel sont constitués les pouvoirs publics des Etats. Il existe en effet un "bien commun universel qui intéresse l'ensemble de la famille humaine" (PT 132). Les procédés habituels que sont les conventions et les traités internationaux, les relations diplomatiques, ne sont plus suffisants pour assurer ce bien commun universel, dit l'encyclique (PT 133).

"Dans les conditions actuelles de la communauté humaine, l'organisation et le fonctionnement des Etats... ne permettent pas de promouvoir comme il le faut le bien commun universel" (PT 135).

Qui dit service du bien commun, dit moyens de le réaliser. Il faut donc que le service du bien commun universel soit assuré par une autorité à compétence universelle. Le bien commun universel se précise dès qu'une action internationale est nécessaire pour l'obtenir, dans le domaine économique et la recherche de la paix. Déjà Jean XXIII observait que les économies étaient intégrées au point de former une unique économie mondiale (PT 130-131). Le service de la paix suppose une autorité capable de faire prévaloir le droit sur la violence, sans exclure le recours à la force légale, lorsque tous les moyens pacifiques ont été épuisés.

3. Pie XII a, à plusieurs reprises, critiqué l'idée de *souveraineté* absolue de l'Etat national.

"La conception qui assigne à l'Etat une autorité illimitée est une erreur, qui n'est pas seulement nuisible à la vie interne des nations... elle cause aussi du tort aux relations entre les peuples, car elle brise l'unité de la société supranationale, ôte son fondement et sa valeur

au droit des gens, ouvre la voie à la violation des droits d'autrui, et rend difficiles l'entente et la vie commune en paix".<sup>11</sup>

Parlant à des Juristes catholiques le 6 décembre 1953, Pie XII revenait sur la question de la souveraineté.

"Chaque Etat est inséré dans l'ordre du droit international et par-là dans l'ordre du droit naturel. Par là il n'est plus – il ne fut d'ailleurs jamais – souverain sans limites... Chaque Etat est immédiatement sujet du droit international. Les Etats auxquels le droit international ne garantirait pas l'indépendance à l'égard de l'autorité d'un autre Etat ne seraient pas eux-mêmes souverains".<sup>12</sup>

En ce qui concerne la construction européenne, Pie XII plaide clairement, de 1948 à 1957, en faveur de l'intégration européenne. Dans un discours célèbre du 13 juin 1957, après s'être réjoui de la signature du traité de Rome, il regrette l'échec de la communauté européenne de défense et se prononce pour une Europe fédérale.<sup>13</sup> La structure fédérale lui paraissait plus cohérente avec un service rigoureux du bien commun. Dans la perspective de l'éthique sociale catholique, la souveraineté est toujours limitée par la loi naturelle. Le droit international est enraciné dans le droit naturel. La souveraineté réside toujours dans un peuple.

L'Eglise a la mémoire du temps long. Elle rappelle que l'idée de souveraineté des Etats n'est apparue dans le vocabulaire politique qu'avec l'absolutisme. C'est Bodin (1576) qui avec ce néologisme désigne le pouvoir suprême, un et indivisible, de la monarchie, qui ne connaît virtuellement aucune limite à l'intérieur des Etats et par rapports aux autres Etats. Jusqu'à la création de la Société des Nations, les Etats ne connaissaient d'autre limite à leur pouvoir que le pouvoir d'un plus fort. Au XIXe siècle l'Etat n'est plus absolutiste mais national. La nation au sens moderne est aussi une invention du XVIIIe siècle. On lui prête une existence autonome par rapport à ses membres individuels et par rapport à l'Etat qui en représente les intérêts. A la limite, la nation pourrait exister sans le peuple. Aujourd'hui, la plupart des constitutions nationales désignent le peuple et non la nation comme la source de la souveraineté.

4. Les notions de bien commun et de souveraineté sont intimement liées à celle de *subsidiarité*. La subsidiarité est le mode de prise en compte

<sup>11</sup> Pie XII, encyclique *Summi pontificatus*, in AAS 31 (1939) 469-470.

<sup>12</sup> Discours aux Juristes catholiques, 6 décembre 1953, in AAS 45 (1953) 796.

<sup>13</sup> AAS 49 (1957) 629.

du bien commun. Elle répond à la question: à quel niveau doit se situer l'autorité apte à assurer le bien commun? L'histoire des idées politiques rappelle que la doctrine de la subsidiarité a été empruntée à Aristote (*Politique* 1252 B 10-29), via S. Thomas d'Aquin, Althusius et Hegel.<sup>14</sup> A l'époque contemporaine, Pie XI fait du principe de subsidiarité l'un des piliers de l'enseignement social catholique. Dans l'encyclique *Quadragesimo anno* (1931) 86-88, il le formule de la façon suivante:

“Que l'autorité publique abandonne donc aux groupements de rang inférieur le soin des affaires de moindre importance où se disperserait à l'excès son effort; elle pourra dès lors assurer plus librement, plus puissamment, plus efficacement les fonctions qui n'appartiennent qu'à elle, parce qu'elle seule peut les remplir: diriger, surveiller, stimuler, contenir, selon que le comportent les circonstances ou l'exige la nécessité”.

Le thème de la subsidiarité sera repris dans les encycliques sociales subséquentes,<sup>15</sup> ainsi que par le concile Vatican II (GS 82,1). A tout bien commun doit correspondre un pouvoir capable de l'assurer. Dans la pensée catholique, le pouvoir est envisagé comme instrument au service du bien commun. Le bien commun, pour citer GS 26,1, c'est

“l'ensemble des conditions sociales qui permettent, tant aux groupes qu'à chacun de leurs membres d'atteindre leur perfection d'une façon plus complète et plus aisée”.

Le niveau suprême de prise en charge de certains aspects du bien commun ne peut plus être l'Etat national. Un bien commun se définit aussi loin que s'étendent des besoins réels à satisfaire. Il existe aujourd'hui un bien commun européen inscrit dans des domaines précis consignés dans les traités. A une échelle plus vaste, il existe un bien commun mondial, comme le montrent la globalisation des échanges économiques et le maintien de la paix.

Le principe de subsidiarité a deux versants. A l'intérieur d'une communauté politique, il est synonyme de suppléance, et doit veiller à ce que chaque niveau de compétence puisse s'exercer convenablement. Au besoin il intervient pour corriger une défaillance. Pour un Etat considéré dans ses rapports avec d'autres communautés politiques, la subsidiarité réside dans des transferts de souveraineté à un organisme communément choisi afin

<sup>14</sup> Cf. C. Million-Delsol, *L'état subsidiaire*, Paris, PUF, 1992.

<sup>15</sup> Voir *Mater et magistra*, 51-58; 64-67; 117; 152; *Pacem in terris*, 140-141; *Laborem exercens*, 18; *Centesimus annus*, 15.

qu'il prenne en charge le service du bien commun que les Etats nationaux ne sont plus en mesure d'assumer.

A l'intérieur des Etats, la subsidiarité invite les individus, dans leurs groupements primaires à prendre leurs responsabilités (famille, profession, commune, syndicat, région). Elle rejette l'Etat providence qui déresponsabilise autant que l'Etat centralisateur qui étouffe les corps intermédiaires. La subsidiarité est la quintessence de la démocratie participative: les décisions sont prises à partir de la base. Dans un Etat fédéral, le gouvernement fédéral exerce de façon subsidiaire les compétences qui lui ont été constitutionnellement dévolues.

L'Union Européenne a inscrit la subsidiarité parmi les principes constitutifs de l'Union.<sup>16</sup> L'Europe est un modèle de subsidiarité supra-nationale institutionnalisée. La Commission précise dans une interprétation officielle du 10 mars 1994:<sup>17</sup>

“Le principe de subsidiarité... s'applique uniquement à l'exercice, par la Communauté, des compétences qu'elle ne détient pas à titre exclusif et traite de la question de savoir si lesdites compétences doivent être exercées par les Etats membres ou par la Communauté”.

Les traités dressent la liste des compétences exclusives de l'Union.

La subsidiarité est aussi un principe en vigueur dans les procédures des Nations Unies. Pour garantir la paix, l'art. 52 de la Charte des Nations Unies prévoit que les différends entre Etats doivent être composés d'abord au niveau régional, avant d'être portés devant le Conseil de sécurité. Celui-ci peut renvoyer une cause au niveau régional. De même les banques de développements (BM, FMI, BIRD) ne doivent pas concurrencer les banques privées ni les banques nationales dans l'octroi de prêts multilatéraux.

### 3. *Problèmes et conditions*

*Pacem in terris* a été un document phare de l'enseignement social catholique. Il représente la synthèse, intervenue dans la pensée sociale catholique, entre l'affirmation traditionnelle d'un ordre de moralité objectif et les droits subjectifs de la personne. Le droit international lui-même depuis 1948 est construit sur les droits subjectifs de l'homme. Dans cette perspective les Etats fondés sur le droit s'auto-limitent dans leur compétence. Ils

<sup>16</sup> Cf. Traité de Maastricht, 1992, art 3 B.

<sup>17</sup> Cf. J.O.C.E/ n° C-102 du 11 avril 1994.

respectent le rôle de la société civile et la sphère des choix personnels. L'Etat de droit dégage à nouveau la notion de souveraineté du peuple, de l'universalité concrète des citoyens, qui demandent à exercer leur pouvoir de décision à tous les niveaux où la société s'organise: local, régional, national, et international, comme c'est le cas en Europe. Cependant l'harmonie entre le discours international et le discours catholique n'est pas complète.

1. Le souhait d'une "autorité publique de compétence universelle" est accompagné, dans *Pacem in terris*, de trois conditions à respecter (cf. 138-141).

– Premièrement, cette autorité doit résulter d'un accord unanime et ne pas être imposée par la force. Elle ne doit pas être au service des nations les plus puissantes et de leurs intérêts. L'égalité juridique et morale des communautés politiques est un principe de droit. Toutes sont égales en dignité naturelle. "Chacune est comme un corps dont les membres sont les hommes" (PT 87-89).

– Deuxièmement, le bien commun universel se définit aussi en référence à la personne humaine. Il doit avoir pour "objectif fondamental la reconnaissance, le respect, la défense et le développement des droits de la personne humaine" (PT 139). Un pouvoir mondial doit donc créer les conditions pour qu'à tous les niveaux soient respectés les droits de la personne humaine.

– Troisièmement, l'exercice d'une telle autorité mondiale doit être régi par le principe de subsidiarité. Conformément à ce principe, elle ne doit intervenir que pour suppléer à l'insuffisance des pouvoirs nationaux devant les problèmes qui ont une dimension mondiale.

Un Tribunal international d'arbitrage doit dire le droit et un exécutif doit être en mesure de contraindre par la force un éventuel agresseur. Si par son comportement, un Etat se met au ban des nations, la communauté internationale doit avoir les moyens d'intervenir pour le faire revenir sur les chemins du droit.

La doctrine sociale catholique considère que là où existe un bien commun à satisfaire, il doit être pris en compte par une autorité capable de le promouvoir. L'origine de l'autorité capable de servir le bien commun international devra être démocratique dans tous les cas. Une telle autorité suppose aussi l'existence d'une société civile de dimension internationale. Elle doit émaner de la libre décision des Etats souverains, dûment mandatés par leurs citoyens. C'est l'universalité des citoyens concernés par la construction d'une autorité internationale qui est appelée à ratifier ce choix.

2. Le souhait d'une autorité mondiale est l'expression d'une vision théorique des relations internationales. Le Magistère n'ignore pas la dis-

tance entre les réalités empiriques et les souhaits exprimés. Le droit international lui-même reste un idéal qui est régulièrement bafoué lorsque les grandes puissances mènent des politiques unilatérales au service de leurs intérêts propres. L'ONU a été secouée par des crises existentielles chaque fois que ses Résolutions ont été ignorées ou contournées par les Etats. L'idée d'une autorité mondiale reste encore du domaine du vœu. Il n'y aura d'autorité mondiale que dans la mesure où les Etats voudront la reconnaître et la doter de moyens efficaces, le seul moyen efficace étant le droit international librement accepté.

3. Marquer une telle confiance dans le système de l'ONU n'est pas sans soulever, en contrepartie une interrogation. Ces dernières années, les grandes conférences internationales n'ont-elles pas enregistré une distance croissante, voire une opposition entre les vues du Saint-Siège et celles d'une majorité d'Etats libéraux avancés? Ce qui est en jeu, ce sont des divergences de plus en plus marquées dans les conceptions mêmes de l'homme, de la vie et du droit. L'Eglise conçoit le droit international comme ancré dans le droit naturel. Or le droit naturel n'est plus un concept porteur. L'idée même d'une norme morale transcendante accessible à la raison est elle-même rejetée par beaucoup. La divergence entre la pensée catholique et la pensée actuellement en vogue dans la société internationale est de nature philosophique. La première établit un lien entre la liberté individuelle et la vérité objective. Elle soutient que les valeurs sources du droit sont le fondement intrinsèque de la dignité de la personne. C'est cette dignité qui est à la base de la démocratie et non l'inverse.<sup>18</sup> Telle était la vision du *jus gentium* à laquelle l'Eglise reste attachée. La seconde tend à ne retenir comme valeurs que celles qui résultent d'un consensus, la vérité étant conditionnelle et conventionnelle, au gré du nombre et des opinions changeantes. Elle suggère que le relativisme éthique et le positivisme juridique forment les conditions obligées de la démocratie.

L'Eglise catholique n'a-t-elle pas attribué à l'ONU un rôle et un pouvoir qui pourraient se retourner contre elle? Sur la scène internationale comme dans les contextes nationaux, la même tendance est toujours présente: la volonté du plus fort cherche toujours à reprendre le dessus lorsque la société n'est plus capable d'affirmer la primauté des principes et des valeurs universelles. L'appui donné par le Saint-Siège à la construction d'un ordre international n'est pas synonyme d'encouragement à toutes les politiques

<sup>18</sup> Cf. Jean Paul II, *Centesimus annus* 46, dans: AAS 83 (1991) 850.

prônées par l'ONU. On sait que le Saint-Siège occupe une position très minoritaire dans les questions éthiques relatives à la transmission de la vie, à la protection de la vie avant la naissance, à la procréation artificielle, au clonage même thérapeutique, à l'euthanasie.

4. Concrètement deux modèles de mise en œuvre de la subsidiarité par une autorité internationale sont envisageables: le modèle fédéral qui est celui vers lequel tend l'Union européenne, et le modèle inter-étatique qui demeure celui des Nations-Unies. L'Union européenne présente les caractéristiques qui répondent le mieux à la consolidation d'une véritable autorité supra-nationale, car il y a bien un peuple européen qui délègue à ses représentants librement élus, agissant en conformité avec les traités, le pouvoir d'agir en son nom.

A l'échelle universelle, dans le cadre inter-étatique, "une autorité avec une compétence universelle", reste une proposition largement idéaliste. Le Saint-Siège souhaite que les Nations Unies, à condition de ne pas s'écarter du droit des gens, puissent jouer le rôle d'arbitre dans les conflits, et de garant de l'application effective des normes communes. Il n'y a pas de danger de nouveau Léviathan. Le seul danger réel est que le droit international soit considéré comme un droit optionnel que les grandes puissances manient à leur guise.

Le projet d'une autorité mondiale est toujours à reprendre. Dans son message pour la journée de la paix du 1 janvier 2003, consacré à la commémoration de l'encyclique *Pacem in terris*, Jean Paul II demande si

"le temps n'est pas venu où tous doivent collaborer à la constitution d'une nouvelle organisation de toute la famille humaine, pour assurer la paix et l'harmonie entre les peuples?"

La précision qui suit apparaîtra comme une confirmation autorisée de l'interprétation qui a été développée plus haut.

"Il est important, poursuit le pape, d'éviter tout malentendu: il n'est pas question ici de constituer un super-Etat mondial. On entend plutôt souligner qu'il est urgent d'accélérer les progrès déjà en cours pour répondre à la demande presque universelle de modes démocratiques dans l'exercice de l'autorité politique, tant nationale qu'internationale, et pour répondre aussi à l'exigence de transparence et de crédibilité à tous les niveaux de la vie publique".<sup>19</sup>

<sup>19</sup> *Pacem in terris, un engagement permanent*, n. 6 (8 décembre 2002), dans *La Documentation catholique* 2003, p. 7.