

REMARQUES SUR LA PAIX DE WESTPHALIE

par

Georges BERLIA

Professeur à la Faculté de Droit et de Sciences économiques
de Paris

I. — On considère volontiers que la paix de Westphalie marque la fin de la longue crise à l'issue de laquelle l'Europe Centrale, après l'Europe occidentale, passe des temps médiévaux aux temps modernes.

C'est que les traités de Münster et d'Osnabrück s'efforcent de substituer à la hiérarchie féodale, l'égalité d'Etats souverains et indépendants, en même temps qu'ils rompent définitivement l'ancienne unité chrétienne de l'Empire. C'est par là qu'ils traduisent un certain état d'organisation, ou d'inorganisation, de l'Europe.

II. — Telle est bien la constatation à portée générale qui domine un ensemble d'incidents fortuits et de prétextes secondaires : il importe peu, en effet, que le conflit ait commencé en 1618 par une lutte intérieure des Etats de la Maison d'Autriche, avant de s'étendre à l'Allemagne d'abord, à l'Europe ensuite. La lutte aurait pu éclater au siècle précédent où déjà Henri II s'était assuré les alliances nécessaires parmi les princes de l'Empire et s'était proclamé le *Vindex libertatis Germanicæ et principum captivorum*. En définitive, l'épuisement des Etats allemands d'une part, les crises intérieures françaises d'autre part, ne firent que retarder un heurt décisif entre des oppositions latentes. Il n'est pas jusqu'à la scission religieuse de l'Allemagne où se dépensa une foi presque toujours âpre, souvent sectaire,

qui ne soit devenue, cependant, une simple machine de guerre des Etats contre l'autorité impériale.

En consacrant l'effacement de celle-ci, les traités de Westphalie, d'ailleurs, consacrent un état de choses existant, plus qu'ils n'en établissent un nouveau, et se bornent à rester dans la tradition de la Bulle d'Or, où, déjà, dès 1356, Charles IV reconnaissait et sanctionnait l'impuissance de la couronne.

III. — Maintes fois retardée, dans l'espoir d'un changement de la fortune des armes, l'ouverture du Congrès fut annoncée pour juillet 1643. La signature des traités intervint le 24 octobre 1648 ; l'échange des ratifications fut effectué le 18 février 1649 ; un recès de l'Empire, en 1654, devait faire des traités une loi impériale.

IV. — Il ne saurait évidemment être question ici d'évoquer l'ensemble du règlement territorial et institutionnel réalisé par la paix de Westphalie.

De même nous bornerons-nous à rappeler que cette dernière paix confirme ou, plus exactement, consacre et étend en Europe la pratique d'Etats organiquement souverains et indépendants.

Les remarques qui suivent ne mettent pas en cause ces affirmations générales. Elles portent sur deux points très particuliers des négociations de Westphalie qui sont d'une part le régime des cultes en Allemagne et d'autre part les conditions juridiques d'acquisition par la France de territoires nouveaux.

Pour aussi précis, et en définitive, étroit que soit le cadre de ces remarques, celles-ci n'en démontreront pas moins que la complexité juridique des rapports entre Etats européens accusait déjà un certain particularisme.

V. — *Du régime des cultes.* — L'adhésion à une foi commune avait été un élément de cohésion de l'Empire, soit que les esprits aient cru que la pérennité de l'organisation temporelle, qu'ils jugeaient évidente, postulait celle de la religion catholique, soit plutôt que l'éternité de celle-ci leur ait semblé entraîner celle de l'Empire. L'Empereur avait acquis, en tout cas, le caractère d'un chef spirituel et c'était

là une raison de plus pour que la Réforme mît en cause l'unité politique du système.

Sans doute pouvait-on imaginer, du moins en pure logique, sortir de la difficulté en faisant de la liberté de conscience un droit individuel reconnu et garanti à tous, éventuellement par les traités en cours de négociation. Pareille solution ne paraissait pas acceptable aux idéologies dominantes à l'époque et ce fut une manière de régime de liberté des cultes reconnus qui fut élaboré.

Ce qu'il nous paraît utile de retenir, c'est que ce sont des accords internationaux qui posent les règles de ce pluralisme religieux et traitent directement de ce que l'on peut tenir à l'époque pour la liberté essentielle. Cette réglementation internationale est nettement restrictive de la liberté des Etats et princes.

VI. — La liberté des cultes n'existait qu'au bénéfice de ceux qui étaient reconnus et tous ne l'étaient pas. Aux termes, en effet, de l'article 7 du traité d'Osnabrück, les mêmes droits et avantages étaient accordés « aux Etats et sujets catholiques, à ceux de la Confession d'Augsbourg et à ceux qui s'appellent entre eux Réformés » ; il était précisé, par ailleurs, qu'aucune autre religion ne serait reçue ou tolérée et l'exclusive n'était pas dépourvue de toute portée puisqu'elle atteignait notamment baptistes et sociniens.

VII. — Par ailleurs, la liberté ainsi accordée aux trois cultes reconnus n'était pas absolue. Les traités de Westphalie maintinrent, en principe, ou plus exactement en apparence, la règle *cujus regio, e jus religio*, recherchant ainsi l'association de l'unité politique et de l'unité religieuse dans le cadre de chaque Etat à défaut de pouvoir la maintenir pour le compte de l'Empire.

On peut parler, en effet, en l'espèce, d'une règle appa-
rente, car les pouvoirs laissés aux Etats en la matière se trouvaient restreints à un double point de vue.

VIII. — Le prince n'avait pas le droit d'imposer une religion à ses sujets, mais plus exactement celui d'ordonner l'émigration de ses sujets pour des motifs religieux.

Des dispositions intervinrent pour réglementer l'exercice éventuel de ce droit à l'émigration. Les historiens ne

s'attardent guère à les analyser car, si, dans l'ensemble, l'application des dispositions culturelles de la paix de Westphalie fut heureuse, ce fut beaucoup plus grâce à la tolérance de certains des Princes en cause, à la lassitude de tous, qu'à des dispositions dont l'extrême complexité contenait le germe de multiples différends.

Quoi qu'il en soit, le juriste ne peut qu'être frappé de l'extrême minutie de dispositions tendant à assurer la sécurité des personnes et, suivant les hypothèses, un libre transfert des biens ou la garantie d'une liquidation correcte.

Sans doute chaque époque a sa conception des minorités, mais rarement un texte de droit international a pénétré aussi avant dans la réglementation d'une compétence qui allait se dégager rapidement comme relevant de l'autorité étatique.

IX. — Les pouvoirs des Princes étaient limités, en la matière, à un second point de vue.

Les traités garantissaient, en effet, une certaine liberté de conscience aux individus : les fidèles qui avaient eu à un moment quelconque de l'année 1624 l'exercice public ou privé de leur religion conservaient le même droit ; ceux qui, postérieurement à la paix, embrasseraient une des religions reconnues mais qui serait différente de celle du souverain territorial, devraient être « patiemment soufferts et tolérés » et avoir, dans certaines conditions, la possibilité d'assister à l'exercice public de leur culte.

Si la liberté de conscience ainsi reconnue n'était que partielle, on entendait du moins qu'elle fût réelle. Pour ce faire il convenait qu'elle se prolonge, en quelque sorte, dans une absence de discrimination entre les fidèles des divers cultes tant au point de vue civil que politique.

Une même aptitude civile était, en effet, prévue pour tous les fidèles puisque nul ne devait être « en aucun lieu méprisé à cause de sa religion ou exclu de la communauté des marchands, des artisans ou privé du droit de recevoir des successions, des legs ou de tout autre droit ou commerce ».

On n'alla pas, cependant, jusqu'à organiser une identité que vocation gouvernementale des protestants et des catholiques. Sans doute l'idée d'une représentation paritaire fut

retenue pour la composition des députations de l'Empire qui devaient comprendre des délégués en nombre égal des deux religions. Mais l'égalité « exacte et réciproque » devait, disaient les traités, être « conforme à l'état de la République, aux constitutions de l'Empire et à la présente convention » ; pour les protestants la précision valait restriction car si aucun texte n'interdisait, par exemple, aux électeurs de désigner un empereur de religion protestante, les catholiques dominaient dans le Collège électoral et aucune règle ne limitait la liberté de leur choix.

Sans doute chaque époque recèle en elle une conception des « libertés essentielles » qui n'est pas celle des époques qui l'ont précédé ou qui lui succéderont. Sans doute on peut hésiter entre une protection assurée plutôt par des dispositions normatives et des procédures s'en remettant plutôt à des garanties juridictionnelles, pour constater, d'ailleurs, que les circonstances, souvent, décident seules de l'option. Rarement, en tout cas, un texte de droit international aura aussi largement réglementé l'égalité de traitement des nationaux d'un Etat.

X. — *L'acquisition par la France de terres nouvelles.* — La question de la compensation que devrait recevoir la France pour « dédommagement de frais de guerre » fut assez rapidement posée.

Elle le fut notamment dans une réunion chez les médiateurs, qui se tint dans la première quinzaine de janvier 1646, au cours de laquelle les données du problème furent clairement exposées.

Les plénipotentiaires français y auraient demandé pour leur Roi, la Haute et Basse Alsace avec abandon au bénéfice de celui-ci de tous les droits que pouvaient y posséder les princes de la Maison d'Autriche. Les plénipotentiaires ajoutaient que la France acceptait que ces territoires relevassent de l'Empire à la condition que, de ce fait, leur souverain eût droit de séance et de suffrage dans les diètes de l'Empire, comme les autres princes et états du corps germanique. Ils ajoutaient que la France pourrait alors restituer ses conquêtes dans les trois électorats de Mayence, de Trèves et du Bas-Palatinat.

Le problème était utilement posé car étaient évoquées d'une part l'ampleur et la localisation géographique de la satisfaction territoriale que devait recevoir la France et d'autre part le régime juridique qui devrait être celui des terres ainsi transférées.

Seul le second point nous intéresse ici. Il s'agissait de savoir si la France allait acquérir ces terres en pleine souveraineté, de sorte que celles-ci se trouveraient entièrement détachées de l'Empire, ou si elle devait les acquérir à titre de fief de sorte que le Roi de France deviendrait, pour leur compte et par elles, un Prince et dignitaire du Saint-Empire.

Le 30 mai 1646, le Comte de Brienne félicitait les plénipotentiaires français d'avoir su porter à la connaissance des divers Etats de l'Empire, sans que les Suédois aient eu à s'en irriter, les avantages importants qui allaient être consentis à ces Etats de telle manière qu'ils ne « peuvent se garantir qu'en rendant la France non seulement intéressée dans les affaires de l'Empire mais puissante en Allemagne, de sorte que si elle acceptait l'Alsace en souveraineté et qu'elle n'eût rien qui lui donnât droit de suffrage aux Diètes, les Protestants auraient sujet de se formaliser si la France s'intéressait dans les affaires des catholiques ».

La thèse prenait forme en ce sens que la France ne se déclarait à même de pouvoir garantir l'état nouveau des choses qu'à la condition d'être présente, à un titre quelconque, dans les institutions du Saint-Empire.

La Cour de France pensa même un moment intéresser la Suède au succès de sa thèse pensant que son allié aurait profité à acquérir la Poméranie dans des conditions analogues à celles de la France pour l'Alsace. En ce sens le gouvernement français indiquait à ses plénipotentiaires : « On pourrait laisser rompre cette glace aux Suédois qui ont plus d'intérêt que nous que la Poméranie soit donnée en fief à perpétuité à la couronne de Suède, à cause de l'incertitude où ils sont si leur reine se mariera. Ils ne manqueront pas, sans doute, de bien contester ce point et ce qu'ils auront fait nous servira d'exemple pour nous régler. »

Le fait est que les Suédois furent surpris que les Impériaux offrent de céder l'Alsace en toute souveraineté ; ils en auraient demandé la raison et il leur aurait été répondu que

l'Empereur préférerait à l'honneur d'avoir le Roi de France pour vassal, l'avantage de l'exclure des Diètes de l'Empire et l'espérance de pouvoir ultérieurement lui enlever les territoires cédés sans courir le risque d'une opposition des Princes de l'Empire. Cette dernière thèse, en définitive, on le sait, l'emporta. Aussi bien les dignitaires de l'Empire s'accommodaient-ils mieux d'un Empereur affaibli que d'un Prince puissant.

Pour autant, la France n'était pas exclue, purement et simplement, des affaires allemandes, ou du moins ne se considérait pas comme telle.

XI. — Les traités de paix, en effet, prévoyaient que tous ceux qui avaient pris part à la transaction élaborée si difficilement devaient la défendre ; dans l'hypothèse d'une violation de ses dispositions, des procédures de solution amiable devaient être recherchées ; si ces dernières échouaient, tous les signataires devaient se joindre à la partie lésée.

On parla volontiers de « clause de garantie » et de la situation de « garants » faits ainsi notamment à la France et à la Suède. A la vérité deux interprétations différentes, voire divergentes si pas contradictoires, furent défendues.

Dans une première interprétation, qui fut très volontiers celle de la France, on considérait que si le terme de garantie ne se trouvait pas expressément employé, l'effet des engagements pris aboutissait aux mêmes droits et obligations. Louis XIV s'en prévalut, en plusieurs occasions, pour prendre part aux affaires intérieures de l'Empire ; son représentant se rendit à Francfort auprès d'une députation de l'Empire et y jouit du droit de séance et de suffrage dans le Conseil que les députés des Princes tenaient « en leur particulier ». Il s'agissait fort évidemment, de retrouver indirectement les conséquences qui eussent découlé d'une acquisition des terres d'Alsace à titre de fief.

Dans une seconde interprétation, il était considéré que le garant n'avait, de ce fait, aucune obligation particulière. Celui-ci aurait été engagé « à titre de partie contractante » et droits et obligations auraient été identiques pour la France, la Suède, l'Empereur et tous les Electeurs, Princes et Etats de l'Empire, tous parties aux traités de paix.

La France fut d'abord en état de faire confirmer la première interprétation et le fit à Nimègue, Riswick et Bade. Puis ses prétentions furent ignorées, en attendant d'être ouvertement contestées, comme elles le furent au dix-huitième siècle, en mars 1729 par exemple, lorsqu'elle voulut intervenir au sujet d'une décision du Conseil Aulique concernant l'établissement d'une administration provisionnelle de la régence de Mecklembourg.

Ainsi, après que les terres d'Alsace n'aient pu être acquises à titre de fief, après qu'ait été abandonnée la notion d'une clause particulière de garantie, apparaissait-il que l'on se trouvait devant un traité plus ou moins classique, posant les problèmes traditionnels d'application d'un traité multilatéral.

On ne saurait exagérer, à notre sens, l'importance politique des choix qui furent ainsi exercés, pour l'évolution ultérieure de l'Europe.

Sur un plan de technique juridique, on doit retenir que les notions de « souveraineté » ou d'« indépendance » étatiques qui devaient ultérieurement se dégager, n'apparurent pas véritablement, alors, comme l'expression inévitable de la nature des choses.

XII. — Ainsi la protection de l'individu contre son souverain territorial par une règle du droit positif international s'était-elle posée à l'Europe, avant même que l'Europe de Versailles imagine la protection des minorités par la S.D.N.

Ainsi une certaine contingence et une certaine relativité ne sont-elles pas absentes des notions du droit international classique.

Sans doute ne saurait-il être question de conclure en l'espace et d'une manière absurde qu'il n'y a rien de nouveau sous le soleil. Il nous a seulement paru convenable, dans un recueil d'études en l'honneur d'un des maîtres du positivisme juridique en droit international d'essayer de montrer que c'est le droit international lui-même, dans un stade assez peu ancien, en définitive, qui semble révéler que les fondements actuels de l'ordre juridique international ne sont peut-être pas de granit.

G. BERLIA.