

Sous la direction de
MARIE-CLOTILDE RUNAVOT

La démocratie
appliquée
au droit
international :
de quoi
parle-t-on ?



Editions A. PEDONE

RAPPORT INTRODUCTIF*

Marie-Clotilde RUNAVOT

Maître de conférences HDR à l'Université Cergy-Pontoise et à l'IEP de Saint-Germain-en-Laye, Membre du LEJEP (EA4458), Membre associé de l'IREDIES (EA2490)

L'organisation de cette journée d'études et l'interrogation qui la sous-tend s'inscrivent dans un programme de recherche, présenté au moins d'octobre 2015, aux fins de l'habilitation à diriger des recherches et portant plus largement sur les « usages de la notion de démocratie en droit international ». Ce programme de recherche a été notamment motivé par le développement significatif, à compter des années 1990, d'une abondante littérature, principalement en langue anglo-saxonne, ambitionnant de conceptualiser une démocratie dite « internationale » ou « cosmopolitique ». C'est plus exactement un angle-mort analytique de cette littérature qui est au cœur de ce programme de recherche et de cette journée d'études qui le prolonge. Pour le comprendre, il convient de faire une présentation au moins sommaire de ce courant doctrinal, qui affiche un caractère à la fois prospectif et prescriptif.

Avec David Held¹ comme chef de file, la démocratie est présentée comme la *bonne* forme de gouvernance internationale dans un contexte de mondialisation. Une série de réformes est ainsi proposée pour y parvenir, au premier rang desquelles la mise en place, à terme, d'un Parlement mondial dont les membres pourraient être élus au suffrage universel direct par les individus de tout Etat ainsi que l'organisation de « *general referenda cutting across nations and nations-states at regional or global levels in the case of contested priorities concerning the implementation of core cosmopolitan concepts* »². Cette approche, qui peut être rattachée à la philosophie politique, a le mérite de questionner les extensions possibles de la notion de démocratie et les mutations dont elle est le siège sous l'effet de la mondialisation. Elle ne s'interroge toutefois pas sur ce que le recours même à

* Ce rapport est issu de la troisième partie du dossier de travaux présenté, le 19 octobre 2015, aux fins d'obtention de l'habilitation à diriger des recherches (dactyl. 58 p).

¹ Voir dans l'ordre chronologique et entre de multiples autres : D. HELD, « Democracy : From City-states to a Cosmopolitan Order? », *Political Studies* 1992, XL, Special Issue, pp. 10-39 ; « Democracy and Globalization », MPIfG Working Paper 97/5, 1997 (<http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp97-5/wp97-5.html>) ; *Models of democracy*, Cambridge, Polity Press, 2006, 3^e éd., 338 p.

² D. HELD, *Models of democracy...*, *ibid.*, p. 307.

la notion de démocratie pour rendre compte de phénomènes de pouvoir à l'échelle internationale sous-tend sinon signifie *en* droit international et *pour* le droit international, entendu à la fois comme discipline et ordre juridique.

Il s'est donc agi de questionner les « usages » de la notion de démocratie dans les « discours internationaux », lesquels rassemblent en vérité deux registres de discours. Considérer les « usages » de la notion de démocratie en droit international requiert en effet de distinguer le discours *du* droit et le discours *sur* le droit³, avec toutes les difficultés que cette démarche recèle dans l'ordre international où les multiples normes de droit mou ne se distinguent pas toujours aisément d'une expertise à des fins doctrinales. En l'occurrence, cette rhétorique démocratique ne se borne pas à la littérature doctrinale et gagne le droit positif, comme en témoigne la résolution 72/172 du 19 décembre 2017 de l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU) qui, dans le sillage de précédentes, vise la « Promotion d'un ordre international démocratique et équitable »⁴. En tout cas, il paraît en effet possible d'identifier une *rhétorique* démocratique en tant qu'il y a manifestement une volonté d'action des discours internationaux sur les esprits, un recours à l'art de dire avec une visée persuasive. L'ambition du programme de recherche est précisément, sans prétention axiologique, d'appréhender les usages de la notion de démocratie dans les différents discours internationaux pour déterminer la réalité qu'ils recouvrent et, partant, en apprécier la fonction sinon la finalité pour le droit international.

Dans ce cadre général, la journée d'études place plus exactement la focale sur le recours à l'expression « démocratie internationale » ou « mondiale » dans les discours internationaux. S'il est en effet une conviction à l'entame de cette journée d'études, c'est bien qu'à la question posée « qu'est-ce que la démocratie appliquée au droit international ? » « de quoi parle-t-on ? », la réponse n'est ni univoque ni dépourvue d'équivoques. Autrement dit, la rhétorique démocratique fleurit dans les discours internationaux sans que personne ne parle forcément de la même chose, ni partant ne sache clairement ce dont il est question.

³ Ce que Michel Troper désigne encore par la distinction entre langage et métalangage du droit : M. TROPER, « Les concepts juridiques et l'histoire », M. TROPER (dir.), *Le droit et la nécessité*, Paris, PUF, Coll. « Léviathan », 2011, pp. 255-268. A propos de Kelsen, qui ajoute un degré supplémentaire de distinction entre droit (niveau 1 de langage), science du droit (niveau 2 de langage) et épistémologie (métalangage), voir : C.-M. HERRERA, *La philosophie du droit de Hans Kelsen*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2004, 100 p., spéc. pp. 15-21 ; *Théorie juridique et théorie politique dans la pensée de Hans Kelsen*, Paris, Ed. Kimé, 1997, 331 p., spéc. pp. 43 et s.

⁴ Voir encore : A/RES/71/190 du 19 décembre 2016 ; A/RES/70/149 du 17 décembre 2015 ; A/RES/69/178 du 18 décembre 2014 ; A/RES/68/175 du 18 décembre 2013 ; A/RES/67/175 du 20 décembre 2012 ; A/66/159 du 19 décembre 2011 ; ... ; A/RES/57/213 du 18 décembre 2002 ; A/RES/56/151 du 19 décembre 2001 ; A/RES/55/107 du 4 décembre 2000.

RAPPORT INTRODUCTIF

Il faut donc commencer par cerner l'objet de cette journée d'études, *i.e.* expliciter ce que l'on entend ici par « démocratie internationale » si l'on ne veut pas tomber dans l'écueil dénoncé par Bertrand de Jouvenel, pour qui : « Les discussions sur la démocratie (...) sont frappées de nullité intellectuelle, car on ne sait pas de quoi on parle »⁵ (I). Cet objet précisé, il sera alors temps d'expliquer la grille d'analyse proposée pour appréhender la « démocratie internationale » (II).

I. CERNER LA DÉMOCRATIE INTERNATIONALE

Parce que la « démocratie internationale » est d'abord le fruit d'une transposition de la notion interne de démocratie dans l'ordre international, son questionnement ne peut faire l'économie des enseignements tirés de l'ensemble des disciplines qui, avant le droit international, se sont confrontées au « mystère »⁶ de la démocratie (droit constitutionnel, théorie du droit, science politique ou encore philosophies politique et juridique pour s'en tenir aux principales). Le constat de la polysémie sinon du polymorphisme de la notion de démocratie est à cet égard général. A vrai dire, le résultat équivaut à une absence de définition stable. La notion n'en est pas moins abondamment utilisée en droit. Dès 1973, Giovanni Sartori constatait ainsi que « [p]lus le mot de "démocratie" a revêtu un sens élogieux universellement reconnu, plus le concept s'est élargi, devenant ainsi l'étiquette la plus vague de sa catégorie »⁷. Avec le regard de l'interniste, **Pierre-Marie Raynal** offre alors un indispensable cadrage conceptuel préliminaire. Il révèle que, même appréhendée comme un instrument d'observation de la réalité humaine dans sa dimension politique, la démocratie a connu bien des circonvolutions au niveau national avant de se caractériser aujourd'hui par le cumul de trois principes : représentatif, populaire et libéral. Son application au droit international n'est peut-être qu'un méandre supplémentaire.

Forte de cet éclairage, l'entreprise de définition de l'objet de cette journée d'études peut alors être menée en deux sens, négatif et positif. En l'occurrence, dire ce dont on ne parle pas ici apparaît comme un préalable méthodologique indispensable. Les discours internationaux, qui constituent le matériau d'analyse, montrent en effet trois usages de la rhétorique démocratique dont deux ne se rattachent pas à une démocratie proprement

⁵ B. DE JOUVENEL, *Du pouvoir : histoire naturelle de sa croissance*, Genève, Ed. du cheval ailé, 1945, p. 411.

⁶ D. GIRAUX, « Démocratie », G. BERNARD, J.-P. DESCHODT, M. VERPEAUX (dir.), *Dictionnaire de la politique et de l'administration*, Paris, PUF, Coll. « Major », 2011, p. 53.

⁷ G. SARTORI, *Théorie de la démocratie*, Paris, Armand Colin, 1973, p. 370.

VERS UNE THÉORIE DÉMOCRATIQUE DU DROIT INTERNATIONAL

Olivier DE FROUVILLE

*Professeur à l'Université Panthéon-Assas
Membre de l'Institut Universitaire de France*

Qu'est-ce qu'une théorie démocratique du droit international ?

Nous définirons ici, aux fins de cet exposé, une théorie comme un ensemble d'idées et de concepts qui forme un système et qui a pour ambition d'expliquer la réalité, les phénomènes, c'est-à-dire ce qui apparaît, ce qui est perceptible. Une théorie offre une grille de lecture, un cadre de compréhension du réel.

Une théorie *démocratique du droit* peut se définir comme un système de concepts qui explique cette forme du phénomène juridique qui prévaut dans les sociétés humaines plaçant à leur fondement les valeurs de la modernité, et en particulier le principe d'autonomie. Ce qu'on peut appeler aussi les sociétés « post-métaphysiques ».

Enfin, une théorie démocratique du *droit international* est un système de concepts et d'idées qui explique le phénomène juridique qui se développe dans un monde post-métaphysique tel qu'il a pris corps et s'est accompli entre le XVII^e siècle et la première moitié du XX^e siècle, donc une société-monde elle-même fondée sur le principe d'autonomie.

La *première thèse* défendue ici (mais qui ne sera pas développée dans le cadre de cette contribution¹) est la suivante : la théorie *classique du droit international*, que l'on peut appeler aussi « vatellienne », fondée sur le concept de souveraineté externe – donc le système de concept ayant pour objet d'expliquer le droit international – était adaptée pour décrire le phénomène juridique tel qu'il s'est développé dans l'Europe du XVII^e siècle jusqu'au début du XX^e siècle. C'est ce que les professeurs appelaient à l'époque le « droit public européen », qui était le droit d'une société post-

¹ Voir notamment : « Une conception démocratique du droit international », *Revue européenne des sciences sociales (Cahiers Vilfredo Pareto)*, t. XXXIX, 2001, n° 120, pp. 101-144 ; « Droits de l'Homme et théorie démocratique du droit international », séance de clôture du séminaire de recherche « Droits de l'Homme et droit international » des professeurs Pierre-Marie DUPUY et Franco FRANCONI, Institut universitaire européen de Florence, 11 décembre 2006 (disponible sur : <http://www.frouville.org/Publications.html>) ; « La souveraineté est-elle toujours au fondement du droit international ? », *Revue de droit d'Assas*, n° 10, février 2015, numéro spécial « Le changement du droit », pp. 199-202. Version anglaise parue dans la *Assas Law Review*.

métaphysique *par exclusion des valeurs* (on pourrait aussi dire une société fondée sur l'indifférence aux valeurs, ou même sur la « tolérance », c'est-à-dire le refus d'aborder la question des valeurs dans l'espace public).

Mais cette théorie a perdu toute force d'explication à partir de la deuxième moitié du XX^e siècle et en particulier à partir du début des années 1990, sous l'effet de trois transformations historiques majeures : 1°) les efforts, depuis la fin du XIX^e siècle, de *création d'un ordre international* pacifique, d'abord européen, ensuite mondial, fondé sur le droit ; 2°) le processus de décolonisation qui a amené à *l'universalisation de l'Etat-nation* comme forme d'organisation politique et par conséquent à l'universalisation du droit international public ; 3°) le processus de *globalisation de l'économie*, commencé dès le XVIII^e siècle, mais qui s'est achevé par l'extension du modèle capitaliste au monde dans la période qui a suivi la fin de l'opposition entre le bloc de l'Est et le bloc de l'Ouest.

La *seconde thèse* est que, sous l'effet de ces transformations majeures, s'est engagé un processus de formation d'une société-monde post-métaphysique *par adhésion* (et non plus par exclusion) *aux valeurs de la modernité*, en particulier le principe d'autonomie. On peut appeler cette société en cours de formation, *société cosmopolitique* (c'est-à-dire une société politique à l'échelle du cosmos, du monde). Comme toute société, cette société cosmopolitique génère un droit que l'on peut appeler *droit cosmopolitique*. Enfin, on peut nommer *processus cosmopolitique* ou processus de la Fédération d'Etats libres ce processus de formation d'une société cosmopolitique.

La *théorie démocratique du droit international* est ainsi la théorie qui prend acte de ces transformations, c'est-à-dire du fait que le droit international, devenu droit de la transition cosmopolitique, ne peut plus se penser à l'aune du concept de souveraineté (principe fondateur du droit public européen), mais doit désormais se penser à l'aune du *principe d'autonomie* comme principe fondateur de la modernité.

Finalement, on pourrait donc définir la théorie démocratique du droit international comme la théorie qui cherche à décrire le phénomène juridique dans une société mondiale entrée dans un processus de transition cosmopolitique.

Il convient maintenant d'explicitier cette définition en trois temps. D'abord, il faut se pencher très brièvement sur la structure théorique du droit international « classique » ou vatellien en expliquant ce qu'on peut appeler le paradoxe de la modernité, lequel conduit à rechercher un nouveau fondement pour le droit international (I).

Ensuite, dans un deuxième temps, seront exposés les principaux axes de la conception démocratique du droit international qui a progressivement pénétré le droit international public, concomitamment à l'évolution de la société internationale elle-même (II).

Enfin, troisième temps, un bref aperçu sera donné des bases de la théorie démocratique du droit international proposée (III).

I. LE PARADOXE DE LA MODERNITÉ

Le paradoxe de la modernité réside dans le fait que la reconnaissance de la souveraineté de l'Etat, qui est à la base du droit international classique, dans un même mouvement *réalise* l'autonomie et la *supprime*.

i) Premier terme : La promesse émancipatrice de la modernité – autrement dit, la promesse de l'autonomie pour tous – se réalise, à l'époque moderne, par l'accession des peuples à la qualité d'Etat souverain, et donc par *le medium de la souveraineté*. On le voit très bien lors du processus de décolonisation. Les peuples décolonisés n'ont pas cherché à fonder un modèle d'organisation politique alternatif à l'Etat moderne et à l'Etat souverain du droit international. Au contraire, ils se sont tous appropriés cette forme. Pour les peuples soumis à domination coloniale, la revendication d'un droit à l'autodétermination correspondait à la conviction profonde que la liberté d'un peuple ne pouvait se réaliser que par le medium de l'Etat souverain. Car avec la reconnaissance en tant qu'Etat, ces peuples, ou plutôt leurs gouvernements, acquièrent un statut juridique leur conférant des droits et obligations égaux à ceux des autres Etats ainsi qu'un statut protecteur de leur autodétermination dans tous les domaines : économique, politique, religieux et culturel.

ii) Deuxième terme : en même temps qu'elle réalise l'autonomie – l'autodétermination des peuples – la souveraineté supprime cette autonomie. Cela résulte des caractères du droit international : la souveraineté en droit international fait accéder un peuple à l'autodétermination, mais au moment même où ce peuple se constitue en Etat, il cesse d'être un sujet pour le droit international, de même que les individus qui le composent cessent de se voir reconnaître une quelconque autonomie aux yeux du droit international. La « coupure » entre souveraineté internationale et souveraineté interne est opérée, laissant l'individu soumis au pouvoir du gouvernement, « organe » de l'Etat en droit international.

Le droit international moderne échoue par conséquent là où il réussit : au moment même où les individus acquièrent une forme de reconnaissance par l'acquisition du statut d'Etat souverain en droit international, ils se trouvent réifiés par ce même droit international.

La guerre, comme l'avait bien vu Rousseau, n'est plus une relation d'homme à homme, mais d'Etat à Etat. Les individus se déchirent et se tuent en tant que « nationaux » et *parce que nationaux* (et non par haine personnelle). Par ailleurs, l'individu devient simple *objet du droit* et par conséquent potentiellement destructible par l'Etat souverain qui le domine : il n'a pas, il ne peut pas avoir de droits au regard du droit international ; il n'est que la chose de l'Etat et l'Etat fait ce qu'il veut avec ses « choses ».

Au-delà de la chronique des guerres entre Etats et des crimes commis par les Etats contre leurs propres « nationaux », deux problèmes mettent en valeur cette faille du droit international moderne. D'abord, celui des *minorités nationales*, qui a été à l'origine de la Première Guerre mondiale dans un contexte de montée en puissance des nationalismes. Ensuite, le problème des *peuples sans Etat* – c'est-à-dire des peuples que la constitution des Etats souverains laisse littéralement sans reconnaissance, n'étant majoritaires dans aucun Etat ou, à tout le moins, n'étant officiellement assimilés à aucun Etat-nation en particulier.

*

Au cœur de ce paradoxe, la modernité se retrouve mise en tension : la théorie classique du droit international visait à mettre un terme aux guerres de religion mais se révèle aussi liberticide pour les individus et potentiellement belligère, nationalisme aidant. C'est ce constat qui a conduit un certain nombre de penseurs à développer un projet cosmopolitique, distinct du projet du droit international classique. Nous allons plus particulièrement parler d'Emmanuel Kant.

II. LE COSMOPOLITISME : KANT ET LE PROJET DE PAIX PERPÉTUELLE

Kant part du constat de l'échec du droit international moderne : la constitution d'Etats souverains a d'un côté permis la mise en place d'un certain ordre dans les relations entre souverains, mais elle a d'un autre côté décuplé l'impact des conflits, en dressant des Nations contre d'autres Nations. En conséquence, la seule paix envisageable dans ce système est la « paix des cimetières ». Kant a d'ailleurs très peu de considération pour les théoriciens du droit des gens qu'il cite – Hugo Grotius, Pufendorf et Vattel –, et qu'il traite de « déplorables consolateurs ». Finalement, on pourrait dire que ce que reproche Kant aux théoriciens du droit des gens, c'est d'avoir fait une mauvaise interprétation du principe d'auto-législation appliqué aux rapports entre Etats.

Toute la construction du droit international repose sur une analogie, qui est elle-même une fiction déroutante pour l'esprit. L'Etat est pensé comme une personne, une sorte de super-homme. En conséquence, la société des Etats est pensée comme une société à l'état de nature : tous les Etats sont des individus disposant de l'autonomie de la volonté. Il y a donc dédoublement du problème de l'autonomie : la question de l'autonomie *dans l'ordre interne* est différente de la question de l'autonomie *dans l'ordre international*.

Kant propose de revoir cette logique. Au dualisme originaire du droit international, il oppose une forme de monisme juridique. En fait, le problème du droit à l'âge de la modernité, c'est-à-dire ayant pour principe l'autonomie, est le même en droit interne et en droit international : il s'agit toujours de la liberté humaine et non de la liberté d'un Etat-personne imaginaire. La question du droit c'est, d'une part, la conciliation des libertés de chacun selon une loi universelle et, d'autre part, la conciliation entre les libertés de chacun et une contrainte publique qui s'exerce sur eux.

Or, selon Kant, on peut très bien réaliser cette double conciliation dans un Etat démocratique. Simplement, on n'est alors qu'au milieu du chemin parce que la paix que l'on a réussi à mettre en place sur le plan interne est toujours menacée par la persistance de la guerre entre Etats. De même, sur le plan juridique, la perfection d'un droit public respectueux des libertés de chacun et de tous est toujours *provisoire*, tant qu'un droit public n'impose pas la paix entre Etats. Autrement dit encore, si le principe de la modernité c'est l'autonomie, alors cette autonomie ne peut être pleinement réalisée que par le medium d'un droit international qui aurait lui-même pour fondement et pour but l'autonomie des individus – et non des Etats.

On voit bien qu'à l'inverse, un droit international qui a pour principe l'autonomie des Etats est négateur de l'autonomie des individus et, qui plus est, perpétue l'état de guerre de tous contre tous. Kant propose donc deux choses.

La première, c'est l'expansion du régime démocratique à l'intérieur des Etats. Il faut que tous les Etats deviennent progressivement démocratiques, car de cette façon ils deviennent justes et pacifiques.

La seconde, c'est le dépassement du droit international classique par un droit cosmopolitique dans le cadre d'une Fédération d'Etats libres. Attardons nous sur cette seconde proposition, qui est la plus compliquée à comprendre et en même temps la plus fondamentale.

La Fédération d'Etats libres est un concept antinomique. On le perçoit facilement en y réfléchissant un peu. La Fédération est traditionnellement opposée à la confédération. Dans la confédération, les composantes conservent leur souveraineté. Il s'agit en fait d'une forme poussée

d'intégration et de répartition des compétences. En revanche, la Fédération désigne une forme étatique dans laquelle les composantes de la Fédération (les Etats fédérés) perdent leur souveraineté au profit exclusif de l'Etat fédéral. Or Kant parle quant à lui de *Fédération d'Etats libres*. Autrement dit, il envisage l'hypothèse d'une Fédération dans laquelle les Etats fédérés ne perdraient pas pour autant leur liberté, ce qui paraît une contradiction dans les termes.

Pourquoi cette antinomie ? Parce que Kant est conscient que le cosmopolitisme ne peut s'opérer que dans la pluralité. Le cosmopolitisme n'est pas équivalent à la fusion de l'humanité, encore moins à l'Etat universel, dont Kant dit, dans la *Doctrine du droit*, qu'il serait à la fois despotique et inefficace.

Alors que veut dire cette antinomie ? Elle veut dire que la Fédération des Etats libres est un *processus* et non pas une forme d'Etat particulier que l'on pourrait instituer. C'est un but qu'il faut travailler à réaliser, une Idée de la Raison dont on doit poursuivre la réalisation sans relâche.

Est-ce que cette conception/ce projet cosmopolitique est intégré(e) dans le droit international d'aujourd'hui ? Bien sûr ! Le droit international contemporain est un mélange des conceptions du droit international classique (le droit des gens de Vattel) et des théories cosmopolitiques.

Toute la partie du droit international qui vise la prévention et la prohibition de la guerre entre Etats ainsi que le désarmement relève du droit cosmopolitique. De même, l'ensemble des organisations internationales dont les buts vont au-delà de la pure coopération instrumentale entre Etats et qui poursuivent des fins à l'échelle de l'humanité, ou à dimension transnationale, appartient au droit cosmopolitique. En vérité, cela recouvre pratiquement toutes les organisations de la famille des Nations Unies : HCR, UNESCO, PNUD, FAO, OMS, OIT etc. Enfin, plus que tout autre corpus du droit international contemporain, la proclamation des droits de l'Homme donne corps à l'idéal de la Fédération des Etats libres puisqu'elle consacre la reconnaissance de l'individu en droit international et l'idée d'une protection constitutionnelle des droits de l'individu comme citoyen du monde (sans distinction de nationalité).

Le droit international est donc bien entré dans un processus cosmopolitique. Comme le remarque Jürgen Habermas, « [l]es puissances capables d'agir au niveau mondial n'opèrent plus dans l'état de nature du droit international classique, mais au niveau médian d'une politique mondiale en voie de formation »².

² J. HABERMAS, *Après l'Etat-nation. Une nouvelle constellation politique*, trad. Rainer Rochlitz, Paris, Fayard, 2000, p. 120.

Ce constat factuel amène au dernier point, qui a pour objet d'expliquer à grands traits en quoi consiste une théorie démocratique du droit international.

III. LES BASES D'UNE THÉORIE DÉMOCRATIQUE DU DROIT INTERNATIONAL

A la lumière de ce constat quant à l'état de la société internationale et du droit international, devient plus claire la définition proposée d'une théorie démocratique du droit international comme une *théorie qui cherche à décrire le phénomène juridique dans une société mondiale entrée dans un processus de transition cosmopolitique*.

On comprend aussi sans doute mieux pourquoi on a d'emblée affirmé qu'une théorie classique du droit international, fondée sur le principe de souveraineté, n'avait *plus rien à dire* sur le droit international contemporain, c'est-à-dire le droit international pris dans un processus cosmopolitique. Une telle théorie n'a plus rien à dire parce qu'elle se borne à fonder et à expliquer une société visant à la coexistence entre Etats souverains. Elle ne peut donc pas expliquer ou décrire un droit international incorporant des valeurs communes comme normes d'ordre public et reconnaissant les individus comme sujets aux côtés des Etats.

Il est donc nécessaire de forger une nouvelle théorie du droit international. Pas une *conception* démocratique du droit international, mais une *théorie* démocratique du droit international. Par *conception*, on entend une représentation normative, *prescrivant* une transformation du droit existant. Par *théorie*, on désigne en revanche un ensemble de concepts ayant pour finalité la présentation *descriptive* du droit existant, dans ses aspects changeants et dynamiques.

En tant que théorie cosmopolitique, une théorie démocratique du droit international revêt nécessairement la forme d'une *théorie du processus de la Fédération d'Etats libres*. Les deux pôles de l'antinomie, remarquons-le, articulent d'une manière différente le principe d'autonomie.

La *Fédération*, parce que c'est la forme politique qui permet la conciliation entre l'unité et la diversité. Plus exactement, c'est la forme politique de l'unité *pour* la diversité, qui a pour objet d'unifier en vue de préserver la diversité – et donc l'autonomie – de chacune des composantes. Elle est la forme politique d'un pluralisme (culturel, politique) qui refuse la fusion tout en recherchant l'unité d'action.

La *démocratie*, parce que c'est le régime politique qui réalise l'autonomie à travers la mise en œuvre du principe d'auto-législation, que Habermas, à la suite de Rousseau, formule de la manière suivante : *chaque destinataire de la norme doit pouvoir en même temps se penser comme son auteur*.

Reprenons ces deux catégories pour les expliciter.

A. Les concepts liés à la théorie de la Fédération

Il y a deux grandes compréhensions du phénomène fédératif.

Le premier ne pense la Fédération qu'en relation avec la forme politique Etat. D'où l'opposition entre Confédération et Fédération, qui désignent deux pôles du phénomène fédératif, lequel est pensé en termes de souveraineté et donc de théorie de l'Etat. La Confédération est la forme qui laisse subsister la souveraineté des composantes mais auxquelles des compétences spécifiques sont déferées. La Fédération est la forme qui est souveraine – donc un *Etat* fédéral – et qui supprime la souveraineté de ses composantes.

On doit donc plutôt se tourner vers des théories qui n'assimilent pas la Fédération à un Etat fédéral mais voient dans la Fédération un phénomène non-étatique, désétatisé et dénationalisé, défini par ses techniques bien plus que par ses institutions. Cette seconde série de théories n'oblige donc pas à choisir entre, d'une part, la perte de la souveraineté des composantes au profit de l'Etat fédéral ou, d'autre part, le maintien de la souveraineté des composantes et par conséquent la relative impuissance de la Confédération.

On va ainsi mobiliser, pour la lecture du droit international à travers une théorie démocratique du droit international, les concepts-clés du fédéralisme :

1. le principe d'autonomie des composantes, condition du maintien de la diversité dans l'unité ;
2. le principe de participation des composantes, garant du principe d'auto-législation ;
3. le principe d'effet immédiat du droit fédéral et donc le fait que l'individu est sujet de plusieurs ordres juridiques et en tout cas à la fois de l'ordre fédéral et de l'ordre de l'entité composante ;
4. le principe de subsidiarité et/ou de complémentarité permettant d'opérer la répartition et/ou le partage des compétences en vertu du principe selon lequel chaque compétence est attribuée au(x) niveau(x) qui est/sont le mieux à même de l'exercer, ce qui rejoint en partie le concept de « gouvernance multi-niveaux » ;
5. le principe de substitution qui permet au niveau fédéral de se substituer au niveau fédéré en cas de défaillance de la part de ce dernier dans la mise en œuvre des compétences qui lui sont attribuées.

C'est avec ces concepts, nous semble-t-il, qu'il est aujourd'hui possible de comprendre l'intrication des compétences à plusieurs niveaux entre les Etats et les différentes organisations internationales et de mettre potentiellement de l'ordre dans les différentes compétences de ces différents niveaux. Par

exemple, on peut relire toute l'institution de la Cour pénale internationale à la lumière de ces différents principes et comprendre ainsi bien mieux le fonctionnement de la justice pénale internationale qu'on ne le ferait à l'aune du droit international classique (la seule chose que peut dire le droit international classique sur ce sujet, c'est la relativité des obligations en vertu du Statut de la Cour, qui est un traité).

B. Les concepts liés à la théorie de la démocratie

De même que nous utilisons une théorie de la Fédération désétatisée, non liée à la forme Etat fédéral, il nous faut recourir à une théorie de la démocratie également désétatisée et dénationalisée. Plus encore, il convient de mobiliser une théorie de la *démocratie sans demos*, pour reprendre l'expression de Catherine Colliot-Thélène³.

L'expression peut paraître comme un oxymore. La démocratie, étymologiquement, c'est bien le pouvoir conféré au *demos*, au peuple. Comment donc pourrait-il y avoir une démocratie sans peuple ?

C'est possible à condition de voir la démocratie non pas seulement comme une forme constitutionnelle (dans la classification des régimes, aux côtés de l'aristocratie, de l'oligarchie etc.), mais comme un ensemble de techniques et de concepts qui vise à traduire le principe d'auto-législation sur le plan du droit et des institutions. La démocratie, ce sont fondamentalement les techniques et les concepts qui permettent de faire en sorte qu'en pratique, toute personne destinataire d'une norme puisse en même temps se penser comme étant son auteur. Et il n'y a pas de raison que ces techniques et ces concepts ne puissent être mis en œuvre non pas seulement dans le cadre d'un Etat, mais aussi dans d'autres cadres sociaux ; non pas seulement dans une unité sociale – un Etat-nation –, mais aussi dans une pluralité de sociétés mises en relation les unes avec les autres.

D'ailleurs, si l'on prend la peine d'y réfléchir, c'est bien ce qui se passe, y compris dans les Etats avec des régimes de représentation très classiques, où la démocratie se joue à plusieurs niveaux de pouvoir (communes, départements, régions, Etat) correspondant eux-mêmes à différentes sociétés qui ne sauraient se résumer à des parties du grand tout.

Plus largement, la démocratie ne se joue pas uniquement dans les institutions *représentatives*. A vrai dire, seule l'élection *nationale* de représentants (président, parlement) ou le référendum national (Suisse) sont en mesure de traduire l'idée littérale d'une démocratie comme pratique d'auto-législation du *demos* constitué en tant que tel. Pour le reste, on sait bien au moins depuis

³ C. COLLIOT-TÉLÈNE, *La démocratie sans « demos »*, Paris, PUF, coll. « Pratiques théoriques », 2011.

Tocqueville que la vie démocratique, la pratique démocratique, renvoient à une multiplicité d'instances, dont la faculté d'action est elle-même garantie par des droits subjectifs, souvent exercés collectivement, que sont : la liberté d'expression, la liberté d'association et la liberté de réunion. Autant de droits que la Cour européenne des droits de l'homme, par exemple, désigne comme étant intrinsèquement liés au concept de « société démocratique ».

Il nous faut donc, pour opérer cette transposition de la démocratie dans le processus cosmopolitique, nous débarrasser d'une vision trop subjectiviste de la démocratie comme étant logée, d'une part, dans un individu doté de l'autonomie de la volonté et, d'autre part, dans un macro-sujet Léviathan en mesure d'exprimer la *volonté générale*. D'où l'importance de désobjectiviser la conception que l'on a du droit et de son fondement.

A cet égard, la piste proposée et suivie, depuis longtemps déjà, est celle tracée par Jürgen Habermas, qui substitue à la raison du sujet transcendantal comme fondement du droit un accord rationnel fondé sur la *pratique sociale de la communication*. Une telle substitution permet de se défaire là aussi d'un trop grand étato-morphisme qui conduit certains partisans du cosmopolitisme à proposer, par exemple, l'établissement d'une seconde chambre représentative des peuples à côté de l'Assemblée générale des Etats.

Il ne s'agit évidemment pas de cela : il n'est plus nécessaire de localiser la « volonté » générale dans un macro-sujet. Il s'agit plutôt de chercher à tirer profit et à canaliser la force de légitimation des interactions entre différents organes et acteurs à différents niveaux. Le cas échéant, une validation formelle de la norme peut s'opérer *in fine* par l'intermédiaire d'un organe spécifique, condition formelle pour donner un label « droit » à une règle, lui conférer ainsi une marque formelle de validité qui consacrerait sa légitimité et, éventuellement, conditionnerait sa factualité (le fait que sa mise en œuvre puisse être appuyée par une forme de contrainte publique).

Il nous semble que ce modèle permet d'expliquer comment fonctionnent aujourd'hui concrètement les organisations internationales, et notamment de donner un cadre explicatif à la participation des acteurs privés et des organisations de la société civile, que leur participation soit ou non formalisée en tant que telle.

*

En définitive, une théorie démocratique du droit international permet de mieux comprendre le droit international contemporain. Elle permet aussi d'offrir une grille de lecture utile dans une optique réformatrice, afin d'accélérer le processus cosmopolitique et le rattrapage que tous souhaitent et qui seul pourra nous redonner une maîtrise sur notre destin : à savoir la globalisation du politique qui reprendrait ainsi le contrôle de l'économie globalisée.

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements	3
Sommaire.....	5
Rapport introductif	
Marie-Clotilde RUNAVOT.....	7
Préliminaire conceptuel : à propos de la démocratie (nationale)	
Pierre-Marie RAYNAL	43

PARTIE I.

DÉMOCRATISER L'ORDRE INTERNATIONAL : LES SENS CONTEMPORAINS

I. L'ORIENTATION REPRÉSENTATIVE

L'Union interparlementaire, instrument de la diplomatie parlementaire	
Michèle ANDRÉ	75
L'Union interparlementaire et la parlementarisation de l'ONU	
Marie-Clotilde RUNAVOT	87
Les parlements internationaux et l'exercice du pouvoir normatif international	
Martin QUESNEL.....	103

II. LA TENDANCE PARTICIPATIVE

Démocratie et participation aux institutions internationales	
Patrick JACOB.....	127

PARTIE II

LA DÉMOCRATIE INTERNATIONALE : ESSENCE OU CONTRESENS ?

Vers une théorie démocratique du droit international	
Olivier DE FROUVILLE	143
La démocratie comme outil de réforme des organisations internationales ?	
Makane Moïse MBENGUE	153
Une rhétorique de la mondialisation ?	
Niki ALOUPI	179

Le mot démocratie a gagné les discours internationaux, entendus à la fois comme les discours *du* et *sur* le droit international. Le phénomène n'est certes pas nouveau puisque, par exemple, René-Jean Dupuy l'employait dès 1957 pour rendre compte du fonctionnement des organisations intergouvernementales et que la démocratie est au cœur des lignes directrices que les ministres des Etats membres des Communautés européennes adoptèrent en 1991 au sujet de la reconnaissance formelle de nouveaux Etats en Europe orientale et en Union Soviétique. Comme ces deux exemples l'illustrent, la signification attachée au mot a toutefois évolué au fil de ses convocations (ou invocations) dans les discours internationaux.

Tel est le constat initial à l'origine de la journée d'études organisée, le 9 juin 2017, à l'Université de Cergy-Pontoise. Son objet particulier est alors d'interroger le plus récent des usages de la notion de démocratie dans les discours internationaux, à savoir les discours sur la *démocratie internationale*. Il ne s'agit plus alors de promouvoir la démocratie dans l'Etat ni d'assimiler l'Etat au citoyen pour décrire le fonctionnement des organisations internationales, mais précisément de placer l'individu, l'homme, au cœur de l'exercice du pouvoir international. Il s'agit plus exactement de réduire la distance entre les individus et les instances de gouvernance internationales, ces dernières désignant les institutions internationales qui régulent sinon règlent les relations internationales par leur production normative, même non contraignante.

L'ensemble des contributeurs a ainsi accepté de s'interroger sur, et le cas échéant de critiquer, cette notion de démocratie internationale dans les discours internationaux. Quelle(s) réalité(s) recouvre-t-elle ? Comment est-elle utilisée ? A quelle(s) fin(s) ? Et, finalement, comment l'exercice du pouvoir international est-il réglé au nom d'une telle démocratie internationale ?

Liste des contributeurs : Niki Aloupi, Michèle André, Makane Moïse MBengue, Olivier de Frouville, Patrick Jacob, Martin Quesnel, Pierre-Marie Raynal, Marie-Clotilde Runavot.



ISBN 978-2-233-00881-7



24 €