

ETAT DE DROIT ET RELATIONS INTERNATIONALES

PAR

JACQUES CHEVALLIER (*)

Le thème de l'Etat de droit a connu, à partir des années 1980, 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 politique (1). Cette promotion n'a pas été dénuée de portée concrète : l'Etat de droit n'est pas une simple figure rhétorique, construite à des fins de légitimation. Doté de force agissante, le discours de l'Etat de droit a alimenté un double mouvement de réévaluation du rôle de l'Etat et du jeu des mécanismes démocratiques. Ces effets ne se situent pas seulement dans l'ordre interne : non seulement le thème de l'Etat de droit s'est mondialisé, mais encore il bénéficie, depuis le début des années 1990, 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 Etat est tenu de se confirmer.

Plus profondément, dans la mesure où la logique de l'Etat de droit est fondée sur le principe selon lequel la puissance de l'Etat doit être encadrée par des normes juridiques, elle trouve tout naturellement un prolongement au niveau international : les normes auxquelles les Etats 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'un «Etat de droit international», pesant comme contrainte sur les Etats et jouant comme réducteur de leur souveraineté.

La dogmatique de l'Etat de droit débouche ainsi sur une conception radicalement nouvelle des relations internationales, dans laquelle la puissance des Etats est censée se trouver encadrée et limitée par le droit. On ne saurait y voir la simple version modernisée de la question classique de la soumission des Etats au droit international : dans la mesure où, dans la logique de l'Etat

(*) Professeur à l'Université Paris II – Panthéon-Assas et directeur du CERSA-CNRS.

(1) Jacques CHEVALLIER, *L'Etat de droit*, Montchrestien, Paris, 2003 (4^e éd.).

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'Etat 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'Etat de droit est à première vue indissociable des transformations que connaît la société internationale : l'acceptation par les Etats 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'Etat 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 Etat de droit et mondialisation*» (2) : 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'Etat de droit, mais encore la remise en cause de certains des droits fondamentaux consacrés après la Seconde Guerre mondiale; l'Etat 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'homme (3).

Cette valorisation d'un Etat 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 de Hobbes, privilégiant la force, et d'Emmanuel Kant, donnant la primauté au droit (4), apparaît quelque peu schématique : s'il est à première vue un élément de pacification des relations internationales, l'Etat de droit est aussi, dans le même temps, un vecteur d'hégémonie, en cela qu'il permet 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 puissances (5). Les deux aspects

(2) Daniel MOCKLE (dir.), *Mondialisation et Etat de droit*, Bruylant, Bruxelles, 2002, p. 8.

(3) Mireille DELMAS-MARTY, *Pour un droit commun*, Seuil, Paris, 1994; Mireille DELMAS-MARTY, *Trois défis pour un droit mondial*, Seuil, 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*, Alto-Aubier, Paris, 2003, p. 53. Pour une critique de la «*diplomatie des droits de l'homme*», cf. Guy HERMET, «*Démocratisation, droits de l'homme et gouvernance*», in 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.

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.

L'ETAT DE DROIT COMME INSTRUMENT DE PACIFICATION DES RELATIONS INTERNATIONALES

La problématique de l'Etat 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'autre (6) : il ne s'agit pas seulement en effet de construire un «Etat de droit international» impliquant l'existence de règles supérieures aux Etats ; il s'agit encore de faire reposer cette construction sur l'adoption par les Etats d'un modèle d'organisation politique fondé sur la primauté du droit. L'Etat 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'Etat au droit qu'implique celui-ci contribue à assurer la diffusion et l'application effective des normes de droit international ; l'Etat 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'Etats de droit».

Ce lien était au cœur de la perspective kantienne (7). 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 Etats : 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'Etats libres*» : il s'agit non d'un super-Etat, mais d'une «*alliance des peuples*», fondée sur la liberté des Etats 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 Etat 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 Etats et la construction d'un ordre pacifique international : la paix mondiale n'est pos-

(6) Monique CHEMILLIER-GENDREAU, «L'Etat de droit au carrefour des droits nationaux et du droit international», *L'Etat de droit, Mélanges Braibant*, Dalloz, Paris, 1996, p. 57.

(7) Emmanuel KANT, *Vers la Paix perpétuelle*, 1795, Garnier-Flammarion, Paris, 1991. Cf. Frédéric RAMÉL/David CUMIN, *Philosophie des relations internationales*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002, pp. 252 sq.

sible à ses yeux que si les Etats se dotent d'une Constitution garantissant les droits de l'homme et limitant le pouvoir; alors des rapports pacifiés pourront s'établir entre les Etats, tout en respectant leur souveraineté.

Cette perspective se retrouve chez Norberto Bobbio (8) ou encore chez Jürgen Habermas (9), avec cependant une relativisation du principe de souveraineté des Etats : pour Bobbio, l'établissement d'une paix durable dans le monde n'est concevable que si la Constitution des Etats 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 Etats et donc «*court-circuiter*» la souveraineté. Ulrich Beck est en revanche plus proche de la perspective kantienne, en concevant l'«*Etat cosmopolitique*» comme une «*réponse politique à la mondialisation*», par la promotion d'une logique nouvelle de coopération (10) : le cosmopolitisme ne marquerait donc nullement la fin de la souveraineté des Etats, mais son renforcement par l'association et le partage.

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

L'Etat de droit comme principe d'organisation de la société internationale

La logique de l'Etat 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 Etats 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 interétatique*», fondé sur l'accord des Etats; l'«*efficacité de ce droit repose sur l'engagement que chaque Etat assume 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 des normes (12), inhérente à la théorie de l'Etat 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'Etat de droit.

(8) *L'Etat et la démocratie internationale*, Complexe, Bruxelles, 1998, pp. 143-157. Cf. Charles LEBEN, «*Norberto Bobbio et le droit international*», *Utopies : entre droit et politiques. Mélanges Courvoisier*, Editions universitaires de Dijon, Dijon, 2005, pp. 215-233.

(9) *La Paix perpétuelle. Le bicentenaire d'une idée kantienne*, Le Cerf, Paris, 1996; *L'Intégration républicaine*, Fayard, Paris, 1999.

(10) *Op. cit.*, p. 179.

(11) Serge SUR, *Relations internationales*, Montchrestien, Paris, 2004 (3^e éd.), p. 207 sq.

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

Postulant l'existence d'une «*légalité internationale*», c'est-à-dire d'un corpus de règles s'imposant à l'ensemble des Etats, ainsi que la mise en place de mécanismes permettant d'en assurer le respect, l'Etat 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 Etats 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. Cependant, cette vision apparaît trop simple : s'il a les limites d'un mythe, l'Etat de droit international en a aussi la force agissante ; l'idéal de l'Etat 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 Etats, l'ONU apparaît comme un forum mondial, l'instance de préfiguration de cette «*démocratie interétatique*» (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 Etat 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 Etat 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 Etats 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'Etat 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 Iraq : les résolutions 1 368 et 1 373 adoptées

(13) Philippe MOREAU DEFARGES, «La fin des Nations Unies ? L'empire et le droit», *Annuaire français de relations internationales*, vol. V, 2004, p. 266.

(14) Dominique DE VILLEPIN, *op. cit.*, p. 167.

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 apportât le 8 octobre son soutien à l'opération «Liberté immuable»; à l'inverse, le fait que l'intervention en Iraq ait été décidée sans l'accord du Conseil a suscité de vives controverses.

L'Etat 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 Etats : 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 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'Etat de droit. L'idée que tout homme disposerait d'un ensemble de droits, véritable patrimoine commun de l'humanité, que les Etats 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'Etat de droit*», selon la formule du Secrétaire général de l'ONU.

Tout se passe ainsi comme si avaient été jetées les bases d'un Etat 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 Etats membres et l'introduction de dispositifs de protection juridictionnelle des droits et libertés sont conformes à la logique de l'Etat 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'Etat de droit international ne saurait cependant être dissocié des mécanismes internes sur lesquels il prend appui.

(15) Robert COOPER, *La Fracture des nations. Ordre et chaos au XXI^e siècle*, Denoël, Paris, 2004, p. 108.

L'Etat de droit comme principe d'organisation des Etats

L'Etat de droit international est indissociable des principes qui commandent l'organisation interne des Etats. 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 Etats : or, le système de l'Etat de droit permet cette incorporation, en définissant la place qui leur est assignée; le perfectionnement des mécanismes de l'Etat 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 était donc intégré à un système relevant moins de l'Etat de droit que de l'«Etat 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 Etats 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'Etat de droit interne est ainsi mis au service de la construction d'un Etat 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 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 ne soit 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 universelle (16) prévue par une série de conventions, relatives notamment à la piraterie internationale, aux prisonniers de guerre,

(16) Géraud DE LA PRADELLE, «La compétence universelle», in Hervé ASCENSIO/Emmanuel DECAUX/Alain PELLET, *Droit international pénal*, Pedone, Paris, 2000, pp. 905 sq.

au trafic de stupéfiants, au terrorisme ou à la torture, fait ainsi obligation aux Etats 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 soulevées (17)).

Plus généralement, la construction d'un Etat de droit international est censée présupposer la diffusion du modèle de l'Etat 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 Etats 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'Etat 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 belligènes, les démocraties libérales seraient naturellement pacifiques (19) 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 Etats.

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'Etat 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'Etat de droit : au nombre des critères fixés par le Conseil européen à Copenhague en 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 adhérera à cette problématique, en liant la paix et la sécurité internationale à la promotion de l'Etat 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 Etats à renforcer les institutions nationales et infrastructures qui maintiennent l'Etat 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.

(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*, Presses de Sciences Po, Paris, 2005, p. 228.

(19) Serge SUR, *op. cit.*, p. 406; Jean-Jacques ROCHE, *Relations internationales*, LGDJ, Paris, 1999, p. 105.

L'Etat de droit est ainsi conçu comme le moyen de pacifier les rapports internationaux, dans la double mesure où il implique que les Etats 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 pas 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 la théorie de l'Etat 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'Etat 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'Etat de droit apparaît en réalité, non seulement comme un instrument de pacification des rapports internationaux, mais aussi comme un vecteur d'hégémonie.

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

Le thème de l'Etat 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 Etat est tenu de se conformer tend à montrer que cette conception est devenue hégémonique (20). L'Etat de droit va dès lors être utilisé comme argument d'autorité et principe de légitimation, permettant de justifier les pressions exercées sur certains Etats, 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; ainsi que le note Ulrich Beck (21), «*les Etats 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'Etat de droit est d'autant plus évidente qu'elle n'implique nullement la renoncia-

(20) Francis FUKUYAMA, *La Fin de l'histoire et le dernier homme*, Flammarion, Paris, 1992.

(21) *Op. cit.*, p. 426.

tion aux attributs de la puissance et l'acceptation des prérequis indispensables à la construction d'un authentique Etat de droit international.

L'imposition du modèle de l'Etat de droit

L'hégémonie conquise par le modèle libéral de l'Etat de droit est indissociable de la transformation, au début des années 1990, 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 Etats participants, «*que la démocratie pluraliste et l'Etat 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'Etat 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'Etat 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'Etat 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 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'Etat de droit.

Cette imposition du modèle de l'Etat 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'Etat de droit. Bien que leur statut leur interdise en principe toute immixtion dans le fonctionnement des Etats, 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 par diverses organisations internationales. Sans doute les proclamations solennelles ne sont-elles pas

suffisantes pour attester de l'existence d'un authentique Etat 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'Etat de droit. A l'impératif d'une lutte sans merci contre le terrorisme qui a prévalu aux Etats-Unis après les attentats du 11 septembre, a en effet succédé une vision différente, donnant aux Etats-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 Etats-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'Etat 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 Iraq : 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 G8 prendra ses distances en juin 2004, en soulignant que «*le changement ne saurait être ni ne peut être imposé de l'extérieur*», et qui sera systématisée par G. W. Bush à l'aube de son second mandat. La politique étrangère des Etats-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 objectifs (24) : Dieu aurait donné aux Etats-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 liberté (25); à cet effet, il leur revient de mettre les moyens de puissance dont ils disposent au service de la démocratie et de l'Etat 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 par-*

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

(23) Discours d'investiture de G.W. BUSH, 20 janv. 2005.

(24) Le messianisme démocratique de G.W. BUSH serait dès lors davantage d'inspiration «*jacksonienne*» que «*wilsonienne*», 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*», *Annuaire français de relations internationales*, vol. V, 2004, pp. 72 sq.

tagées et le respect du droit», l'Etat de droit devient, par un curieux retournement, un instrument de légitimation du recours à la force : la paix n'est plus censée résulter de l'acceptation par les Etats de règles communes librement consenties, mais de l'imposition par la contrainte d'un modèle posé comme le seul concevable; l'Etat de droit se transforme ainsi en vecteur de domination, d'autant que son invocation ne suffit nullement à mettre la puissance hors jeu.

Etat de droit et logique de puissance

Le recours à la force pour assurer la propagation de l'Etat 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'Etat 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'Etat de droit : la norme juridique ne se présente plus comme une contrainte, mais comme une 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'Etat de droit n'est qu'un moyen pour atteindre cet objectif (26); 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 1 368 et 1 373 précitées, appelant à combattre la menace terroriste «*par tous les moyens*» et reconnaissant le droit des Etats à la «*légitime défense*», et ils obtiendront ultérieurement l'adoption de résolutions appuyant leur action – une force de sécurité inter-

(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.*»

nationale étant mandatée par les Nations Unies : la puissance américaine apparaît ainsi, au prix de quelque artifice, mise au service de l'Etat de droit international. Il n'en ira plus de même avec l'intervention en Iraq, pour laquelle les Etats-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 (1 472 du 28 mars, 1 483 du 22 mai, 1 500 du 14 août et 1 511 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 Iraq, les Etats-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 Etats-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 concevant de manière très extensive. Si cette inflexion n'est pas récusée par certains (28), 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 guerre (30); la contradiction entre Etat de droit et logique de puissance ressort ici en pleine lumière.

Même si les difficultés rencontrées depuis lors ont conduit les Etats-Unis à rechercher l'appui de la communauté internationale, la politique étrangère américaine apparaît irréductible à la logique de l'Etat 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 elle (31), 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 Etats-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,

(28) Philippe WECKEL, «Nouvelles pratiques américaine en matière de légitime défense», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VI, 2005, pp. 128 sq.

(29) Stephen N. WALT, «La guerre préventive : une stratégie illogique», *Annuaire français de relations internationales*, vol. VI, 2005, p. 138.

(30) Esther BRIMMER, «Les tensions transatlantiques aux Nations Unies et le recours à la force», *Annuaire français de relations internationales*, 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. Cf. «Justices internationales», *Questions internationales*, n° 4, nov.-déc. 2003.

ou non, un appui (32) – l'ONU étant notamment conçue 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 Etats européens, vivant dans un «*paradis post-moderne*», reposant sur le rejet de la force et privilégiant le droit, et les Etats-Unis, qui cumulent les différentes ressources de la puissance (34) et n'hésitent pas à s'affranchir, si besoin est, des contraintes de l'Etat 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); l'Etat de droit international serait donc frappé d'une faiblesse congénitale puisque reposant en fin de compte sur la puissance.

* *
*

Si la logique de l'Etat 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 Etats; 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'Etat 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'Etat de droit dans les relations internationales ne sont ainsi que le reflet de l'ambivalence inhérente au droit.

(32) G. John IKENBERRY, «Les Etats-Unis et le multilatéralisme», *Questions internationales*, n° 3, sept.-oct. 2003, p. 40.

(33) Guillaume PARMENTIER, «Le débat interne sur le rôle des Etats-Unis dans le monde», *Questions internationales*, n° 3, sept.-oct. 2003, p. 34.

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

(35) Robert KAGAN, *La Puissance et la faiblesse. Les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Plon, Paris, 2003.