



HAL
open science

Etat de droit et relations internationales

Jacques Chevallier

► **To cite this version:**

Jacques Chevallier. Etat de droit et relations internationales. Annuaire français de relations internationales , 2006, pp. 4-17. hal-01728671

HAL Id: hal-01728671

<https://hal.science/hal-01728671v1>

Submitted on 11 Mar 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ÉTAT DE DROIT ET RELATIONS INTERNATIONALES

Par Jacques CHEVALLIER
Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris 2)
CERSA-CNRS

<i>Annuaire français de relations internationales</i> , 2006, pp. 4-17.

Le thème de l'État de droit a connu, à partir des années 80, une étonnante mutation : alors qu'il s'agissait d'un concept juridique, au contenu éprouvé, poli par des générations de juristes, il s'est trouvé brusquement propulsé sur la place publique, en étant investi de significations nouvelles ; transformé en figure imposée du discours politique, il est devenu une référence incontournable, un des attributs nécessaires de l'organisation politique¹. Cette promotion n'a pas été dénuée de portée concrète : l'État de droit n'est pas une simple figure rhétorique, construite à des fins de légitimation ; doté de force agissante, le discours de l'État de droit a alimenté un double mouvement de réévaluation du rôle de l'État et du jeu des mécanismes démocratiques. Ces effets ne se situent pas seulement dans l'ordre interne : non seulement le thème de l'État de droit s'est mondialisé, mais encore il bénéficie, depuis le début des années 90, d'une consécration explicite sur le plan international : inscrit dans une série de textes et de documents internationaux, il est désormais érigé en véritable *standard*, auquel tout État est tenu de se confirmer. Plus profondément, dans la mesure où la logique de l'État de droit est fondée sur le principe selon lequel la puissance de l'État doit être encadrée par des normes juridiques, elle trouve tout naturellement un prolongement au niveau international : les normes auxquelles les États sont soumis ne sont pas en effet seulement d'origine interne mais aussi le produit de la dynamique d'évolution de la société internationale ; et à travers ces normes, on voit poindre les linéaments d'une « État de droit international », pesant comme contrainte sur les États et jouant comme réducteur de leur souveraineté.

La dogmatique de l'État de droit débouche ainsi sur une conception radicalement nouvelle des relations internationales, dans laquelle la puissance des États est censée se trouver encadrée et limitée par le droit. On ne saurait y avoir la simple version modernisée de la question classique de la soumission des États au droit international : dans la mesure où, dans la logique de l'État de droit, les deux dimensions, interne et externe, sont étroitement imbriquées, voire indissociables, la question prend une portée différente ; et la force singulière d'un thème, désormais brandi comme argument d'autorité — l'État de droit étant posé comme une valeur en soi, s'imposant sans discussion possible, sur le mode de l'évidence —, lui confère un impact nouveau. Cette promotion du thème de l'État de droit est à première vue indissociable des transformations que connaît la société internationale : l'acceptation par les États de règles communes, et plus encore leur adhésion à un modèle socio-politique fondé sur le culte du droit, témoignerait d'une interdépendance croissante ; l'État de droit apparaît ainsi comme l'une des composantes et l'un des fers de lance du processus de mondialisation. Cette vision est cependant trop simple. L'hypothèse a pu être formulée d'une « incompatibilité entre État de droit et mondialisation »² :

¹ Jacques Chevallier, *L'État de droit*, Montchrestien, Coll. Clefs-Politique, 4^{ème} éd., Paris, 2003.

² Daniel Mockle (dir.), *Mondialisation et État de droit*, Bruylant, Bruxelles, 2002, pp. 8.

la mondialisation, telle qu'elle s'est développée sur le plan économique, impliquerait en effet, non seulement le recours à de nouveaux modes de régulation, antinomiques avec les mécanismes de l'État de droit, mais encore la remise en cause de certains des droits fondamentaux consacrés après la seconde guerre mondiale ; l'État de droit serait, moins le sous-produit de la mondialisation, que le moyen d'en corriger les excès, par la prise en compte des droits de l'homme³.

Cette valorisation d'un État de droit, paré de toutes les vertus et doté d'un bien-fondé de principe, interdit de s'interroger sur les ambiguïtés, voire les contradictions, que recèlent les discours et pratiques qui s'en réclament. L'opposition tracée entre « *deux conceptions des relations internationales* », la conception « *impériale, fondée sur la force et la domination, la loi du plus fort, l'ordre et l'autorité* », et la conception « *démocratique, fondée sur la solidarité des intérêts et si possible des valeurs* », qui évoqueraient les visions antagoniques d'Hobbes, privilégiant la force, et de Kant, donnant la primauté au droit⁴, apparaît quelque peu schématique : s'il est à première vue *un élément de pacification* des relations internationales (I), l'État de droit est aussi, dans le même temps, *un vecteur d'hégémonie* (II), en permettant aux puissances dominantes dans les relations internationales de parer leur domination de l'autorité attachée au droit ; Ulrich Beck dénonce ainsi le « *faux cosmopolitisme qui instrumentalise la rhétorique cosmopolitique* » (prônant la paix, les droits de l'homme, la justice mondiale) à des « *fins d'hégémonie nationale* », l'appel au droit recouvrant en fait les intérêts bien compris des grandes puissances⁵. Les deux aspects se situent en réalité, moins dans un rapport d'opposition, qu'ils ne constituent les deux faces d'une même réalité : ce serait avoir en effet une vue bien idyllique que de miser sur la seule force du droit pour entraîner la pacification des rapports internationaux ; celle-ci passe par l'imposition d'un ordre et donc l'exercice d'une hégémonie, qui est cependant elle-même marquée du sceau de la précarité.

I / L'ÉTAT DE DROIT COMME INSTRUMENT DE PACIFICATION DES RELATIONS INTERNATIONALES

La problématique de l'État de droit conduit à faire de la pacification des relations internationales la résultante d'un processus complexe, dans lequel les dimensions externe et interne sont inextricablement mêlées et renvoient l'une à l'autre⁶ : il ne s'agit pas seulement en effet de construire un « État de droit international » impliquant l'existence de règles supérieures aux États ; il s'agit encore de faire reposer cette construction sur l'adoption par les États d'un modèle d'organisation politique fondé sur la primauté du droit. L'État de droit international prend ainsi appui sur le système de droit qui s'est développé dans l'ordre interne : le principe de soumission de l'État au droit qu'implique celui-ci contribue à assurer la diffusion et l'application effective des normes de droit international ; l'État de droit international ne prendra ainsi toute sa portée qu'à partir du moment où il reposera sur l'existence d'une véritable « *communauté d'États de droit* ».

³ Mireille Delmas-Marty, *Pour un droit commun*, Seuil, Paris, 1994 et *Trois défis pour un droit mondial*, Seuil, Coll. Essais, Paris, 1998.

⁴ Dominique De Villepin, *Le requin et la mouette*, Plon-Albin Michel, Paris, 2004, p. 57.

⁵ *Pouvoir et contre-pouvoir à l'ère de la mondialisation*, 2002, Alto-Aubier, Paris, 2003, p. 53. Pour une critique de la « *diplomatie des droits de l'homme* », voir Guy Hermet, « Démocratisation, droits de l'homme et gouvernance », Pierre Favre/Jack Hayward/Yves Schemeil (dir.), *Etre gouverné. Etudes en l'honneur de Jean Leca*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003, pp. 302 sq.

⁶ Monique Chemillier-Gendreau, « L'État de droit au carrefour des droits nationaux et du droit international », *L'État de droit, Mélanges Braibant*, Dalloz, Paris, 1996, p. 57.

Ce lien était au cœur de la perspective kantienne⁷. La « *paix perpétuelle* » dépend en effet pour Kant de la réunion de trois conditions, dictées par la Raison et conçues comme des « articles définitifs ». D'abord, le caractère « *républicain* » de la Constitution des États : impliquant la liberté et l'égalité des citoyens, la séparation des pouvoirs et la représentation, une telle Constitution interdirait qu'une guerre puisse être décidée par les gouvernants « *pour des raisons insignifiantes* » et indépendamment de l'accord des citoyens. Ensuite, l'édification d'un « *fédéralisme d'États libres* » : il s'agit, non d'un super-État, mais d'une « *alliance des peuples* », fondée sur la liberté des États et exclusive de toute idée de contrainte. Enfin, la promotion d'un « *droit cosmopolitique* », sous-tendu par le principe d'« *hospitalité* », c'est-à-dire signifiant le droit pour l'étranger à son arrivée sur le territoire d'un État de ne pas être traité par lui en ennemi. Kant établit ainsi un lien consubstantiel entre la mise en place d'un ordre républicain au sein des États et la construction d'un ordre pacifique international : la paix mondiale n'est possible à ses yeux que si les États se dotent d'une Constitution garantissant les droits de l'homme et limitant le pouvoir ; alors des rapports pacifiés pourront s'établir entre les États, tout en respectant leur souveraineté. Cette perspective se retrouve chez Norberto Bobbio⁸ ou encore chez Jürgen Habermas⁹, avec cependant une relativisation du principe de souveraineté des États : pour Bobbio, l'établissement d'une paix durable dans le monde n'est concevable que si la Constitution des États est fondée sur le respect de la démocratie et des droits de l'homme ; de même, critiquant l'idée d'« *alliance des peuples* », Habermas estime que le « *droit cosmopolitique* » doit donner aux individus, en tant que « *citoyens du monde* », des droits face aux États et donc « court-circuiter » la souveraineté. Ulrich Beck est en revanche plus proche de la perspective kantienne, en concevant l'« *État cosmopolitique* » comme une « *réponse politique à la mondialisation* », par la promotion d'une logique nouvelle de coopération¹⁰ : la cosmopolitisme ne marquerait donc nullement la fin de la souveraineté des États mais son renforcement par l'association et le partage.

Bridant la puissance des États en la coulant dans le moule du droit, aussi bien dans l'ordre externe que dans l'ordre interne, l'État de droit est conçu comme un moyen de pacification de leurs relations mutuelles.

A) L'État de droit comme principe d'organisation de la société internationale

La logique de l'État de droit suppose une rupture avec la conception classique du droit international. Si les premiers théoriciens du droit des gens s'étaient efforcés de penser les rapports entre États comme gouvernés par des normes supérieures relevant de l'idée de « Nature », le droit international a été construit en effet sur le principe de souveraineté : produit de la rencontre de volontés souveraines, c'est un « *droit inter-étatique* », fondé sur l'accord des États ; l'« *efficacité de ce droit repose sur l'engagement que chaque État assume relativement à son égard et qui est la base directe de son obligation* »¹¹. Le droit international présente ainsi un caractère *conventionnel*, qui exclut à première vue toute transposition du principe de hiérarchie

⁷ Emmanuel Kant, *Vers la paix perpétuelle*, 1795, Garnier-Flammarion, Paris, 1991. Voir Frédéric Ramel/David Cumin, *Philosophie des relations internationales*, Presses de Sciences Po, Coll. Références, 2002, pp. 252 sq.

⁸ *L'État et la démocratie internationale*, Ed. Complexe, Bruxelles, 1998, pp. 143-157. Voir Charles Leben, « Norberto Bobbio et le droit international », *Utopies : entre droit et politiques. Mélanges Courvoisier*, Éditions universitaires de Dijon, Dijon, 2005, pp. 215-233.

⁹ *La paix perpétuelle. Le bicentenaire d'une idée kantienne*, Le Cerf, Paris, 1996 et *L'intégration républicaine*, Fayard, Paris, 1999.

¹⁰ *Op. cit.*, p. 179.

¹¹ Serge Sur, *Relations internationales*, Montchrestien, Coll. Domat-Politique, 3^{ème} éd., Paris, 2004, p. 207 sq.

des normes¹², inhérente à la théorie de l'État de droit ; quant aux juridictions internationales, elles ne disposent pas de la plénitude de compétence et des moyens de contrainte impliqués par le système de l'État de droit. Postulant l'existence d'une « *légalité internationale* », c'est-à-dire d'un corpus de règles s'imposant à l'ensemble des États, ainsi que la mise en place de mécanismes permettant d'en assurer le respect, l'État de droit international apparaît dès lors, en l'état actuel des rapports internationaux, comme un simple *mythe* : sa réalisation supposerait une transformation radicale de la société internationale, par la mise de cause de la souveraineté des États et l'apparition d'une véritable autorité au niveau mondial ; la société internationale reste une société fondamentalement « *anarchique* », formée d'entités également souveraines, qui restent libres de leurs engagements.

Cette vision serait cependant trop simple : s'il a les limites d'un mythe, l'État de droit international en a aussi la force agissante ; l'idéal de l'État de droit travaille en profondeur la société internationale, en alimentant une dynamique de changement. La création du système des Nations-Unies a constitué à cet égard un tournant capital, en contribuant à l'*institutionnalisation* des rapports internationaux — institutionnalisation passant par le canal du droit : un véritable ordre juridique s'est progressivement construit sous l'égide de l'ONU et cet ordre juridique repose précisément sur un principe fondamental, *l'interdiction du recours à la force* — en dehors des hypothèses très limitatives admises par la Charte. Rassemblant la quasi totalité des États, l'ONU apparaît comme un forum mondial, l'instance de préfiguration de cette « *démocratie inter-étatique* »¹³ prônée par Kant ; et le Conseil de sécurité est devenu le garant de la légalité internationale, notamment en matière de recours à la force. La création des Nations-Unies a donc bel et bien jeté les bases d'un État de droit international, certes incomplet et à éclipses, notamment dans la mesure où le Conseil de sécurité a rarement été en mesure d'assumer les responsabilités qui lui incombent : et cet État de droit est sous-tendu par l'objectif de pacification des relations internationales, dans la mesure où il encadre strictement l'usage de la force ; même si elle n'a pas suffi à éviter le développement de conflits armés, l'institution des Nations-Unies n'en a pas moins pesé sur leur déroulement et contribué à promouvoir « *l'idée que les différends entre les États devaient se régler de manière pacifique* »¹⁴. Au lendemain de la guerre du Golfe, George Bush avait pu annoncer « *l'avènement d'un nouvel ordre mondial où le règne de la loi, et non celui de la jungle gouverne la conduite des nations* » et évoqué « *un nouveau partenariat des nations...un partenariat uni par le principe de l'État de droit* ». La caution du Conseil de sécurité apparaît comme une ressource capitale pour établir la légalité et asseoir la légitimité du recours à la force, comme l'ont montré les exemples contraires des interventions en Afghanistan et en Irak : les résolutions 1368 et 1373 adoptées après les attentats du 11 septembre avaient reconnu puis réaffirmé le droit à la « *légitime défense individuelle et collective* » et la nécessité d'une lutte contre le terrorisme, avant que le Conseil de sécurité apporte le 8 octobre son soutien à l'opération « *liberté immuable* » ; à l'inverse, le fait que l'intervention en Irak ait été décidée sans l'accord du Conseil a suscité de vives controverses.

L'État de droit se profile encore à travers la consécration d'un ensemble de *droits fondamentaux* au profit des individus. La Déclaration universelle des droits de l'homme a constitué la première tentative de construction d'un socle de valeurs communes, par-delà la diversité des régimes politiques, ainsi que d'affirmation de l'existence de droits s'imposant aux États : la signature des deux Pactes, complétés par des conventions particulières, a fait entrer les droits de l'homme dans le droit international positif ; à partir de ce socle ont été édifiés des

¹² L'existence du *jus cogens*, c'est-à-dire d'un corpus de règles reconnues et acceptées par la communauté des États, admise par la convention de Vienne sur le droit des traités ne peut être considérée comme l'esquisse d'une telle hiérarchie.

¹³ Philippe Moreau Defarges, « La fin des Nations-Unies ? L'empire et le droit », *AFRI*, 2004, p. 266.

¹⁴ Dominique De Villepin, *op. cit.*, p. 167.

instruments régionaux, tels que la convention européenne (1950), la convention américaine (1969) ou encore la charte africaine (1981). On retrouve ainsi au niveau international les éléments substantiels qui sont au cœur de la théorie de l'État de droit. L'idée que tout homme disposerait d'un ensemble de droits, véritable patrimoine commun de l'humanité, que les États sont tenus de respecter, constitue un puissant vecteur de pacification des rapports internationaux : sans doute la protection de ces droits est-elle imparfaitement assurée, si ce n'est dans un cadre régional ; cependant l'institution de la Cour pénale internationale, compétente pour juger les faits de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre a montré, en dépit de ses insuffisances, que de nouveaux pas en avant étaient en cours « *dans la voie du respect universel des droits de l'homme et de l'État de droit* », selon la formule du secrétaire général de l'ONU.

Tout se passe ainsi comme avaient été jetés les bases d'un État de droit international : sans doute la légalité internationale reste-t-elle évanescence et la pacification des rapports internationaux virtuelle ; cependant, les fondations ont bel et bien été posées, rendant possible une consolidation progressive. La construction européenne en est la préfiguration : l'édification d'un ordre juridique supérieur au droit des États membres et l'introduction de dispositifs de protection juridictionnelle des droits et libertés sont conformes à la logique de l'État de droit ; et cette construction a bien été un élément de pacification des rapports entre les pays européens. « *Ce serait un système semblable qu'il faudrait mettre en place à l'échelon mondial et ce serait le début d'une véritable société internationale* »¹⁵.

L'État de droit international ne saurait cependant être dissocié des mécanismes internes sur lesquels il prend appui.

B) L'État de droit comme principe d'organisation des États

L'État de droit international est indissociable des principes qui commandent l'organisation interne des États. Ce lien résulte en tout premier lieu du fait que les normes élaborées au niveau international ne prennent toute leur portée que dans la mesure où elles sont incorporées dans les ordres juridiques internes, en devenant un élément du droit des États : or, le système de l'État de droit permet cette incorporation, en définissant la place qui leur est assignée ; le perfectionnement des mécanismes de l'État de droit favorise donc la diffusion des normes de droit international. Ce processus a été très explicite pour la France. Dans la tradition juridique française, les normes internationales n'étaient pas considérées comme des sources de droit interne, prenant place dans la hiérarchie des normes : le droit international n'était donc pas intégré à un système relevant, non de l'État de droit que de l'« État légal », comme l'avait souligné Carré de Malberg. La situation a évolué en deux temps successifs, d'abord avec l'article 26 de la Constitution de 1946, qui a accordé aux traités diplomatiques régulièrement ratifiés et publiés « force de loi », puis avec l'article 55 de la Constitution de 1958, qui a posé que ces traités ont « une autorité supérieure à celle des lois » — sous réserve d'une condition de réciprocité : un étage supplémentaire, formé des normes internationales, a donc été aménagé dans la hiérarchie des normes ; et les juridictions en ont tiré tour à tour les conséquences, en acceptant d'écarter les lois qui seraient contraires aux traités. Le mécanisme est le même pour le droit communautaire, en s'étendant à l'ensemble du droit dérivé, les États étant de surcroît tenus d'édicter les normes d'application et de prendre les mesures d'exécution nécessaires, sous le contrôle du juge communautaire. L'État de droit interne est ainsi mis au service de la construction d'un État de droit international.

Cette dimension prend une importance toute particulière en ce qui concerne les droits fondamentaux : les textes relatifs à ces droits, adoptés au niveau international et au niveau régional, sont incorporés dans l'ordre interne, en bénéficiant par-là même des mécanismes de

¹⁵ Robert Cooper, *La fracture des nations. Ordre et chaos au XXIe siècle*, 2003, Denoël, Paris, 2004, p. 108.

protection prévus par celui-ci. Plus significativement encore, un certain nombre de conventions internationales supposent pour leur exécution le concours actif des juridictions nationales, soit que la juridiction internationale n'intervienne qu'à titre supplétif pour pallier leur inaction (cas de la Cour pénale internationale), soit qu'elle n'est saisie qu'après épuisement des voies de recours internes (cas de la Cour européenne des droits de l'homme), soit encore que les juridictions nationales soient garantes de leur application : la règle de la compétence universelle¹⁶ prévue par une série de conventions, relatives notamment à la piraterie internationale, aux prisonniers de guerre, au trafic de stupéfiants, au terrorisme ou à la torture, fait ainsi obligation aux États de poursuivre les auteurs de certains faits, quelle que soit leur nationalité ou celle de leurs victimes ; on sait les difficultés que sa mise en œuvre a soulevées¹⁷.

Plus généralement, la construction d'un État de droit international est censée présupposer la diffusion du modèle de l'État de droit dans le monde entier : on retrouve ici la vision kantienne de la « *Constitution républicaine* » comme condition de la « *paix universelle* » ; la souveraineté reconnue aux États pour définir leur régime politique connaît ainsi des limites, qui réduisent « *l'amplitude de la diversité acceptable* »¹⁸. L'idée selon laquelle l'adhésion au modèle de la démocratie et de l'État de droit conduirait à renoncer à faire usage de la force, aussi bien sur le plan international que dans l'ordre interne, est fortement enracinée : à la différence des dictatures par essence belligères, les démocraties libérales seraient naturellement pacifiques¹⁹ et privilégieraient la recherche de compromis ; la résorption des conflits inter-étatiques ne pourrait dès lors être obtenue que par une homogénéisation progressive des principes d'organisation des États. La construction européenne témoigne de l'importance de ce facteur : la construction d'une paix durable en Europe a été rendue possible par l'adhésion des pays européens à un même modèle d'organisation politique, fondé sur la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit, qui est érigé en principe fondateur de la construction européenne. L'admission des pays d'Europe centrale et orientale au Conseil de l'Europe puis au sein de l'Union européenne a été ainsi subordonnée à l'introduction des mécanismes de l'État de droit : au nombre des critères fixés par le Conseil européen en Copenhague de juin 1993 figure l'existence « *d'institutions stables, garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme et le respect des minorités* » et les demandes d'adhésion sont examinées à l'aune de ces critères. L'ONU adhèrera à cette problématique, en liant la paix et la sécurité internationale à la promotion de l'État de droit dans l'ordre interne : la déclaration finale de la conférence sur les droits de l'homme tenue à Vienne en juin 1993 appellera ainsi « *les États à renforcer les institutions nationales et infrastructures qui maintiennent l'État de droit* », en vue de créer « *les conditions permettant à chacun de jouir des droits universels et des libertés fondamentales* » ; l'« *agenda pour la démocratisation* », établi le 17 décembre 1996 par le secrétaire général de l'Organisation, s'inscrit dans la même perspective.

L'État de droit est ainsi conçu comme le moyen de pacifier les rapports internationaux, dans la double mesure où il implique que les États se soumettent à une loi qui les dépasse et où ils se coulent eux-mêmes dans le moule du droit : sans doute, la société internationale est-elle encore bien loin d'atteindre cet idéal ; cependant, des pans en avant continueraient à être effectués dans cette voie, comme le montre la mise en place de la Cour pénale internationale. Cette vision témoigne de cette confiance absolue placée dans le droit, qui était au cœur de la construction de

¹⁶ Géraud de la Pradelle, « La compétence universelle », Hervé Ascensio/Emmanuel Decaux/Alain Pellet, *Droit international pénal*, Editions Pedone, Paris, 2000, pp. 905 sq.

¹⁷ La Belgique ayant en août 2003 limité le champ d'application des lois précédemment adoptées en 1993 et 1999 mais une interprétation large ayant été donnée le 5 octobre 2005 par le Tribunal constitutionnel espagnol.

¹⁸ David Held, *Un nouveau contrat mondial. Pour une gouvernance social-démocrate*, 2004, Presses de Sciences Po, Coll. Débats, 2005, p. 228.

¹⁹ Serge Sur, *op. cit.*, p. 406 ; Jean-Jacques Roche, *Relations internationales*, LGDJ, Paris, 1999, p. 105.

la théorie de l'État de droit : elle repose sur la croyance que le pouvoir peut être lié par des règles, que la force peut être mise au service du droit, que la domination peut être exercée conformément à des normes préétablies ; présupposant la capacité de la norme à faire advenir ce qu'elle énonce, l'État de droit postule la *forclusion de la violence*. Or, cette conception idéalisée du droit occulte le fait qu'il est lui-même enjeu permanent de luttes et que les rapports de force ne sauraient, pas plus sur le plan international que sur le plan interne, être éradiqués par la seule vertu de la norme juridique. La dogmatique de l'État de droit apparaît en réalité, non seulement comme un instrument de pacification des rapports internationaux, mais aussi comme un vecteur d'hégémonie.

II / L'ÉTAT DE DROIT COMME VECTEUR D'HÉGÉMONIE DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

Le thème de l'État de droit ne sort pas du néant : indissociable d'un ensemble de représentations et de valeurs lentement forgées au fil de l'histoire des pays européens, il implique toute une conception de l'organisation politique ; le fait qu'il se présente dans la société contemporaine comme un standard international auquel tout État est tenu de se conformer tend à montrer que cette conception est devenue hégémonique²⁰. L'État de droit va dès lors être utilisé comme argument d'autorité et principe de légitimation, permettant de justifier les pressions exercées sur certains États, voire une ingérence plus directe dans leurs affaires intérieures, au mépris de l'idée de souveraineté : il sert de ressource idéologique et d'arme politique pour imposer un ordre international, qui apparaît comme l'enveloppe d'un rapport de domination ; comme le note Ulrich Beck²¹, « *les États qui tissent le régime des droits de l'homme au rang de base programmatique et institutionnelle de leur politique se procurent un accès à des sources entièrement nouvelles de légitimation* ». Cette *instrumentalisation* du thème de l'État de droit est d'autant plus évidente qu'elle n'implique nullement la renonciation aux attributs de la puissance et l'acceptation des prérequis indispensables à la construction d'un authentique État de droit international.

A) *L'imposition du modèle de l'État de droit*

L'hégémonie conquise par le modèle libéral de l'État de droit est indissociable de la transformation, au début des années 90, du contexte international, consécutif à l'effondrement du système socialiste : tout se passe comme si les pays occidentaux parviennent alors à faire prévaloir leur conception de l'organisation politique, en la plaçant sous le sceau de l'universel ; l'implosion du bloc soviétique marque la fin de toute velléité de construction de modèles politiques alternatifs. Ce triomphe du modèle libéral est acquis dès l'instant où la « Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe » (CSCE) achève ses travaux sur la reconnaissance explicite par les États participants « *que la démocratie pluraliste et l'État de droit sont essentiels pour garantir le respect de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales* » (Copenhague, 29 juin 1990) — la Charte de Paris adoptée le 21 novembre 1990 confirmant que « *les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit* » constituent, en tant que conditions « *de la liberté, de la justice et de la paix* », la clef de voûte de la « *nouvelle Europe* ». Bénéficiant de la caution de l'ONU, le modèle de l'État de droit devient dès lors hégémonique et tend à se diffuser hors de son berceau d'origine : la plupart des nouvelles Constitutions des pays de l'Est et du Sud font explicitement référence à l'État de droit ; et cette référence se double d'un ensemble de dispositions concrètes mettant en œuvre ses exigences. Cette diffusion s'est effectuée par l'intermédiaire de réseaux d'échange, formels et informels : elle a utilisé la médiation d'experts, spécialistes en « *ingénierie constitutionnelle* » ; des « *pèlerins*

²⁰ Francis Fukuyama, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Flammarion, Paris, 1992.

²¹ *Op. cit.*, p. 426.

constitutionnels » ont été notamment porter la bonne parole, au nom et avec le financement des institutions européennes, en Europe centrale et orientale, pour assurer la promotion de l'État de droit.

Cette imposition du modèle de l'État de droit est aussi le produit de pressions plus explicites : les institutions européennes et les institutions financières internationales ont puissamment favorisé, par le biais de la « *conditionnalité démocratique* », l'importation des principes et des mécanismes de l'État de droit. Bien que leur statut leur interdise en principe toute immixtion dans le fonctionnement des États, les secondes ont mis l'accent sur la nécessité d'institutions publiques efficaces pour accompagner le développement économique, ainsi que sur le respect de certaines exigences d'ordre politique : au nom d'une « *bonne gouvernance* », la Banque mondiale a pu subordonner son aide à l'engagement de réformes politiques ; la même démarche sera adoptée par les Nations-Unies, notamment dans le cadre du Programme pour le développement (PNUD), et diverses organisations internationales. Sans doute, les proclamations solennelles ne sont-elles pas suffisantes pour attester de l'existence d'un authentique État de droit : entre le discours et la pratique, la marge est souvent considérable ; ces écarts ne remettent cependant pas en cause la puissance symbolique attachée à un vocable qui est devenu une référence incontournable dans la vie internationale.

Une étape nouvelle a été franchie dans la décennie suivante avec le recours à la force pour imposer l'État de droit. A l'impératif d'une lutte sans merci contre le terrorisme qui a prévalu aux États-Unis après les attentats du 11 septembre, a en effet fait place une vision différente, donnant aux États-Unis la mission de « *répandre la liberté et la démocratie à travers le monde* »²². La réussite de l'action menée contre le terrorisme dépendrait en fin de compte du « *développement de la liberté dans le monde entier* »²³ : il ne s'agit sans doute pas pour les États-Unis d'imposer leur propre système de gouvernement « *à ceux qui ne le souhaitent pas* », mais d'aider les peuples à sortir de la tyrannie par le passage à la démocratie et à l'État de droit ; ainsi, « *le feu indompté de la liberté atteindra les recoins les plus sombres de notre monde* ». Cette logique avait déjà été avancée au moment de l'intervention en Irak : au-delà de l'invocation de la présence d'armes de destruction massive, l'objectif était de mettre en place un régime politique nouveau, première étape d'une démocratisation générale des régimes politiques arabes, de nature à transformer les équilibres politiques au Proche-Orient — logique vis-à-vis de laquelle le G 8 prendra ses distances en juin 2004, en soulignant que « *le changement ne saurait être ni ne peut être imposé de l'extérieur* » ; elle sera systématisée par G.W. Bush à l'aube de son second mandat. La politique étrangère des États-Unis se trouve ainsi à nouveau empreinte de ce « *messianisme démocratique* », récurrent dans l'histoire politique américaine, mais n'hésitant pas cette fois à recourir à la force pour atteindre ses objectifs²⁴ : Dieu aurait donné aux États-Unis, nation « *bonne* » par essence, la responsabilité de mettre fin à la tyrannie dans le monde et de conduire les peuples sur le chemin de la liberté²⁵ ; à cet effet, il leur revient de mettre les moyens de puissance dont ils disposent au service de la démocratie et de l'État de droit. Alors qu'il était conçu comme un moyen de pacification des relations internationales et si l'objectif final reste bien de « *rassembler la communauté des démocraties pour établir un système international basé sur des valeurs partagées et le respect du droit* », l'État de droit devient, par un curieux retournement, un instrument de légitimation du recours à la force : la paix n'est plus

²² Audition de Condoleezza Rice devant la Commission des Affaires étrangères du Sénat, le 18 janvier 2005.

²³ Discours d'investiture de G.W. Bush, 20 janvier 2005.

²⁴ Le messianisme démocratique de G.W. Bush serait dès lors davantage d'inspiration « *jacksonienne* » que « *wilsonianne* », selon la typologie éclairante de Walter Russell Mead (*Sous le signe de la providence. Comment la diplomatie américaine a changé le monde*, O. Jacob, Paris, 2004).

²⁵ Bernard Cubertafond, « *Essai sur un despotisme post-moderne : le démo-despotisme* », *AFRI*, 2004, pp. 72 sq.

censée résulter de l'acceptation par les États de règles communes librement consenties, mais de l'imposition par la contrainte d'un modèle posé comme le seul concevable ; l'État de droit se transforme ainsi en vecteur de domination, d'autant que son invocation ne suffit nullement à mettre la puissance hors jeu.

B) État de droit et logique de puissance

Le recours à la force pour assurer la propagation de l'État de droit montre que la logique de la puissance reste plus que jamais présente au cœur des relations internationales. La force n'est compatible avec l'État de droit qu'à la condition qu'elle soit engagée dans les conditions fixées par les normes du droit international, mieux encore mise au service de celui-ci ; au contraire, si le droit est mis au service d'une stratégie, utilisé comme moyen de légitimation d'une politique commandée par le souci de défense des intérêts nationaux, on quitte l'épure de l'État de droit : la norme juridique ne se présente plus comme une contrainte, mais comme un arme, un instrument d'action au service de la puissance.

Telle est bien la rationalité qui sous-tend la politique étrangère des États-Unis depuis les attentats du 11 septembre, même si le discours officiel et les pratiques suivies ont connu quelques infléchissements, à la mesure des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre. L'objectif primordial est la défense des États-Unis menacés par le terrorisme : la propagation de la démocratie et de l'État de droit n'est qu'un moyen pour atteindre cet objectif²⁶ ; s'ils sont utiles comme moyens de légitimation, le respect du droit international et la caution des Nations-Unies, garantes de la « *légalité internationale* », passent au second plan, derrière cet objectif. Cette rationalité sera exposée de manière très explicite après les attentats du 11 septembre : dans son discours prononcé le 20 septembre devant le Congrès, G.W. Bush annonçait le début de la « *guerre contre la terreur* », en invitant les autres pays à rejoindre cette croisade contre le « *mal* »²⁷. Bien que les frappes aériennes sur l'Afghanistan puis l'intervention terrestre aient été effectuées sans l'accord préalable du Conseil de sécurité, les États-Unis pourront s'appuyer sur les résolutions 1368 et 1373 précitées, appelant à combattre la menace terroriste « *par tous les moyens* » et reconnaissant le droit des États à la « *légitime défense* », et ils obtiendront ultérieurement l'adoption de résolutions appuyant leur action — une force de sécurité internationale étant mandatée par les Nations-Unies : la puissance américaine apparaît ainsi, au prix de quelque artifice, mise au service de l'État de droit international. Il n'en ira plus de même avec l'intervention en Irak, pour laquelle les États-Unis ne parviendront pas à obtenir l'aval du Conseil de sécurité : ce n'est que dans un second temps, et au terme de difficiles négociations autour de résolutions successives (1472 du 28 mars, 1483 du 22 mai, 1500 du 14 août et 1511 du 16 octobre) qu'une « *régularisation* » sera opérée, la force d'occupation devenant « *multinationale* » et autorisée par le Conseil de sécurité.

Avec l'intervention en Irak, les États-Unis ont ainsi opté pour un unilatéralisme qui les conduit à engager les actions qu'ils jugent nécessaires, sans se laisser arrêter par les réserves ou l'opposition de la communauté internationale. Néanmoins, ils n'ont pu s'abstenir de tenter de légitimer cette stratégie au regard du droit international : la « *stratégie nationale de sécurité* » présentée en septembre 2002 par G.W. Bush est sous-tendue par l'idée que, face à une « *menace imminente* » et « *afin de parer ou d'empêcher de tels actes hostiles de nos adversaires* », les États-Unis sont fondés à agir « *de manière préemptive* » ; l'administration américaine se réfère ainsi à la doctrine de la « *légitime défense* », admise par le droit international, mais en la

²⁶ Comme le constate G.W. Bush le 20 janvier 2005, « *la survie de la liberté dans notre pays dépend de plus en plus du succès de la liberté dans d'autres pays* ».

²⁷ « *Chaque pays doit maintenant prendre une décision. Ou bien vous êtes avec nous, ou bien vous êtes avec les terroristes. A partir de maintenant, chaque pays qui continue d'abriter ou de soutenir le terrorisme sera considéré par les États-Unis comme un régime hostile* ».

concevant de manière très extensive. Si cette inflexion n'est pas récusée par certains²⁸, elle ne ferait pour d'autres que donner une apparence de légitimité à des actions relevant en fait de la « *guerre préventive* »²⁹ et conduirait à une extension redoutable du droit de recourir à la guerre³⁰ ; la contradiction entre État de droit et logique de puissance ressort ici en pleine lumière.

Même si les difficultés rencontrées depuis lors ont conduit les États-Unis à rechercher l'appui de la communauté internationale, la politique étrangère américaine apparaît irréductible à la logique de l'État de droit international et, dans une large mesure, contraire à elle : l'opposition résolue à la mise en place de la Cour pénale internationale et les efforts déployés pour que les ressortissants américains soient exemptés de toute poursuite devant elle³¹, les réticences manifestées vis-à-vis des juridictions et des organisations internationales, le refus de ratifier le protocole de Kyoto révèlent la profonde ambivalence des États-Unis vis-à-vis de l'ordre juridique international ; tout se passe comme s'ils tendaient à faire un usage purement instrumental des institutions internationales, selon qu'ils y trouvent, ou non, un appui³² — l'ONU étant notamment conçu comme un « *instrument utilisable à la carte* » et non comme « *le lieu d'élaboration d'une loi internationale s'appliquant à tous* »³³. Une opposition existerait ainsi entre les États européens, vivant dans un « *paradis post-moderne* », reposant sur le rejet de la force et privilégiant le droit, et les États-Unis, qui cumulent les différentes ressources de la puissance³⁴ et n'hésitent pas à s'affranchir, si besoin est, des contraintes de l'État de droit international : si les premiers ont tenu à abandonner « *le monde anarchique de Hobbes pour entrer dans l'univers kantien de la paix éternelle* », c'est cependant parce qu'ils bénéficient du « *parapluie de la puissance américaine* »³⁵ ; ainsi l'État de droit international serait-il frappé d'une faiblesse congénitale puisque reposant en fin de compte sur la puissance.

Si la logique de l'État de droit a d'évidentes implications sur les relations internationales, c'est donc au prix de fortes tensions : la pacification des relations internationales qu'elle postule implique en effet une transformation en profondeur des principes d'organisation interne des États ; mais cette transformation passe elle-même par un processus d'imposition, qui révèle l'existence de rapports de domination, prenant parfois la forme d'une contrainte plus directe et plus brutale. L'État de droit tend alors à devenir, moins la garantie du bon usage de la force, que le principe servant à légitimer son exercice. Cette tension ne saurait surprendre : si elle contribue à normaliser les interactions sociales et politiques, la norme juridique est, dans le même temps, l'expression de certaines valeurs et le produit de rapports de force ; les potentialités contradictoires du thème de l'État de droit dans les relations internationales ne sont ainsi que le reflet de l'ambivalence inhérente au droit.

²⁸ Philippe Weckel, « Nouvelles pratiques américaine en matière de légitime défense », *AFRI*, 2005, pp. 128 sq.

²⁹ Stephen N. Walt, « La guerre préventive : une stratégie illogique », *AFRI*, 2005, p. 138.

³⁰ Esther Brimmer, « Les tensions transatlantiques aux Nations-Unies et le recours à la force », *AFRI*, 2005, pp. 89 sq.

³¹ Exemption obtenue aux Nations-Unies, pour les opérations de maintien de la paix, en 2002 et 2003, mais non en 2004. Voir « Justices internationales », *Questions internationales*, La documentation française, n° 4, 2003

³² G. John Ikenberry, « Les États-Unis et le multilatéralisme », *Questions internationales*, n° 3, 2003, pp. 40.

³³ Guillaume Parmentier, « Le débat interne sur le rôle des États-Unis dans le monde », *ibid.*, p. 34.

³⁴ Relevant aussi bien du *hard power* (territoire, population, capacité militaire, puissance économique) que du *soft power* (culture, valeurs, idéologique, histoire) (Joseph Nye, *The Paradox of American Power*, Oxford University Press, Oxford, 2002).

³⁵ Robert Kagan, *La puissance et la faiblesse. Les États-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Plon, Paris, 2003.

Résumé

L'État de droit est censé conduire à la pacification des relations internationales, au terme d'un processus complexe, dans lequel les dimensions externe et interne s'entremêlent et renvoient l'une à l'autre : il ne s'agit pas seulement de construire un « État de droit international », impliquant l'existence de règles supérieures aux États, mais encore de faire reposer cette construction sur l'adoption par les États d'un modèle d'organisation politique fondé sur la primauté du droit. Néanmoins, l'État de droit est aussi, et dans le même temps, un vecteur d'hégémonie : il est en effet utilisé comme argument d'autorité et principe de légitimation, afin de justifier les pressions exercées sur certains États, voire une ingérence plus directe dans leurs affaires intérieures ; il sert de ressource idéologique et d'arme politique pour imposer un ordre international qui apparaît comme l'enveloppe d'un rapport de domination. Ces potentialités contradictoires ne sont que le reflet de l'ambivalence inhérente au droit.

Abstract

The rule of law is usually expected to result in the pacification of international relations, through a series of complex interactions between its internal and external dimensions. What is at stake here is not only the edification of an "international rule of law" involving higher rules that all states would have to follow; such an edification must also be grounded on each state's embracing a model of political organization in which the rule of law applies. Yet, the rule of law simultaneously partakes of a trend toward hegemony: it is often used as a way of closing ongoing debates and of legitimizing one option over another, thus providing a justification for applying pressure on uncooperative states, or even for interfering in their internal affairs. It stands as an ideological resource, a political weapon by the use of which one may build an international order that actually covers a system of subordination. These conflicting potentialities, however, only reflect the intrinsic ambivalence of law itself.