

Alain PELLET

# « Mondialisation du droit international » ?

Il y a des expressions trompeuses. Il n'est pas plus vrai que les Nations unies sont une organisation de peuples (ou de « nations ») qu'il n'est exact que le droit international est le « droit des gens ». Traditionnellement, le droit international est le droit entre les Etats ; il le demeure largement.

On sent pourtant, ici ou là, des « frémissements » qui pourraient être l'amorce d'une « mondialisation », mot dont j'avoue ignorer la signification exacte et qui est plus familier aux économistes qu'aux juristes, mais qui paraît - ou qui pourrait - signifier que, progressivement, l'Etat se fait transparent et que la société internationale devient la société formée par tous les êtres humains, sans considération des frontières étatiques.

Si cela était vrai, la pensée visionnaire du grand internationaliste français qu'était Georges Scelle deviendrait réalité. Le droit serait un ; plus d'opposition entre les droits nationaux et le droit international. On s'acheminerait vers un droit mondial commun à tous les êtres humains et régissant non plus la « société entre les Etats » mais la communauté de tous les hommes. A priori, le schéma est séduisant, mais :

— est-ce probable ?

— est-ce possible ?

Le constat est clair et nuancé : le droit international - je ne parle que du droit international public - n'est plus exclusivement le droit entre les Etats, et la souveraineté n'est plus le rempart infranchissable à une vision communautaire du droit qu'elle constituait traditionnellement ; mais, si les Etats ne peuvent plus prétendre au monopole de la personnalité juridique internationale, ils n'en demeurent pas moins, au regard du droit en tout cas, les principaux acteurs des relations internationales et ils peuvent opposer l'argument de leur souveraineté à une immixtion trop poussée d'une idéologie mondialiste dans leurs affaires.

Il reste que les coups portés au vieil ordre international issu de la fameuse paix de Westphalie de 1648, dont les cyniques défenseurs du volontarisme (les auteurs qui affirment que le droit international n'existe que par la volonté de l'Etat) ont fait la théorie, ont été spectaculaires.

On peut considérer que tout a commencé à cet égard au sortir de la Première Guerre mondiale avec les deux innovations majeures des traités de 1919 :

— la reconnaissance des droits des peuples du fait de la mise en œuvre, il est vrai « directoriale » et imposée de l'extérieur, du principe des nationalités et d'une esquisse, peu convaincante dans les faits, mais extrêmement importante au plan des principes, d'une protection internationale des minorités ;

— et, seconde nouveauté considérable, la création de la première organisation à vocation à la fois universelle et politique générale, la SDN.

La portée juridique de ces véritables coups de butoir à l'interétatisme traditionnel n'a d'ailleurs pas été immédiatement aperçue. En partie parce que les puissances coloniales ne voyaient pas d'un très bon œil un droit reconnu à tous les peuples à disposer d'eux-mêmes - pas davantage que l'URSS qui trouvait le principe excellent pour les autres peuples, mais pas pour ceux de son propre empire. Par ailleurs, l'obscurantisme soviétique a freiné la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales vécue, comme d'ailleurs celle des individus ou la soumission des différends internationaux à une juridiction, comme une menace à la souveraineté de l'Etat, portée à son paroxysme par les stalinistes.

Toutefois, à partir de l'avis consultatif rendu par la CIJ dans l'affaire du comte Bernadotte, célèbre parmi les juristes, la cause est entendue : « Les sujets de droit, dans un système juridique, ne sont pas nécessairement identiques quant à la nature et à l'étendue de leurs droits » et, pour n'être pas souveraines, les organisations internationales, à commencer par l'ONU, n'en ont pas moins des droits et des obligations en vertu du droit international. Le droit international ne peut plus être considéré comme exclusivement le droit entre les Etats.

Les peuples, à leur tour, se sont vus, eux aussi, reconnaître la qualité de sujets de droit sur le fondement du « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes » proclamé à deux reprises dans la Charte des Nations unies et dont l'« effet utile », d'abord limité aux peuples coloniaux (et aux peuples victimes d'un régime de discrimination raciale ou d'une occupation étrangère), s'étend progressivement à tous les peuples : les minorités, les peuples autochtones et tous les autres qui, progressivement, trouvent dans le droit international un soutien contre l'oppression et une protection, encore timide et imparfaite, de la légitimité démocratique.

L'irruption de l'individu dans le droit international est une autre nouveauté frappante du second après-guerre. L'affirmation de la Charte de la « foi » des « peuples des Nations unies » « dans les droits fondamentaux de l'homme » en portait la promesse, mais c'est, si l'on peut dire, d'abord là personnalité internationale « passive » de l'individu qui, la première, s'inscrit dans les faits (et dans le droit) avec les jugements des tribunaux militaires internationaux de Nuremberg et de Tokyo, avant d'être mises entre parenthèses du fait de la longue période de « glaciation juridique » due à la guerre froide, et de dégrader récemment avec la création des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda.

Un épisode tout récent qui s'est produit devant le TPI (tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie) est d'ailleurs très révélateur des réticences à reconnaître la pleine personnalité juridique internationale aux individus. Il concerne l'affaire Tadic (le premier accusé que le TPI ait à juger) : dans cette affaire, la chambre de première instance a refusé à l'accusé le droit de contester la validité de la création du tribunal ; on était donc dans cette situation paradoxale où l'on disait à Tadic : « Vous risquez d'être condamné à la prison à perpétuité sur la base du droit international, mais vous ne pouvez pas contester la validité de ce jugement en vertu de ce même droit ». Heureusement, la chambre d'appel, par sa décision du 2 octobre dernier, est revenue sur cette position que je trouve assez scandaleuse mais cela montre bien l'extrême difficulté que l'on continue d'éprouver pour reconnaître l'individu comme un véritable sujet du droit international avec toutes les obligations, mais aussi tous les droits, qui s'attachent à cette qualité.

Il n'en reste pas moins que cette renaissance du droit pénal international est, à mon avis, l'une des manifestations les plus spectaculaires de la « mondialisation » du droit international : ici le voile étatique est percé ; l'individu est condamné, sur la base du droit international, par une juridiction internationale, et cela quand bien même il aurait commis son crime au nom de l'Etat.

A l'inverse, la protection internationale des droits de l'homme a, elle aussi, fait des progrès assez phénoménaux depuis 1945. Avec, d'abord, les instruments régionaux de protection des droits de l'homme, au premier rang desquels la Convention européenne de 1950, même si ce qui réussit globalement bien entre « les libres démocraties d'Europe » a plus de mal à s'imposer ailleurs et est édulcoré au plan universel. Il n'en reste pas moins que les pactes des Nations unies de 1966 et une floraison de traités spécialisés dans la protection des droits déterminés ou de catégories particulières de personnes montrent la voie d'un progrès encourageant vers une « humanisation » ou « une individualisation » du droit international dont on pourrait trouver aussi quantité d'autres signes dans d'autres domaines, notamment en matière économique.

A l'autre bout de la chaîne, on assiste aussi à la « juridicisation » de l'« humanité » ou de la « communauté internationale [des Etats] dans son ensemble », comme le montrent, par exemple, la notion de « patrimoine commun de l'humanité », appliquée aux grands fonds

marins, à l'espace extra-atmosphérique, à la culture, à l'environnement ou même au génome humain, ou celle de « normes impératives du droit international général » définies comme des « normes acceptées et reconnues par la communauté internationale des Etats dans son ensemble en tant que normes auxquelles aucune dérogation n'est permise » (article 53 de la convention de Vienne de 1969), le fameux *jus cogens*. Il y a là l'amorce d'une « superlégalité internationale » qui s'impose aux Etats même contre leur volonté et qui témoigne de la naissance d'une conscience, encore balbutiante, d'un véritable ordre public mondial.

Il me paraît donc clair que, à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle, on assiste sinon à la « mondialisation » du droit international, du moins à sa « désétatisation ». Resté cependant à s'interroger sur les limites de cette évolution et à se demander jusqu'à quel point elle doit être approuvée et encouragée.

La souveraineté de l'Etat, critère et condition de son existence, n'a pas bonne presse. Je crois que cela tient, en grande partie, à la conception erronée que l'on en a. A l'intérieur de l'Etat, dans la société interne, on peut la définir comme un pouvoir suprême et absolu, mais ce n'est pas possible dans la société internationale où les souverainetés sont juxtaposées. Elle signifie, certes, qu'il n'y a pas de pouvoir supérieur à l'Etat, mais les prétentions concurrentes de tous les Etats à une souveraineté égale se neutralisent et aboutissent à une limitation des compétences des Etats, limitation dont le droit international est, précisément, le garant et le signe.

Et, je le dis tout net, cette limitation par les autres me paraît plutôt plus rassurante et efficace que l'autolimitation des gouvernants « mondiaux » à laquelle on en serait réduit à aspirer si la dangereuse utopie d'une société internationale politiquement unifiée prenait corps. J'envisage avec un certain effarement ce qui se produirait - en tout cas risquerait fort de se produire -, dans le cadre d'un « Etat mondial » (expression qui n'a guère de sens d'ailleurs) dans lequel un pouvoir politique unique aurait la charge de gouverner une multitude de 6 milliards ou 10 milliards d'êtres humains. Le Léviathan et *Big Brother* risqueraient fort de ne plus être de purs objets de réflexion spéculative pour étudiants en droit ou en sciences politiques !

On peut toujours répliquer que cet « Etat mondial » pourrait et devrait être « démocratique »... D'abord, je n'y crois pas une minute - la démocratie à quelques millions est déjà bien difficile à préserver ; ensuite, je me méfie d'autant plus de ce souhait pieux que, dans la sphère internationale, le mot « démocratie » est, bien souvent, dévoyé et utilisé à tort et à travers. La « démocratisation des Nations unies », par exemple, est une vaste farce ! Ceux qui la prônent n'ont nullement en vue l'instauration de la démocratie à l'échelle mondiale mais, bien au contraire, la restauration du pouvoir souverain des Etats qu'ils estiment bafoué (1).

La démocratie, c'est, pour faire court, « le pouvoir du peuple, pour le peuple et par le peuple ». La reconnaissance de pouvoirs accrues à l'Assemblée générale et la diminution consécutive du pouvoir du Conseil de sécurité n'ont strictement rien

à voir avec cela. Ceux qui le préconisent (1) poursuivent des buts politiques, que je respecte tout en ne les partageant pas entièrement, mais qu'ils n'invoquent pas la « démocratie » à la rescousse. Pour que cette invocation soit pertinente, il faudrait que toutes les femmes et tous les hommes du monde élisent - librement - leurs représentants à l'Assemblée générale ou, au moins, que les Etats :

1°) bénéficient d'un nombre de voix proportionnel à leur population ;

2°) et soient eux-mêmes raisonnablement « démocratiques »....

Qui est prêt à reconnaître cette vertu au gouvernement de l'immense Chine ? Qui est disposé à lui accorder un milliard et quelques centaines de millions de voix ? Les mots ont un sens, je ne crois pas que la démocratie ni la société internationale gagnent à ce qu'on les emploie à tort et à travers - sans que cette remarque empêche, bien sûr, de réfléchir d'une part à une représentation plus équitable des Etats au sein des Nations unies et, d'autre part, aux moyens de faire entendre la voix des peuples opprimés au plan international. Mais ce sont de tout autres problèmes, et autrement plus sérieux !

Dans le monde tel qu'il est, que l'on ne changera pas par la rhétorique, je crois qu'il est sain et utile que les pouvoirs des Etats, concurrents entre eux, soient aussi concurrents et contestés par d'autres pouvoirs, de nature non étatique, étant entendu que ces pouvoirs aussi, comme tout pouvoir, portent en germe de grands dangers et sont portés à l'impérialisme et à l'absolutisme.

On pense, bien sûr, d'abord aux pouvoirs économiques privés, éléments essentiels de la « mondialisation » et qui, par nature, sont au service d'intérêts privés - tout à fait respectables d'ailleurs, mais qui ne sauraient tenir en échec l'intérêt général dont les Etats ont la charge. A cet égard, le droit international traditionnel, le droit interétatique, constitue un instrument précieux de réglementation et de limitation des pouvoirs économiques transnationaux. Ceux-ci ont développé, c'est un phénomène qui commence à être bien connu, un droit qui leur est propre, que l'on appelle le « droit transnational » ou la *lex mercatoria* et qui échappe au contrôle étatique. Mais, s'il en va ainsi, ce n'est pas parce que les Etats ne peuvent pas contrôler le phénomène, mais parce qu'ils ne le veulent pas. Certes, agissant seuls, ils sont impuissants, mais ils peuvent parfaitement agir efficacement ensemble en utilisant les procédés du droit international public (traités, organisations internationales). S'ils s'en abstiennent, ce n'est pas par impuissance mais par manque de volonté politique, au nom de l'idéologie libérale dominante.

On peut d'ailleurs généraliser ce propos. Il y a des phénomènes « objectivement mondiaux » : la pollution, les épidémies, Internet, la Mafia... La réponse aux problèmes qu'ils posent n'est pas, me semble-t-il, dans la « mondialisation » du droit, mais tout bêtement dans l'adoption d'instruments internationaux concertés qui permette de répondre à cette « mondialisation objective ».

J'ai parlé des pouvoirs économiques transnationaux. Je suppose que la grande majorité des participants à l'université

d'automne de la Ligue des droits de l'homme sont convaincus que les ONG d'opinion et de solidarité internationale ne présentent pas les mêmes risques que les entreprises multinationales. Et pourtant...

J'ai pour elles, en tout cas pour beaucoup d'entre elles, le plus grand respect et pour les hommes et les femmes qui s'y dévouent, la plus grande admiration. Mais, autant je pense qu'elles ont la plus grande utilité en tant que contrepoids, comme instruments de pression et d'alerte, autant je les crois, elles aussi, potentiellement dangereuses si des pouvoirs excessifs leur étaient reconnus : les buts qu'elles poursuivent sont, en général, éminemment respectables en soi ; mais de deux choses l'une : ou bien ils sont spécialisés et, pour importants qu'ils soient - la cause des femmes, des enfants, des pauvres, de l'environnement - ne suffisent pas à tenir lieu de politique, de projet global pour la « cité du monde » ; ou bien, c'est le cas et il s'agit alors pour elle de remplacer les Etats et l'on risque alors de tomber de Charybde en Scylla, la bonne conscience d'une juste cause risquant de les conduire à encore plus d'intolérance que n'en montrent les pouvoirs politiques existants. La mondialisation du *politically correct* m'effraie !

Dans quelques jours aura lieu à Lyon un colloque organisé par le PNUD et consacré, lui aussi, à la mondialisation. Dans la lettre d'annonce, le directeur du PNUD écrit : « Le défi de tous les Etats à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle se résume à la tâche gigantesque de remettre l'être humain au centre des décisions, qu'elles soient politiques ou économiques. » Je crois que c'est une bonne façon de poser le problème : les Etats demeurent le cadre privilégié de la décision politique et ils le demeureront sans doute longtemps encore ; l'attrait qu'exerce la forme étatique est vivace - on le voit en Europe de l'Est ou au Québec... C'est donc aux Etats, d'abord, de s'acquitter de la tâche gigantesque définie par Alain Doss.

Pour cela, le droit international, dans son acception traditionnelle de « droit entre les Etats », demeure un instrument indispensable qui doit, certes, prendre en compte la globalisation de l'économie, mais qui doit aussi en limiter les excès et freiner la marche vers l'uniformisation et le nivellement (je ne suis pas opposé à l'« exception culturelle »...). Isolément, les Etats ne peuvent affronter le défi ; ensemble ils le peuvent et le droit international est, pour cela, un outil précieux ; les organisations internationales et, d'abord, les Nations unies, également. J'en ai peu parlé mais elles seront au centre des interventions des orateurs qui vont me succéder.

(1) V. la communication de Monique Chemillier-Gendreau.

# après-demain

Le numéro, 80 F

N° 383-384

Avril-Mai 1996

Journal mensuel de documentation politique.

Fondé par la Ligue des Droits de l'Homme en 1957

Rédacteur en chef : Philippe Bernard (1958-1975)

## La mondialisation

---

**Auteurs et idées-clefs** 2  
Sommaire détaillé

---

**Henri LECLERC**  
**Françoise SELIGMANN** 3  
Comprendre la mondialisation

---

**Zaki LAIDI** 4  
Pour une pédagogie de la mondialisation

---

**Gustave MASSIAH** 6  
Quelles réponses à la mondialisation ?

---

**Bertrand BADIE** 9  
Mondialisation et société ouverte.

---

### ÉCONOMIE

---

**Yannick SIMBRON** 11  
Pour une politique sociale mondiale

---

**Jean-Christophe LE DUIGOU** 12  
Bâtir de nouvelles solidarités  
en Europe et dans le monde

---

**Denis JACQUOT** 14  
Interdépendance ou mondialisation

---

**Catherine TEULE-MARTIN** 16  
Les stratégies des entreprises  
et leurs enjeux

---

**André GAURON** 18  
L'Europe, frein ou accélérateur  
de la mondialisation

---

**Michel SAVY - Pierre VELTZ** 21  
L'Europe : compétitivité économique  
et modèle social

---

### POPULATIONS ET MIGRATIONS

---

**Catherine DE WENDEN** 23  
Immigration et mondialisation

---

**Patrick DOLLAT** 24  
La mondialisation de l'économie  
contre la liberté de circulation  
des personnes ?

---

**Danièle LOCHAK** 26  
La circulation des étrangers :  
l'exemple européen

---

---

### CULTURE ET COMMUNICATION

---

**Robert MENARD** 29  
La liberté de l'information

---

**Christian TROUBÉ** 30  
Communication :  
le déséquilibre Nord-Sud

---

**Olivier DA LAGE** 31  
Nouvelles techniques de l'information  
et de la communication,  
une chance pour le Sud

---

**Renaud DE LA BROSSE** 32  
Pluralisme de l'information  
en Afrique de l'Ouest

---

**Bertrand RENOUVIN** 33  
L'Europe face à la « mondialisation »

---

**Cathie LLOYD** 35  
Mondialisation et combat antiraciste

---

### DROIT INTERNATIONAL ET O.N.G.

---

**Alain PELLET** 37  
« Mondialisation du droit international »

---

**Monique CHEMILLIER-GENDREAU** 39  
Le rôle et la place de l'O.N.U.

---

**Jean-Pierre COT** 41  
Faut-il supprimer l'O.N.U. ?

---

**Olivier RUSSEBACH** 42  
Vers un état de droit international ?

---

**Arlette HEYMANN-DOAT** 44  
Les institutions européennes :  
pôle de résistance ou facteur  
d'accélération ?

---

**Patrick BAUDOUIN** 46  
Les O.N.G. sujets de droit  
international ?

---

Rédaction, administration  
27, rue Jean-Dolent  
75014 Paris

Directrices :  
Françoise Seligmann  
Yvonne Bernard

Non vendu dans  
les kiosques

Renseignements  
en dernière page

ISSN 0003-7176

PROCHAIN NUMÉRO : LES SERVICES PUBLICS DE L'ETAT