



La Revue Diplomatique

Institut
EGA

SOUS LA CODIRECTION DE
ALEXANDRE NEGRUS & ROMAIN BERTOLINO

Revue trimestrielle - Octobre 2020

N°11 - 9.80 €

NOUVELLES ARMES, NOUVEAUX ESPACES DE CONFLIT ET NOUVEAUX ACTEURS

ALAIN PELLET

Le droit international entre crise
et espoirs

Louis AUBERT

Kaitlyn BOVÉ

Véronique CHAPUIS-THUAULT

Sandie DUBOIS

Francis LENNE

Dylan RIEUTORD

Olivier SORIA

Nato TARDIEU

Charles THIBOUT

ALAIN DE DAINVILLE

La mer: terrain de tensions diplomatiques et
géopolitiques

Jérôme BONDU

Eva BURGAT

Céline CLÉMENT

Samy FRIFRA

Pierre M'PELÉ

Coline SAVIER

Léna STEPHAN

Guillaume WEISZBERG

JEAN-MICHEL MIS

La blockchain: quels enjeux au niveau
interétatique pour restaurer notre
souveraineté technologique ?

Yannis BOULAND

Manon CHEMEL

Meggie COPPIN

Claude LEFEBVRE

Damini PANTALEON

Jean-Marc SORBÉ-DOMERGUE

Émeline STRENTZ

Océane ZUBELDIA

ÉDITORIAL

Nouvelles armes, nouveaux espaces de conflit et nouveaux acteurs

LE DROIT INTERNATIONAL ENTRE CRISE ET ESPOIRS*

Il ne fait aucun doute qu'aujourd'hui le droit international est en crise. L'offensive du président Trump contre le multilatéralisme le confirme de manière caricaturale, mais les racines de cette situation alarmante sont probablement beaucoup plus profondes.

Je suis impliqué dans le droit international depuis environ 50 ans, et j'entends depuis presque aussi longtemps que le droit international est en crise. Il l'aurait été lorsqu'il a été ébranlé par les nouveaux États issus du processus de décolonisation, lorsque je me suis intéressé pour la première fois à ce domaine dans la seconde moitié des années 60. Il en était encore ainsi lorsque Prosper Weil, dans son célèbre pamphlet sur la normativité relative, évoquait la « pathologie du système normatif international » [« Le droit international malade de ses normes »] au début des années 1980.¹ Après l'euphorie éphémère de la première moitié des années 1990, il en a été de même, pour d'autres raisons, lorsque les États-Unis ont attaqué l'Irak et, moins conjoncturellement, en raison de la mondialisation et de la nouvelle approche du droit international qu'elle a imposée. Mais je pense qu'il est encore plus en crise aujourd'hui que jamais avec... le choix est vaste : la démolition systématique de l'ordre international d'après-guerre par Donald Trump, l'annexion douteuse de la Crimée par la Russie, le sort infligé par le gouvernement syrien à sa propre population, le refus de plusieurs États (Chine, Colombie, Croatie) de respecter les jugements ou les sentences arbitrales qui leur donnent tort, etc.

Comme l'a déclaré il y a quelque temps Jean-Marc Sauvé, l'ancien vice-président du Conseil d'État français, dans un remarquable discours devant la Société européenne de droit international : « notre époque semble marquer une double rupture : la crise n'est plus ponctuelle ou périodique, elle est devenue permanente ; elle ne nous éclaire plus sur le sens d'une évolution ; elle est devenue source d'indécision, de désordres et d'incertitudes quant à ses causes et ses effets, à son diagnostic et ses remèdes. Les crises ne s'inscrivent plus avec autant d'évidence qu'auparavant dans l'horizon d'un 'après-crise'. Cette double rupture tient sans doute à un ébranlement profond de notre conception du progrès et des identités individuelle et collective. Nous sommes aujourd'hui confrontés au vertige d'une crise sans fin, sans ordre et sans limite »².

Tout cela signifie-t-il que le droit international est menacé dans son existence même ? Je ne le pense pas. Au contraire, d'une certaine manière : la plupart des menaces qui pèsent sur lui sont liées à l'« exacerbation de la souveraineté ; or, contrairement à une idée répandue, la souveraineté n'est pas incompatible avec le droit ; elle est le concept qui est à l'origine même du « droit des gens » et le rend au contraire absolument nécessaire. Soit une seule puissance est capable de

* Cette contribution est un extrait, partiellement révisé, d'une conférence faite par l'auteur à l'Université Humboldt de Berlin le 13 mai 2019, dont le texte anglais est disponible à l'adresse suivante : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3400689.

¹ Prosper Weil, « Vers une normativité relative en droit international. », *Revue générale de droit international public*, tome 86, 1982, p. 6. P. Weil emploie aussi plus loin l'expression « phénomène pathologique de la normativité internationale » (p. 11, par. 7).

² Discours de clôture par Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État lors de la 12^{ème} conférence annuelle de la Société européenne de droit international (SEDI), qui s'est tenue à Riga en Lettonie du 8 au 10 septembre 2016 (<http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Comment-le-droit-international-fonctionne-en-temps-de-crise>).

ÉDITORIAL

Nouvelles armes, nouveaux espaces de conflit et nouveaux acteurs

dominer complètement le monde et alors, oui, adieu au droit international en faveur d'un État global sans contrepoids extérieur, soit des États souverains – tous également souverains – continuent de coexister et alors, sauf à recourir à la guerre (qui serait suicidaire pour l'humanité si elle se produisait entre grandes puissances), le droit est indispensable pour assurer leur coexistence à travers un certain ordre juridique.

Plus on parle de souveraineté, plus le besoin de droit se fait sentir. En outre, il faut garder à l'esprit que, contrairement à une idée préconçue et insoutenable, la souveraineté, dans l'ordre international en tout cas, n'est en aucune façon un concept absolu dont il découlerait que les détenteurs – les États – ont le droit d'agir comme ils l'entendent sans aucune limitation. Si la souveraineté va de pair avec les droits qu'elle confère aux États, elle leur impose aussi des obligations : ils n'ont que les droits qui sont compatibles avec les droits, égaux, de tous les autres États.

Il n'en reste pas moins que, si les tendances actuelles se confirment, le droit international est, et sera, plus indispensable que jamais mais il risque de redevenir rapidement un ordre juridique largement interétatique ressemblant en apparence à celui décrit par Vattel dans les premières années du XVIIIe siècle – en tout cas un ordre plus « inter-souverains », moins multilatéral, mettant davantage l'accent sur les relations de pouvoir nouvelles et plus brutales : les États-Unis affaiblis (mais loin d'être à terre) par leur remise en cause de l'ordre moins injuste dont ils ont été les principaux fondateurs (et bénéficiaires) après 1945, au nom d'un slogan démagogique – « *America First* » - et par leur tentative de projeter leur propre loi au-delà de leurs frontières ; la Chine tisse sa toile en exaltant la souveraineté de l'État pour le plus grand bénéfice de la sienne, par le biais des « Nouvelles routes de la soie » ; et les autres, que ce soit la Russie de Poutine, l'Inde de Modi ou de moindres seigneurs - mais tout aussi inquiétants (et d'abord et avant tout des puissances régionales comme l'Arabie Saoudite, la Turquie ou l'Iran) - en essayant de profiter de la nouvelle guerre froide pour se frayer un chemin entre les deux géants qui pratiquent plus que jamais un clientélisme un peu obscène ; tandis que l'Europe, guettée par le populisme, s'effraie des menaces de sorties de l'UE et joue à « colin-maillard » avec les migrants.

Ce souverainisme exacerbé n'est pas seulement déployé dans l'ordre international. Il a également un impact au sein même des États : les dirigeants flattent le nationalisme des peuples, plantent les graines du populisme et entretiennent la « crise des migrants » alors même que le flux s'assèche. L'« illibéralisme » fleurit au cœur même des « libres démocraties d'Europe » ; les dictatures n'ont plus rien à craindre : le devoir d'ingérence est mort depuis longtemps et la responsabilité de protéger, qui semblait plus réaliste et a fait, un temps, l'objet d'un consensus minimal, est pour le moins en mauvais état.

Et ce n'est pas tout : pendant que les États jouent à ces jeux dangereux, la planète se meurt. Malgré les avertissements de plus en plus alarmants des scientifiques, les preuves irréfutables de la dégradation de l'environnement et de ses effets dramatiques sur le climat, la diversité biologique et, en fin de compte, la survie même de l'humanité, rien ne fait obstacle aux appétits financiers des grandes entreprises et des fonds spéculatifs. Dans le même ordre d'idées, les inégalités se creusent et risquent de devenir un facteur d'instabilité à long terme.

Cela étant dit, la situation est grave, mais pas nécessairement désespérée.



ÉDITORIAL

Nouvelles armes, nouveaux espaces de conflit et nouveaux acteurs

Tout d'abord, il n'est sans doute pas totalement impossible que la Chine réalise que sa *soft power* serait mieux assurée par un mépris moins marqué à l'égard du droit international (et il existe quelques signes encourageants à cet égard, indépendamment de sa défense proclamée du multilatéralisme, notamment sa répugnance moins vive à l'égard des modes obligatoires de règlement pacifique des différends en matière d'investissement). D'une manière plus générale, si on laisse de côté la crise de l'Organe d'appel de l'OMC, les mécanismes judiciaires ou arbitraux internationaux se portent aujourd'hui mieux que jamais. Quoi qu'en pensent les juges de la CIJ, celle-ci n'est pas submergée par les affaires, mais elle en sait beaucoup plus que par le passé. On se plaint souvent que la Cour mondiale est utilisée à des fins politiques. Et alors ? C'est une façon de reconnaître le poids du droit dans les relations internationales. Surtout, pour critiqués qu'ils soient, les arbitrages internationaux commerciaux ou en matière d'investissement prospèrent.

En second lieu, même si je ne suis pas très optimiste quant à la possibilité de conclure de nouveaux traités multilatéraux dans des domaines importants, il est intéressant de noter que, malgré les obstacles, le projet de convention générale sur le terrorisme continue d'être discuté, et il n'est pas impossible qu'une convention sur les crimes contre l'humanité puisse voir le jour sur la base du projet d'articles de la Commission du droit international dans un avenir assez proche.

Je n'irais pas jusqu'à dire que le verre est à moitié plein ; du moins, il n'est pas complètement vide même si l'on se contente d'une photo de la situation actuelle. Mais un film remontant dans le temps jusqu'à celle prévalant avant 1945 pour la comparer avec celle d'aujourd'hui permet d'être plus optimiste et de prendre la mesure des progrès qui ont été réalisés :

- L'interdiction de l'usage de la force armée n'a pas empêché la persistance de nombreux conflits ouverts ; depuis 1945, cependant, ils sont limités, souvent au sein d'un seul État (aussi atroces soient-ils - que ce soit en Syrie, au Yémen ou au Soudan, sans parler des génocides yougoslaves ou rwandais), même s'ils s'accompagnent bien souvent d'interventions extérieures massives ;

- La seconde moitié du XXe siècle a probablement été l'époque des pires catastrophes humanitaires de tous les temps (la Shoah, le goulag, le grand bond en avant et la révolution culturelle en Chine), mais c'est aussi l'époque où le monde s'est doté d'instruments juridiques pour faire face à ces catastrophes - du moins lorsque la volonté politique et l'équilibre des pouvoirs le permettent : le Conseil de sécurité peut considérer une catastrophe humanitaire comme une menace pour la paix et les responsables des pires crimes internationaux ne sont plus assurés de l'impunité même s'ils échappent trop souvent à la sanction ;

- Aucun État ne peut aujourd'hui prétendre que la protection (ou le mépris) des droits de l'homme relève de son « domaine réservé » : depuis 1945 - et cela reste vrai aujourd'hui - les États ne peuvent plus prétendre publiquement pratiquer la torture en tant que système de gouvernement - même si un trop grand nombre d'entre eux ne s'en privent pas dans le secret de leurs prisons et de leurs commissariats ;

- Il n'existe pas de tribunal international compétent pour régler tous les différends entre États ; mais si la Cour mondiale est restée longtemps le seul tribunal de ce type, la prolifération des cours internationales et des mécanismes d'arbitrage offre désormais un éventail large et diversifié de possibilités pour le règlement juridique des différends internationaux ; vive le forum shopping !

ÉDITORIAL

Nouvelles armes, nouveaux espaces de conflit et nouveaux acteurs

- On peut peut-être aussi mettre du bon côté de la balance l'émergence du droit international pénal et le déploiement de la juridiction universelle qui, cahin-caha, contribuent à consolider le sentiment de l'existence d'une communauté internationale, même si beaucoup reste à faire, notamment en ce qui concerne les crimes contre le terrorisme, et si l'avenir de cette branche du semble assez incertain ;

- Malgré l'attitude irresponsable de quelques États, à commencer par les plus puissants d'entre eux, « la communauté internationale dans son ensemble » a enfin pris la mesure du défi, vital pour notre planète, de la défense de notre environnement ; des mesures concrètes sont encore attendues, mais les principes sont désormais établis et il faut espérer qu'ils seront finalement mis en œuvre sous la pression de l'opinion publique.

J'ai fait tout mon possible pour remplir le verre contenant le droit international avec l'espoir qu'il ne se transforme pas en tonneau pour les Danaïdes. Mais les mots ne suffisent pas, il faut des actes.

Le droit n'est pas une fin en soi, c'est un moyen pour parvenir à des fins qui lui sont extérieures : le pouvoir et les valeurs ; le pouvoir de faire respecter certaines valeurs. Comme l'expliquait à juste titre Émile Giraud, professeur français de droit public aujourd'hui un peu oublié, qui était, pendant la guerre, le conseiller juridique de la Société des Nations, « le droit représente une politique qui a réussi »³. C'est vrai en droit international comme en droit interne : lorsque les rapports de force tournent au détriment de certaines valeurs, les normes juridiques qui les reflètent s'affaiblissent ou disparaissent. Il est indéniable que dans le monde contemporain, nous assistons à la montée de forces obscurantistes porteuses de croyances incompatibles avec les valeurs humanistes traditionnelles.

Mais il n'y a pas de baguette magique⁴ ; c'est le rapport de force que nous devons essayer de changer, non pas en proclamant de manière irréaliste des règles juridiques inapplicables, mais en prenant des mesures politiques pour établir les conditions d'un changement réel. À cette fin, on peut penser que la solution du problème se trouve, en grande partie, au niveau interne. Il ne peut y avoir d'écart entre les valeurs promues par les normes internationales et celles qui prévalent au sein des États : si des doctrines populistes comme celles de Trump aux États-Unis ou d'Orban en Hongrie, illibérales ou franchement dictatoriales, nationalistes et chauvines continuent à se répandre comme aujourd'hui, on voit mal comment les tendances actuelles erratiques et regrettables du droit international seront corrigées et nous risquons de continuer à glisser sur la mauvaise pente ; les juristes, qui le déplorent peut-être, ne pourront que le reconnaître. Mais ce sont aussi des citoyens et, à ce titre, peut-être plus éclairés que d'autres, ils peuvent contribuer à empêcher cette évolution. Je crois profondément aux vertus de l'action politique à condition que, conformément à la sage mise en garde de Donald Tusk, l'ancien président du Conseil européen, nous gardions à l'esprit que « nous n'avons pas raison seulement parce que nous avons raison.

³ E. Giraud, « Le droit positif – Ses rapports avec la philosophie et la politique », in *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, Pedone, Paris, 1960, pp. 234. V. aussi: Guy de Lacharrière, *La politique juridique extérieure*, Economica, Paris, 1983, p. 199.

⁴ V. la déclaration faite aux médias par M. Pascal Lamy lors de son entrée en fonction comme Directeur général de l'OMC le 1er septembre 2005, disponible sur https://www.wto.org/french/news_f/news05_f/dg_lamy_1sept05_f.htm; v. aussi Cérémonie d'ouverture, Conférence ministérielle, Sixième session, Hong Kong, 13 décembre 2005, disponible sur https://www.wto.org/french/news_f/sppl_f/sppl15_f.htm

ÉDITORIAL

Nouvelles armes, nouveaux espaces de conflit et nouveaux acteurs

Notre raison doit répondre aux besoins des gens »⁵ ; et c'est par l'amélioration des politiques nationales que le droit international auquel je crois devra son salut ou sa descente aux enfers.

Alain PELLET

Professeur émérite de l'Université Paris Nanterre ; ancien Président de la Commission du Droit international des Nations Unies ; Président de la Société française pour le Droit international ; Membre de l'Institut de Droit international

www.AlainPellet.eu

⁵ Adam Michnik, Jaroslaw Kurski and Bartosz T. Wielinski, "Donald Tusk : « Si les démocraties libérales ne peuvent garantir le sentiment de sécurité, elles perdront »", *Le Monde*, 10 mai 2019, disponible sur https://www.lemonde.fr/international/article/2019/05/10/donald-tusk-si-les-democraties-liberales-ne-peuvent-garantir-le-sentiment-de-securite-elles-perdront_5460465_3210.html. [free translation from the French : "nous n'avons pas raison seulement parce que nous avons raison. Notre raison doit répondre aux besoins des gens"].