Art du droit et « science » des relations internationales

par Alain Pellet [1]

« Transfuge » reconverti à la science-politique, « bien qu'ayant bu à l'origine le lait des Facultés de droit », comme il s'est lui-même défini [2], Marcel Merle a, probablement du fait de ses origines universitaires, prêté bien davantage d'attention au phénomène juridique que la quasi-totalité des spécialistes des relations internationales, et, au-delà, que la plupart des sociologues, politologues et autres politistes.

Il est vrai que la superbe, l'arrogance ou, au mieux l'indifférence, ne sont pas l'apanage des sciences politiques. A leur commisération hautaine pour cette discipline formaliste, sans prise sur le réel, que serait le droit, répond la condescendance du juriste qui ne voit dans les théories échafaudées par les sociologues ou les politologues que vaines spéculations.

Ces antagonismes de spécialités sont exacerbés lorsqu'est en cause le phénomène international. Alors que les constitutionnalistes ont fait, progressivement, leur « révolution culturelle » et

1. Professeur à l'Université de Paris X - Nanterre et à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris.

2. Marcel Merle, « Droit public et sciences politiques » *in* XXIXe semaine de synthèse, *Le droit, les sciences humaines et la philosophie*, Lib. J. Vrin, Paris, 1973, p. 195.

se sont résignés à la « contamination » du droit constitutionnel par la science politique [1], les internationalistes – les spécialistes du droit international public – ont tendance à se recroqueviller sur eux-mêmes et à succomber à la tentation du « droit pur », système fermé, indifférent à l'origine et à l'application des normes [2]. Quant aux spécialistes des relations internationales, nombre d'entre eux, à l'image de Raymon Aron ou de H. J. Morgenthau, nient l'existence même du droit international au nom d'une *realpolitik* qui les fascine et d'une définition du droit paradoxalement puisée dans le seul ordre juridique interne.

Ces excommunications croisées sont stériles et « il est grand temps de jeter un pont entre des spécialités qui s'ignorent quand elles ne se méprisent pas » [3].

Au plan universitaire ou académique, les sciences politiques – y compris les relations internationales – sont, au moins en France, filles du droit. Dans la réalité, l'inverse est vrai et il n'est pas besoin d'être un marxiste très convaincu pour admettre que le droit est une superstructure, issue des rapports de force entre différents groupes sociaux dont il traduit l'équilibre à un moment donné, étant entendu qu'à son tour il rétroagit sur l'infrastructure.

Juristes et spécialistes des sciences politiques ont, à vrai dire, besoin les uns des autres. Les premiers parce qu'ils ne peuvent comprendre ni comment les règles juridiques se forment ni quels sont leurs effets s'ils ne s'intéressent pas à la structure dont elles sont issues et aux relations sociales qu'elles ont vocation à encadrer ; les seconds pour au moins deux raisons :

– d'abord parce que, d'un point de vue statique, celui de l'analyste, l'étude du droit renvoie une image raisonnablement exacte de l'état des rapports de force entre groupes sociaux dans une société donnée, à un moment donné (I) ;

– ensuite parce que, dans une perspective dynamique, celle des acteurs, le droit est un facteur non négligeable des relations sociales, et ceci vaut pour le droit international, à la fois enjeu et moyen des relations internationales (II).

---

1. V. *ibid*, p. 207.

2. Les normativistes kelséniens ne sont pas seuls à avoir succombé à cette tentation ; pour une illustration fameuse et récente, « du côté du positivisme volontariste », v. Prosper Weil, « Vers une normativité relative en droit international ? », *RGDIP*, 1982, pp. 5-47.

3. Marcel Merle, *Sociologie des relations internationales*, Dalloz, Paris, 1988, p. 4.

I. Le droit international, reflet de la société international

Le juriste n'est pas, ne peut pas être, et ne doit pas se vouloir, révolutionnaire, pas davantage d'ailleurs qu'il ne peut être « réactionnaire » : la révolution comme la réaction impliquent un changement radical par rapport à la situation existante ; or, le droit, interne comme international, n'est jamais que la photographie de ce qui est : « stabilité », « sécurité », « *reasonableness* », en sont les maîtres-mots. Les règles juridiques facilitent les relations entre les acteurs en consacrant l'équilibre social à un moment donné.

Le principe *uti possidetis*, qui impose aux Etats issus de la décolonisation (et peut-être à d'autres [1]) le respect des frontières et des limites administratives préexistantes est une illustration frappante de ce phénomène. Comme l'a relevé la Chambre de la CIJ appelée à trancher le *Différend territorial* entre le Burkina Faso et le Mali, « le principe de l'*uti possidetis* gèle le titre territorial, il arrête la montre sans lui faire remonter le temps » et fixe l'« instantané » du statut territorial existant à ce moment-là », celui de l'accession à l'indépendance [2]. Son but est de « préserver les acquis », d'« éviter la rupture d'un équilibre » ; il est issu du « besoin vital de stabilité » des Etats nouveaux [3].

L'exemple, il est vrai, est un peu « facile » dans la mesure où le contenu même du principe *uti possidetis* est ouvertement conservateur. Pourtant, la même constatation vaut pour toute les règles, y compris les « normes de changement » [4]. Qu'il s'agisse de la prétendue clause *rebus sic stantibus* ou du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, concepts dynamiques s'il en est, l'objectif est toujours de préserver l'équilibre social en circonscrivant le changement admissible, d'en préciser les limites et d'en fixer les modalités.

Le raisonnement peut être poussé plus loin. Aucune « loi naturelle » n'interdit au juriste de s'interroger sur le « pourquoi ? » de la règle et de son évolution ; bien au contraire : il n'y a pas de « droit pur » et, en prétendant « débarrasser la science du

---

1. L'applicabilité du principe aux Républiques issues de la dissolution de la Yougoslavie a été affirmée par la Commission d'arbitrage de la Conférence pour la paix en Yougoslavie dans son avis n° 3 en date du 11 janvier 1992, *RGDIP*, 1992, p. 267, et il a été retenu par les Etats de la CEI.

2. CIJ, arrêt du 22 décembre 1986, *Rec*, 1986, p. 568.

3. *Ibid.*, p. 567.

4. Expression empruntée à Monique Chemillier-Gendreau, « La notion de méthode et ses implications dans l'identification du droit international » *in* 8e Rencontre de Reims, *Réalités du droit international contemporain 6*, PU Reims, 1991, p. 70.

droit de tous les éléments qui lui sont étrangers »[1], Kelsen fait moins preuve d'arrogance que d'aveuglement. Sauf à confondre le droit avec une partie d'échecs, la norme ne peut être comprise, interprétée et appliquée qu'à la lumière du contexte.

Un exemple le montrera.

Consacré par les articles 1, paragraphe 2, et 55 de la Charte des Nations Unies le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes a été énoncé alors que le colonialisme ne faisait l'objet d'aucune condamnation juridique[2] et que la petite poignée de puissances coloniales tenaient encore – ou croyaient encore tenir – le « haut du pavé » sur la scène internationale ; il eut été inconcevable qu'elles acceptent le hara-kiri de leur Empire qu'eût constitué le droit à l'indépendance des peuples coloniaux. Mais le monde a changé ; avec l'appui des Etats se réclamant du communisme, le Tiers Monde s'est affirmé et a imposé un retournement non pas de l'énoncé du droit mais de son contenu : de « démocratique », le principe est devenu « indépendantiste ». Toutefois, parallèlement, la société des Etats représentés aux Nations Unies, comme effrayés de leur audace et inquiets des menaces qu'une telle interprétation faisait peser sur leur propre intégrité territoriale, ont enfermé la règle dans des limites étroites : le droit à l'indépendance ne bénéficierait qu'aux peuples coloniaux (et à des catégories assimilées et strictement circonscrites).

Vaine précaution. La vie sociale ne peut être figée. D'autres peuples, des Slovènes aux Québécois, des Gagaouzes aux Baltes, les « peuples autochtones », se sont emparés du principe dont les Etats, toujours sur la défensive, s'efforcent à nouveau de limiter la portée ; le compromis suivant semble se dessiner : toutes les communautés humaines dont les membres sont liés par des affinités ethniques, culturelles, religieuses ou linguistiques peuvent se considérer comme des peuples et ont, comme telles, le droit de disposer d'elles-mêmes, mais ce droit à une existence autonome ne constitue pas un titre suffisant pour revendiquer et obtenir l'indépendance[3].

---

1. Hans Kelsen, *Théorie pure du droit*, 2e éd., trad. Charles Eisenmann, Dalloz, Paris, 1962, p. 1.

2. Ce qu'atteste le fait que le chapitre XI de la Charte porte « Déclaration sur les territoires non autonomes ».

3. Dans le sens de ce compromis, v. l'avis n° 2 de la Commission d'arbitrage pour la Yougoslavie du 11 janvier 1992, *RGDIP*, 1992, p. 266 ou le projet de Déclaration universelle sur les droits des peuples autochtones élaboré par la Sous-commission de la lutte contre la discrimination et de la protection des minorités des Nations Unies.

La conclusion s'impose d'elle-même et ne nécessite pas de démonstration compliquée : la norme répond aux nécessités sociales du moment et est engendrée par les rapports de force tels qu'ils existent ou, plus exactement peut-être, tels qu'ils sont perçus par les acteurs :

– dans la « phase 1 » (dissociation du droit à l'autodétermination et du droit à l'indépendance), les Puissances colonialistes sont encore assez puissantes (ou le paraissent) pour imposer une interprétation du principe conforme à leurs intérêts impériaux tout en devant accepter un certain contrôle international ;

– dans un deuxième stade (assimilation du « droit des peuples » au droit à l'indépendance, limité aux peuples coloniaux), les rapports de force se sont inversés : les positions des pays communistes et du Tiers Monde, combinées avec la méfiance viscérale des Etats-Unis à l'encontre du colonialisme politique, ont raison de la résistance des Etats colonialistes ;

– dans la conjoncture actuelle, la désorganisation du système international, conséquence de la fin de l'équilibre bipolaire, fait céder les limitations édictées durant la guerre froide ; les revendications « infra-étatiques » sont plus difficiles à contenir : le droit à l'existence tend à être reconnu à tous les peuples ; mais la forme étatique, menacée, résiste.

Dans chaque cas, un équilibre est trouvé entre des pressions sociales antagonistes [1] et se traduit par une règle juridique nouvelle ou, ce qui revient au même, par une interprétation nouvelle d'un principe dont l'énoncé formel demeure inchangé.

La démonstration, plus ou moins évidente, peut être faite pour n'importe quelle norme : les règles juridiques ne sont pas le fait du hasard ; elles sont le fruit de la nécessité sociale. « Accordingly, if we are to understand the significance of international law and how it works and evolves, it is essential to look outside of the law itself » [2]. A ce titre, les sciences politiques, l'économie, l'histoire, constituent un apport précieux pour le juriste.

L'inverse est également vrai et la plupart des spécialistes de sciences politiques se privent d'un instrument utile de « décryptage » du social en négligeant les enseignements des analyses juridiques [3].

---

1. Le mécanisme des « contradictions » a été théorisé par Charles Chaumont (v. not. : « Cours général de droit international public », *RCADI*, 1970-I, Vol. 129, pp. 333-528) et par l'« Ecole de Reims » (v. les Actes des huit rencontres, PU Reims, 1974-1991).

2. Oscar Schachter, *International Law in Theory and Practice*, Nijhoff, Dordrecht, 1991, p. 3.

3. Il existe de brillantes exceptions. V. not. : Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts, *Le retournement du monde*, Presses de la FNSP-Dalloz, Paris, 1992, 249 p., not. pp. 113-144.

Pourtant, comme l'a relevé le dédicataire de ces lignes, « l'analyse des relations internationales englobe, parmi beaucoup d'autres aspects, l'étude de leur encadrement juridique. Ce dernier constitue un « signe » par lequel les auteurs des règles de droit – qui restent principalement les Etats – manifestent leur capacité de compréhension mutuelle, leur décision, leur désir ou refus de coopération et leur degré d'acceptation minimum de discipline commune. Bref, la production des normes est un critère et un test de la solidarité internationale. Le politologue ne peut s'en désintéresser » [1].

Dans cette perspective, le droit constitue, pour qui sait le déchiffrer, un baromètre fiable de l'état des rapports de force, des intérêts, des antagonismes au sein de la société internationale.

« A qui sait le déchiffrer », car il s'agit d'une image en pointillés, comparable à celle résultant de l'écographie par rapport à la photographie. Mais, avec un peu de savoir-faire – d'« art » plus que de « science » : *ars juris* – cette image est parlante et représentative.

Tel traité interdit toute réserve ou en limite considérablement la possibilité (par exemple l'article 309 de la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer) ? L'internationaliste sait qu'il y a là le signe d'un compromis difficile dont la lecture des autres dispositions de la Convention lui donnera l'explication. Tels Etats saisissent la Cour internationale de Justice d'un problème particulièrement sensible politiquement (par exemple la Libye et le Tchad au sujet de la bande d'Aozou) ? Le juriste y verra le signe du souci des protagonistes d'« en finir la tête haute » et, probablement, de pressions extérieures et/ou d'une modification de l'environnement international, et il déduira de la lecture du compromis quantité de renseignements intéressants sur les circonstances qui ont entraîné sa conclusion et sur les relations entre les deux Etats, etc...

L'historien, le politologue, savent lire ; ils peuvent utiliser le traité, mais ils sont, probablement, moins à même que la spécialiste du droit international qui, à partir d'une clause, peut dérouler le fil d'Ariane, d'en déduire des enseignements sur le contexte et la portée, de la comparer à d'autres, de la « décortiquer » et de la « soupeser ». L'humilité excessive, sincère ou feinte, répandue dans certains cercle juridiques, n'est pas de mise : le droit aussi apporte sa contribution à une meilleure connaissance des phénomènes sociaux. Quoique trop de juristes la

1. Marcel Merle, « Le point du vue du politologue », Académie de droit international/Université des Nations Unies, *L'avenir du droit international dans un monde multiculturel*, Nijhoff, Dordrecht, 1984, p. 39.

négligent, telles est l'une des finalités, la plus exaltante peut-être de l'étude du droit.

Il est vrai que l'exercice est probablement plus facile en droit international qu'en droit interne.

A l'intérieur des Etats, la complexité et le maillage extrêmement serré des normes juridiques, l'institutionnalisation poussée de leur élaboration et de leur mise en œuvre, ont fini par faire perdre de vue cette vérité, pourtant d'évidence, que toute règle à une origine politique. Cela facilite, sans la justifier, l'étude du droit « en soi », sans considération pour le contexte économique, social et politique.

Cet alibi ne tient pas dans la sphère internationale : les rapports de force y apparaissent plus crûment ; la norme sourd du fait social plus directement, faute de législateur spécialisé ; son application y est plus aléatoire du fait de l'absence de juge de droit commun et de l'éparpillement des moyens de contrainte ; le partage entre ce qui est juridique et ce qui ne l'est pas y est plus flou.

Ces caractères spécifiques du droit international, qui tiennent à ceux de la société internationale elle-même, ont donné lieu, dans le passé, à des querelles doctrinales passionnées, entre les négateurs du droit international et ses zélateurs – elle s'est apaisée, au profit des seconds –, entre les positivistes et les objectivistes, entre les « formalistes » et les « réalistes » (qu'il serait peut-être plus exact d'appeler « substancialistes ») et elle a rebondi, récemment, à propos de la « normativité relative » [1], dont les tenants constatent qu'entre le droit et le non-droit il n'y a pas de seuil et que l'on passe insensiblement, par degrés, d'une situation de fait à une norme juridique.

La « crudité » même du droit international en fait d'ailleurs un observatoire privilégié pour la théorie du droit : le filtre du social que constituent les institutions y occulte moins qu'au plan national les phénomènes de pouvoir qui sont à l'origine de la formation des normes et en conditionnent l'effectivité (sinon la positivité, *lato sensu*). Le droit, en d'autres termes, y apparaît plus ouvertement comme un phénomène social.

Il est encore plus étrange et inexcusable, dans ces conditions, que les internationalistes et les spécialistes de relations internationales au mieux s'ignorent, et, trop souvent, se jettent mutuellement l'anathème.

---

1. V. P. Weil, *op. cit.*. V. aussi Charles Leben, « Une nouvelle controverse sur le positivisme en droit international public », *Droits*, 1987, n° 5, pp. 121-130. *Contra* ; Alain Pellet, « Le bon droit et l'ivraie – Plaidoyer pour l'ivraie », *Mélanges Charles Chaumont*, Pédone, Paris, 1984, pp. 465-493 et « The Normative Dilemma – Will and Consent in International Law », *Austr. Yb.I.L.*, vol. 12, 1992, pp. 22-53.

Les deux disciplines ont besoin l'une de l'autre. Le juriste ne peut avoir une vision exacte de la signification, de la portée et, souvent, de l'existence même des normes qui constituent l'objet de ses études sans une connaissance suffisante du contexte dans lequel elles se forment et s'appliquent. De son côté, le spécialiste de relations internationales a tout à gagner à s'intéresser aux enseignements de l'analyse juridique qui constitue une grille de lecture des rapports sociaux et un indicateur fiable des tendances de la société internationale.

Mais, complémentarité n'est pas confusion. Les deux disciplines se complètent et s'enrichissent mutuellement ; elles ne sauraient se fondre en un magma indistinct. Le droit a ses techniques et ses finalités propres ; il constitue un « angle d'approche » des phénomènes internationaux mais ne saurait avoir la prétention d'en donner une explication globale. Il est – ou devrait être –, pour les spécialistes des relations internationales, un moyen parmi d'autres, d'appréhender leur objet ; il permet – ou devrait permettre – d'indiquer de nouvelles orientations de recherches et de vérifier des hypothèses formulées par d'autres voies.

En ce sens, le droit est « plus petit » que les relations internationales. A d'autres points de vue, cependant, il est aussi « plus grand ». En effet, alors que la science des relations internationales n'est qu'un instrument d'analyse, qui peut être pris en compte par les acteurs mais, en tant que tel, n'a pas vocation à orienter leurs comportements, « international law is both a contemplative academic subject and an active ingredient of diplomatic process in world affairs » [1].

II. Le droit international, facteur des relations internationales

« Les facteurs sont les éléments constitutifs de l'environnement du système. Ils sont à l'origine des flux de demandes et de soutiens qui affectent l'ensemble des acteurs compris dans les limites du système » [2].

Le droit constitue, à n'en pas douter, un facteur, ainsi défini, du système international, comme, à vrai dire, de tout système social dont les règles sont à la fois un enjeu et un moyen de régulation, l'un parce que l'autre.

Il est de bon ton, tant parmi les juristes que parmi les spécialistes des relations internationales, d'insister sur le caractère incomplet et lacunaire du droit international.

---

1. Richard Falk, *The Status of Law in International Society*, Princeton UP, 1970, p. 447.

2. M. Merle, *Sociologie des relations internationales*, préc., p. 141.

Indépendamment de la question théorique de savoir si des lacunes sont concevables en droit en général et dans le droit international en particulier, il faut s'entendre sur ce que l'on vise par droit « incomplet » ou « lacunaire ».

Si l'on entend signifier que, statistiquement, les règles sont moins nombreuses dans la société internationale qu'elles ne le sont à l'intérieur des Etats, c'est probablement exact. Mais la remarque ne revêt pas une grande portée : ce fait montre seulement que les solidarités sociales sont plus poussées à l'intérieur des Etats qu'elles ne le sont au plan international.

Encore convient-il de ne pas s'arrêter à cette constatation purement statique : l'accroissement des normes juridiques internationales est spectaculaire à la fois quantitativement et qualitativement : elles couvrent des matières de plus en plus nombreuses et les réglementent de manière de plus en plus complexe, signe de l'approfondissement des interdépendances.

Aux origines du droit international moderne, peu de domaines faisaient l'objet de peu de règles : les relations diplomatiques, le *jus communicationis* dans lequel le droit de la mer tenait une place prééminente, la guerre et la neutralité. Les contacts entre les sociétés humaines, entre les hommes à travers les frontières, étaient moins nombreux, moins intenses qu'aujourd'hui. L'accroissement des échanges, la sophistication des techniques, peut-être aussi les progrès de la morale ont entraîné une éruption spectaculaire des règles juridiques dont l'amenuisement du « domaine réservé » porte le témoignage.

C'est que le droit n'est pas « positif » en ce sens qu'il serait fait exclusivement de règles « posées » selon des formes préétablies, il est, par essence, normatif ; son unique objet est d'encadrer la conduite des acteurs, en dernière analyse, des hommes.

L'exemple du droit de l'espace est topique. Tant que les hommes n'avaient pas la possibilité d'aller dans l'espace, il appartenait aux poètes et aux romanciers. Le Spoutnik lancé, Jules Verne est rattrapé par le droit. Le lancement du premier satellite artificiel date du 4 octobre 1957 ; le 11 novembre suivant, l'Assemblée générale des Nations Unies adoptait sa première résolution sur l'espace extra-atmosphérique. Le droit régit des activités humaines ; pas des abstractions. *Ubi activitas, ibi jus* [1].

L'extension du domaine et la multiplication des normes du droit international témoignent de l'internationalisation des

1. « Une prescription, a-t-on souligné à juste titre, n'a de sens que si ce qu'elle dispose peut être ou non suivi » (Julio Barberis, « Le concept de "traité international" et ses limites », *AFDI*, 1984, p. 254).

rapports sociaux. Toutefois, tout n'est pas international ; nombre de relations entre les êtres humains sont nouées exclusivement ou principalement dans un cadre national ; dans cette mesure elles sont régies non par le droit international mais par le droit national et, si l'on veut, le premier apparaît comme « lacunaire », moins « complet » que le second. Cela ne tient pas à sa nature, mais seulement au degré actuel d'intensité des solidarités internationales.

Il reste que, globalement, le « succès » du droit international est assez extraordinaire, au moins si on l'évalue à l'aune du nombre des traités conclus ou des règles qu'il comporte et de leur croissance exponentielle.

On peut s'interroger sur la réalité et les raisons de ce « succès ». Après tout, il existe d'autres moyens que le droit d'orienter les comportements et de résoudre les problèmes. Dans la sphère internationale, on pense tout particulièrement à l'usage de la force pure qui selon une idée reçue, reprise par d'excellents esprits, serait l'élément régulateur par excellence.

« Le droit international (...), écrivait Raymond Aron, ne suffit pas à créer l'ordre dans une société elle-même est anarchique » [1]. L'exactitude de cette affirmation dépend de celle des deux postulats qui la sous-tendent :

– l'opposition entre le droit et la force d'une part,
– l'« anarchie » de la société internationale, d'autre part.

L'un et l'autre sont discutables.

En premier lieu, loin d'être imperméables aux rapports de force, les règles juridiques en sont, on l'a vu (*supra*, I), directement issues. On peut s'en lamenter dans une perspective idéaliste ; mais ce réalisme est le gage de l'efficacité du droit.

Il n'en résulte pas, pour autant, que droit et force soient synonymes. Le premier est, certes, engendré par la seconde selon des procédés plus ou moins institutionnalisés et « policés », mais, une fois la règle formée, elle fige les rapports de puissance et évite qu'ils s'expriment ouvertement. Cela ne veut pas dire qu'elle est forcément et à tout moment favorable au plus fort (notion du reste relative) ; dans la pratique internationale quotidienne, la France peut être gênée par l'application d'un traité passé avec tel Etat africain alors même que celui-ci a, non sans quelque raison, le sentiment d'être victime de l'« impérialisme français ». Elle le respecte cependant alors même qu'elle aurait, assurément, les moyens de s'en affranchir, car, dans le long terme, le puissant est

1. Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Lévy, Paris, 1968 p. 717.

gagnant au jeu du droit – faute de quoi il a les moyens de le modifier.

Au surplus, et c'est le second point, il est loin d'être évident que la société internationale soit « anarchique », même au temps de *L'ordre mondial relâché* [1]. Rien, sauf l'obsession étatiste, ne justifie une telle affirmation si, du moins, l'anarchie est définie comme l'absence d'ordre social cohérent. En réalité, l'ordre international tient sa cohérence non pas, comme la société nationale de la concentration du pouvoir entre les mains d'un souverain unique mais, au contraire, de la coexistence de souverains égaux [2].

La généralisation de la forme étatique constitue un puissant facteur d'unification de la société internationale : en tant qu'institutions les Etats ont des intérêts et des aspirations communs, ne serait-ce que la perpétuation de la forme étatique. Mais la souveraineté n'y a pas le même sens que dans l'ordre interne : elle se heurte à celle, égale, de chacun des autres Etats composant la société internationale ; elle ne peut, dès lors, plus être définie comme un pouvoir suprême et incontrôlé mais signifie simplement que chaque Etat « possède, dans leur totalité, les droits et les devoirs internationaux reconnus par le droit international » [3].

Dans l'Etat, « l'existence même du droit administratif », et plus largement, de tout le droit public, « relève en quelque sorte du miracle » [4]. Elle s'explique au contraire aisément dans la sphère internationale : faute de règles juridiques, la coexistence d'Etats souverains, dont aucun n'est supérieur aux autres, serait absolument impossible.

Il convient dès lors d'inverser le « théorème aronien » (v. *supra*) [5] : le droit est une condition nécessaire à l'existence même de la société internationale.

Certes, l'usage de la force n'est pas exclu des relations internationales, mais, là comme ailleurs, ce n'est qu'une pathologie sociale. Dans l'immense majorité des cas, le droit est respecté, par les Etats, par les organisations internationales, par

---

1. Titre de l'ouvrage publié sous la direction de Zaki Laïdi, Presses de la FNSP, 1992, 243 p.

2. V. Jean Combacau, « Le droit international : bric-à-brac ou système ? », *Archives de philosophie du droit*, t. 31, 1986, pp. 85-105.

3. CIJ, avis consultatif, 11 avril 1949, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, *Rec.* 1949, p. 180.

4. Prosper Weil, *Le droit administratif*, PUF, « Que sais-je ? », n° 1152, p. 5.

5. On peut du reste contester la logique de son énoncé même et se demander si « société » et « anarchie » ne sont pas, par définition, antinomiques.

les entreprises transnationales, par les individus. Non seulement cela est plus commode, mais il y a là une absolue nécessité : dans l'ordre interne l'Etat de droit est une conquête, dans l'ordre international la limitation de l'Etat par le droit est inhérente à la forme étatique elle-même, qui implique une coexistence avec d'autres entités souveraines.

Le droit, dans ces conditions, apparaît très logiquement non seulement comme un puissant facteur de cohésion sociale, mais aussi comme un moyen privilégié des relations internationales. C'est par lui que les Etats s'efforcent d'atteindre leurs objectifs : ils utilisent le droit existant ; ils le violent, ils s'ingénient à le modifier. En un mot, ils ont une « politique juridique extérieure » [1].

L'utilisation du droit par les Etats dans la conduite de leurs relations extérieures est constante. Ce peut être consciemment comme chaque fois qu'ils signent un traité, qu'ils votent une résolution, qu'ils soumettent une affaire à un arbitre ou à une juridiction. Ce peut être aussi plus inconscient, « automatique », lorsque, par exemple, ils nouent et entretiennent des relations diplomatiques (ou les rompent), lorsqu'ils appliquent un accord, lorsqu'ils se soumettent à une règle coutumière. Le droit imprègne la « vie quotidienne » internationale.

Il peut aussi jouer un rôle spectaculaire en période de crise comme le montrent des exemples récents que l'on pourrait multiplier :

– La saisine de la Cour internationale de Justice par le Nicaragua contre les Etats-Unis, après le minage de ses ports et le bombardement de ses installations aéroportuaires en 1983, a constitué pour ce pays, à l'évidence, un élément de sa politique juridique extérieure. Incapable de résister par la force à son puissant agresseur, le petit pays d'Amérique centrale s'est « placé sous la protection du droit ». Certes, comme l'a rappelé un de ses conseils devant la Cour, il ne s'attendait pas à ce que celle-ci mette « fin à un conflit armé par le seul pouvoir des mots » [2] ; mais les autorités sandinistes entendaient ainsi faire pression sur le gouvernement des Etats-Unis à travers l'opinion publique américaine et mondiale que ses « victoires judiciaires » ne pouvaient manquer d'impressionner.

---

1. V. Guy de Lacharrière, *La politique juridique extérieure*, Economica, Paris, 1983, 236 p.

2. CIJ, arrêt du 26 novembre 1986, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Exceptions préliminaires), Rec.*, 1986, p. 437. V. aussi les plaidoiries du Nicaragua, CR 84/15 (10 octobre 1984), p. 18.

– On peut penser que, dans un contexte moins dramatique mais avec un enjeu extrêmement important, la requête déposée à la CIJ, le 22 octobre 1992, par la Hongrie contre la Tchécoslovaquie à propos de la diversion des eaux du Danube, visait également à faire pression sur ce pays pour qu'il mette fin à des travaux gigantesques qui, selon le gouvernement hongrois, menacent gravement l'environnement et à influer ainsi sur les négociations en cours.

– Dans un tout autre ordre d'idées, on peut rappeler le rôle qu'ont joué les arguments juridiques dans le processus de la décolonisation et qu'ils jouent aujourd'hui, par exemple, dans le débat canado-québécois et interne au Québec sur l'indépendance [1].

– Mais ce sont peut-être la crise et le conflit armé du Golfe qui « ont généré une mobilisation sans précédent du discours juridique, en même temps d'une réactivation très apparente de la diplomatie institutionnelle au sein des Nations Unies » [2]. Tout au long de ces événements tragiques, le droit est apparu comme un objectif proclamé par les Etats de la « coalition », – mais l'Irak s'y est également constamment référée – et comme un instrument entre leurs mains [3]. Certes « il faut se garder de parler de triomphe du droit » à ce propos [4] ; il n'en reste pas moins que l'omniprésence du droit dans les discours des hommes politiques et dans les médias montre quel crédit les Etats lui accordent comme moyen de politique étrangère.

L'affaire du Golfe constitue ainsi une illustration remarquable du rôle de légitimation que joue le droit dans les relations internationales [5].

Il est vrai que, dans le même temps, des règles de droit international, parmi les plus fondamentales – interdiction du recours à la force, principes du droit humanitaire des conflits armés internationaux – étaient bafouées. Il est cependant significatif qu'en même temps qu'elle les violait, l'Irak tentait de

1. V. le rapport de la Commission d'étude des questions afférentes à l'accession du Québec à la souveraineté, oct. 1992 et les 4 volumes d'annexes.

2. Denys Simon, « Place et fonctions du droit dans les relations internationales », *Trimestre du monde*, 1991, n° 3, p. 28.

3. V. not. Brigitte Stern, dir., Colloque du CEDIN, *Les aspects juridiques de la crise et de la guerre du Golfe*, Montchrestien, 1991, 502 p.

4. Marcel Merle, *La crise du Golfe et le nouvel ordre international*, Economica, 1991, p. 54. Si je me rallie à cette conclusion, je dois marquer mes réticences à l'égard de l'argumentation qui la justifie : selon l'auteur, le Conseil de sécurité ne pourrait « dire le droit » ; le pouvoir de *décision* qui lui est reconnu par l'article 25 et le chapitre VII de la Charte rend cette affirmation contestable – aussi longtemps du moins que le Conseil agit dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues.

5. V. à cet égard l'excellent étude de Thomas M. Franck, *The Power of Legitimacy among Nations*, Oxford UP, 1990, VIII-303 p.

s'en justifier, voire de rejeter sur les coalisés la responsabilité de l'« agression », reconnaissant du même coup la positivité de la prohibition de l'agression et la valeur d'« arme politique » s'attachant à ce principe. Ceci est du reste un phénomène général : dans l'ensemble, les Etats respectent le droit international ; lorsqu'ils le violent, ils essaient de s'en disculper :

– en donnant une interprétation de la règle violée compatible avec leur comportement (cf. la signification – inacceptable au regard du droit international – donnée par la France au principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes à propos de Mayotte) ;

– en s'abritant derrière des exceptions discutables à la règle transgressée (cf. l'idée même d'« intervention d'humanité ») ;

– ou en invoquant des exceptions effectivement prévues par le droit mais clairement inapplicables dans le cas d'espèce (cf. l'invocation de l'exception de légitime défense par les Etats-Unis à la suite du minage des ports nicaraguayens) ;

– ou encore en niant l'existence même d'une règle pourtant bien établie et certainement applicable à la situation en cause (cf. l'attitude d'Israël lors de l'expulsion de plus 400 Palestiniens en 1992). Etc.

Lorsque ces « justifications » ne suffisent pas à apaiser les critiques – il est rare qu'elles y suffisent – l'Etat responsable de la violation a, comme seule ressource de se réfugier derrière la faiblesse des règles « secondaires » du droit international et, en particulier des règles « de décision » qui permettent de constater le manquement et d'en tirer les conséquences [1].

Encore convient-il de ne pas exagérer ces faiblesses. D'une part, le mécanismes de la responsabilité constitue, en droit international comme dans tout système juridique, la sanction de droit commun de la violation des normes. Et, d'autre part, malgré l'absence de toute force exécutoire des constatations du manquement à la règle dans l'ordre international, cette sanction est moins abstraite et théorique qu'il y paraît au premier abord.

Certes, le recours au Juge demeure exceptionnel dans la société internationale contemporaine [2], mais la multiplication de forums internationaux ayant vocation, comme l'Assemblée générale des Nations Unies, à « discuter toutes questions ou affaires

1. Sur la distinction entre règles primaires et secondaires et, parmi ces dernières, entre les règles de reconnaissance, de changement et de décision, v. H.L.A. Hart, *The Concept of Law*, Clarendon Press, Oxford, 1961, not. pp. 77-96.

2. Sous réserve de l'hypothèse, très particulière, du droit communautaire.

rentrant dans le cadre » des compétences de l'Organisation [1] modifie largement les données du problème. Depuis 1919, un Etat ne peut plus guère espérer se soustraire à l'examen de ses comportements internationaux par un « machin » qui lui est extérieur : les compétences des organisations à vocation politique (ONU, Conseil de l'Europe, OEA, OUA, CSCE...) sont extrêmement générales, l'exception du « domaine réservé » a fondu comme neige au soleil, et la saisine des organes délibérants est largement ouverte – dans la Charte : aux Etats, membres et non membres (articles 11, par. 2, et 35), à l'organe concerné lui-même (articles 10, 34 et 36 et chapitre VII), ou à un autre organe de l'ONU (articles 10, 11, par. 2, 12, par. 2, 14, ou 99). Cette diplomatie de la place publique ne permet pas à un Etat dont l'action est contraire au droit international d'esquiver la discussion et d'empêcher la condamnation de ses actes.

La novation est considérable par rapport à la société internationale classique et la pression que la « communauté internationale organisée » exerce ainsi sur ses membres (et, parfois, sur des Etats non membres) n'est pas négligeable.

En outre, même si la fonction exécutoire reste limitée au plan international, elle n'est plus aujourd'hui totalement inexistante ; l'affaire du Golfe, les suites de l'incident de Lockerbie, la crise yougoslave ont montré que la menace d'une riposte effective – sinon toujours efficace... – ne pouvait être entièrement négligée.

Assurément, ces mécanismes sont difficiles à mettre en œuvre et il est exact qu'ils n'ont pas pour objet premier d'assurer le respect du droit [2] mais ils peuvent être utilisés et, lorsqu'il y a recours, le Conseil ne manque pas d'invoquer les principes du droit des gens. Quelles que puissent être les arrières-pensées de ses membres, voire la manipulation des règles à laquelle ils se livrent peut-être, ceci témoigne aussi de la considération qu'ils portent au droit international, au moins comme moyen d'imposer l'ordre voulu par les puissances dominantes.

L'importance du droit comme moyen des relations internationales explique qu'il soit aussi un enjeu majeur de celles-ci. On s'expliquerait mal l'âpreté mise par les représentants des Etats à discuter les virgules et les formulations des dispositions conventionnelles et même des recommandations des organisations internationales – réputées, à tort, a-juridiques par les juristes « classiques » – s'il s'agissait de « chiffons de papier ».

---

1. Cf. l'article 10 de la Charte. V. le commentaire de cette disposition par M. Bennani *in* Jean-Pierre Cot et Alain Pellet, dirs., *La Charte des Nations Unies*,, Economica, Paris, 1991, pp. 245-262.

2. V. M. Merle, *La crise du Golfe,* préc., p. 54.

Le changement – ou le maintien – du droit existant constitue l'objet par excellence de l'action diplomatique et se traduit par l'adoption de règles nouvelles qui modifient les anciennes ou les précisent ou s'y ajoutent, soit au coup par coup, soit dans le cadre d'une contestation plus globale. Tel a été le cas de la lutte du Tiers Monde pour un « nouvel ordre économique international » qui, au nom de l'équité, visait à promouvoir un ensemble cohérent de normes en vue de corriger « les inégalités, de (rectifier) les injustices actuelles, (de permettre) d'éliminer le fossé croissant entre les pays développés et les pays en voie de développement et (d'assurer) dans la paix et la justice aux générations présentes et futures un développement économique et social qui ira en s'accélérant » [1].

Par cette stratégie le Tiers Monde manifestait ainsi, non sans quelque paradoxe, la confiance qu'il plaçait dans le droit comme facteur de changement. Mais il avait probablement gravement surestimé ses forces : certes la revendication a débouché sur l'adoption de quelques règles nouvelles, notamment en matière commerciale, mais il ne s'est agi que de « rafistolages » de l'ordre ancien ; le rapport des forces ne permettait pas davantage : le droit est une dure école de réalisme, n'en déplaise à Giraudoux !

Dans une mesure moindre, la même mésaventure atteint la France qui éprouve bien des difficultés à faire consacrer juridiquement le droit (ou le devoir) d'ingérence, idée généreuse mais dont la traduction en normes juridiques (effectives) tarde à se concrétiser [2].

Il n'en reste pas moins que la « production de droit » constitue, sans aucun doute, l'un des objectifs premiers de la diplomatie des Etats. Ces échecs confirment seulement l'hypothèse avancée dans la première partie de ce très bref essai : le droit reflète l'équilibre des forces ; il est vain d'espérer le changer si l'on ne dispose pas d'une réserve de puissance suffisante.

« Politique qui a réussi » [3], le droit est ancré dans la vie sociale et les relations internationales n'échappent pas à la règle.

---

1. Résolution 3201 (S. VI) de l'Assemblée générale, « Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international », 1er mai 1974.

2. Non seulement ce droit – ou ce devoir – n'a été consacré par aucun texte, déclaration ou convention, général, mais encore aucune action concrète n'a été entreprise sur cette base. Cf. Nguyen Quoc Dinh et as., *Droit international public*, LGDG, Paris, 1992, pp. 424-425. V. aussi IFRI, *Ramsès 1993*, Dunod, 1992, pp. 375-378 ; cet ouvrage comprend une excellente partie spéciale consacrée au « droit dans les relations internationales » sous la direction de Philippe Moreau-Defarges, pp. 305-394.

3. Emile Giraud, « Le droit positif – ses rapports avec la philosophie et la politique », *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, Pédone, 1960, p. 234.

« Pour que le droit international n'existe pas, alors que les politiques nationales le prennent si constamment pour objet, il faudrait supposer de la part de l'ensemble des gouvernements un singulier pouvoir d'illusion quant aux réalités internationales et une extraordinaire capacité de s'acharner sur une pure chimère » [1].

Et la remarque ne vaut pas seulement pour les Etats. Les entreprises transnationales, ces autres acteurs essentiels de la vie internationale, ont, elles aussi, une « politique juridique » – transfrontière, par définition – et elles ne sont pas réputées pour leur goût pour les chimères...

Il est, dans ces conditions, paradoxal et un peu attristant de constater que les spécialistes des relations internationales dont la vocation est d'analyser celles-ci globalement, dans toute leur complexité, manifestent trop souvent, une ignorance et une indifférence presque totales à l'égard du droit.

A l'inverse, il est clair que tout n'est pas juridique : le droit n'est que le miroir brouillé de la réalité et ne prétend pas en donner une « explication » totale. Au contraire, son étude s'enrichit et s'approfondit des apports des sciences politiques. Il n'en reste pas moins que « le règle de la loi (c'est-à-dire, en l'espèce, du droit international) progresse et que « l'ordre international n'est pas un simple mythe » [2] ; il n'est peut-être pas mauvais que le dédicataire de cet ouvrage se soit employé à le rappeler de temps à autre ; il n'est pas certain qu'il ait toujours été entendu.

1. G. de Lacharrière, *op.cit.*, p. 196. Dans le même sens, mais plus particulièrement au sujet des Etats-Unis, v. David P. Forsythe, *The Politics of International Law – US Foreign Policy Reconsidered*, Lynne Rienner, Boulder, 1990, XVI-181 p., not. pp. 1 et s.

2. Marcel Merle, *La crise du Golfe,* préc., p. 7.