

SEMINAIRE DE L'ECOLE DOCTORALE DE DROIT INTERNATIONAL ET EUROPEEN

UNIVERSITE PARIS I

CONFERENCE DU 12 MARS 2005

Autour d'une conception démocratique du droit international

Olivier de Frouville

Maître de conférences à l'Université Paris X-Nanterre

En 1969, Michel Virally tente, dans un article offert à René Cassin, de mesurer l'incidence de l'introduction des droits de l'Homme en droit international. Il se demande notamment si la protection des droits de l'Homme au niveau international ne revient pas seulement à faire « un pas de plus » dans une évolution qui conduirait « à donner un caractère plus large et plus systématique à l'introduction de considérations humanitaires dans le droit international. » Michel Virally répond par la négative à cette question :

« En réalité, la protection internationale des droits de l'homme constitue une véritable mutation et non pas une simple étape dans cette évolution. La différence fondamentale qui est introduite ici vient de ce que la protection internationale des droits de l'Homme implique la négation de la théorie des deux sphères sur laquelle (...) s'était édifié le droit international classique. »

Autrement dit, pour Virally, les droits de l'Homme agiraient ainsi *de l'intérieur* sur le droit international, en imposant progressivement leurs exigences pour faire du « vieux » droit international un droit de la Société humaine universelle. Virally poursuit en effet :

« L'introduction de la protection des droits de l'homme dans l'ordre juridique international n'entraîne pas simplement une modification du contenu du droit international, c'est la définition même de ce droit qui est remise en cause. Le droit international ne peut plus être défini comme le droit des relations internationales ou de la société des Etats. Il se présente désormais comme le droit de la société humaine universelle, ou globale, comprenant deux parties essentielles : d'une part le statut fondamental de l'homme à l'intérieur des différentes unités politiques qu'il a constituées

historiquement et qui se gouvernent de façon indépendante et, d'autre part, le droit des relations entre ces différentes unités politiques.

Une telle définition conduit pour la première fois, sur le plan de la théorie, à un monisme véritable, puisque se trouve enfin remplie la condition nécessaire à l'apparition du monisme juridique bien vue par George Scelle : que l'homme soit sujet aussi bien du droit international que du droit interne. »

Dans le même sens, j'aimerais citer aussi le professeur Pierre-Marie Dupuy qui, dans un article publié dans les *Archives de Philosophie du Droit* en 1987, voit dans l'introduction des droits de l'Homme dans la Charte des Nations Unies le point de départ « d'une sorte de recentrage humaniste du droit international, par lesquels sont affirmées un certain nombre d'obligations dont les titulaires traditionnels demeurent les Etats, mais dont les fins sont à nouveau déclarées humaines. »

*

Dans mon intervention, je souhaiterais expliciter ces deux thèses en montrant de quelle manière l'introduction des droits de l'Homme dans le droit positif international conduit à la réalisation d'une conception du droit international que l'on peut qualifier de démocratique.

Autrement dit, j'aimerais démontrer le lien intrinsèque qui existe entre les normes juridiques que constituent les droits de l'Homme et les présupposés idéologiques et politiques qui les sous-tendent, présupposés qui sont eux-mêmes liés à un projet politique que l'on peut identifier au *projet de paix perpétuelle* tel que formulé par Emmanuel Kant en 1795.

Pour ce faire je vais d'abord éclaircir l'idée d'une conception démocratique du droit tout court à partir de la pensée juridique de Kant telle que révisée par Habermas (I). Cela me permettra par la suite d'identifier la conception démocratique du droit international en tant que telle (II). On sera ainsi mieux en mesure de comprendre que les droits de l'homme participent de cette conception et l'on essaiera d'évaluer dans quelle mesure ils contribuent à la réalisation du projet politique dont cette conception est porteuse (III).

I – La conception démocratique du droit

Pourquoi Kant énonce-t-il une conception du droit que l'on peut qualifier de « démocratique » ?

Parce que c'est une conception du droit qui est toute entière construite autour du concept de liberté de l'individu. Pour Kant, le droit est une technique spécifique de régulation des comportements qui poursuit un objectif politique : celui de la préservation des libertés de tous, et cela en assurant la coexistence de la liberté de chacun.

Kant partage la même vision que Hobbes de l'état de nature : il s'agit d'un état de nature, dans lequel « le mien et le tien » sont sans cesse mis en danger. Il n'existe, dans cet état, qu'un *droit provisoire*, sous la forme de contrats qui constituent ce que Kant appelle *le droit privé*.

La cause de l'insécurité et de l'absence de pérennité réside dans la liberté qui ne trouve pas de bornes dans la liberté des autres. Pour Kant, les individus sont donc d'une certaine manière contraint de passer à l'état civil.

Dès lors le droit à l'état civil se définit de deux manières différentes :

Il constitue d'abord « l'ensemble conceptuel des conditions sous lesquelles l'arbitre de l'un peut-être concilié avec l'arbitre de l'autre selon une loi universelle de la liberté. »

Mais il peut également « être représenté comme la possibilité d'une contrainte générale réciproque s'accordant avec la liberté de chacun selon des lois universelles. »

Conciliation des libertés de chacun et contrainte s'accordant avec la liberté sont donc les deux caractéristiques de l'objet « droit », qui se trouve tout entier articulé autour du concept de liberté.

Mais apparaît un problème : comment concilier la préservation des droits et la soumission à la contrainte centralisée ? Comment le droit peut-il opérer cette médiation entre la violence pure de l'Etat et la liberté des citoyens ?

C'est le vieux problème du *contrat social* exposé très clairement par Rousseau, à la recherche du régime politique idéal :

« Trouver une forme d'association qui défende et protège de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun s'unissant à tous n'obéisse pourtant qu'à lui-même et reste aussi libre qu'auparavant. »

La soumission à la contrainte au sein de l'Etat comprend en effet un risque non négligeable : celui de la confiscation des libertés, y compris par le médium d'un mode de régulation travesti sous les apparences du droit.

Rousseau et Kant proposent une réponse au départ identique à ce problème, qui réside dans le principe *d'auto-législation*, à savoir que les destinataires des normes (les citoyens) en sont en même temps les auteurs : ainsi les hommes ne perdent pas leur liberté dans le contrat social puisque, ce faisant, ils ne font qu'instituer une dépendance envers des lois qui procèdent de leur propre volonté législative.

Voilà ce que l'on doit donc retenir de Kant : une définition de l'objet droit qui ne fait pas dépendre sa positivité uniquement de critères formels. Dans cette perspective, la contrainte ne peut jamais être conçue comme un pouvoir de domination légale : au contraire, comme le dit Kant, elle « ne se justifie qu'en tant qu'« obstacle à l'obstacle » à la liberté ».

La définition kantienne du droit opère donc un lien entre contrainte, droit et liberté parfaitement résumé par Habermas pour qui :

« Le droit moderne consiste en un système de normes positives [il fait ici référence à la positivité formelle] contraignantes qui ont à tout le moins la prétention de garantir la liberté. Les caractéristiques formelles de la contrainte et de la positivité s'associent ainsi à une prétention à la légitimité. »

Constitue donc du droit positif la règle qui se trouve non seulement formellement validé mais qui est également légitime, en ce sens que la contrainte qu'elle fait peser sur les citoyens s'accorde avec la liberté de chacun selon une loi universelle.

Voilà cependant ce que l'on ne peut retenir dans la doctrine kantienne : que la liberté de l'individu, principe même du droit, en soit également le fondement.

Or c'est exactement ce qui se passe si l'on suit au pied de la lettre l'interprétation donnée par Kant du processus d'auto-législation.

Ce principe signifie que les destinataires du droit en sont en même temps les auteurs.

Cela implique que les citoyens (destinataires du droit) fassent usage de leur autonomie de la volonté pour *consentir* à chaque fois aux limites qui sont apportées à leur liberté propre et à celle

des autres. Ce n'est qu'à ce prix que la contrainte légitime qui sera par la suite exercée sur ces mêmes citoyens pourra apparaître comme légitime. Cela signifie que la liberté naturelle de l'individu – qui se traduit par l'autonomie de la volonté – se trouve au fondement même du droit.

Or un tel argument ne peut qu'être disqualifié et cela pour deux raisons principales :

- une raison d'ordre théorique qui est que l'on ne peut accepter le postulat d'une liberté naturelle de l'homme ;

- une raison pratique ou pragmatique qui réside dans le fait qu'il est impossible, on le sait, de construire des institutions qui permettent, dans nos Etats modernes, à chaque citoyen de consentir à toutes les limitations qui sont apportées à leur liberté.

Il faut donc rechercher une autre manière de concilier contrainte et liberté par le médium du droit. Là se trouve l'apport décisif d'Habermas.

La solution d'Habermas consiste d'abord à reprendre le principe d'auto-législation énoncé par Kant, mais en le transformant quelque peu en vue d'écarter les objections citées plus haut : est donc légitime, selon Habermas, l'ordre juridique dont les destinataires *peuvent se comprendre* comme en étant en même temps les auteurs. *Peuvent se comprendre* comme en étant les auteurs, ce qui ne veut pas dire nécessairement qu'ils y consentent directement.

Comment les citoyens peuvent-ils être amenés à *se comprendre* comme étant les auteurs des normes dont ils sont les destinataires ? Par la puissance de la communication et de la discussion, nous répond Habermas.

Une norme légitime est donc, selon Habermas, une norme qui est adoptée après avoir été discutée, contredite, attaquée, amendée lors de discussions multiples se tenant dans l'espace public. L'espace public au sens large : c'est à dire que, pour Habermas, la démocratie moderne ne se réduit pas aux instances institutionnelles représentatives : la démocratie réside, pour le citer, « dans les cycles communicationnels, pour ainsi dire sans sujets, des débats publics et des organismes. »

Ce qui lui fait dire d'ailleurs que, dans un Etat de droit moderne, il n'y a pas de souverain ceci dans la mesure où « la souveraineté du peuple ne se concentre plus dans une collectivité, au sens

de la présence physiquement perceptible des citoyens réunis ou de leurs représentants rassemblés, mais s'affirme à travers une circulation de consultations et de décisions rationnellement structurées. »

Le changement opéré par rapport à Kant est donc important : Habermas substitue la discussion à la raison pratique dans l'œuvre de fondation de la « loi universelle » de conciliation des libertés. C'est à dire que le fondement du droit ne se trouve plus dans la liberté naturelle de l'homme, mais dans le droit lui-même, et plus précisément, dans le mode d'exercice de l'autonomie politique, c'est à dire encore dans la procédure démocratique elle-même au sens large : la démocratie, par sa nature, permet en effet la libération de l'activité communicationnelle, conduisant ainsi à l'élaboration d'un droit rationnellement fondé et par conséquent légitime.

Dans cette conception, les droits de l'Homme jouent un rôle central, puisque ce sont ces droits qui garantissent la communication libre des opinions. Habermas distingue d'ailleurs deux types de droits dont il dit qu'ils sont co-originares, qu'ils se présupposent l'un l'autre : les droits garantissant l'autonomie privée (droit à la liberté, droit à la vie privée, liberté de conscience...) et les droits garantissant l'autonomie publique (liberté d'expression, droit de participation aux institutions de son pays, liberté d'association...). La première série de droits protège l'individu contre l'arbitraire du pouvoir et lui permet donc de participer librement à la vie politique de son pays. La deuxième série de droits, inversement, permet aux citoyens de fixer eux-mêmes les limites de leur liberté, ce qui garantit que les lois n'entraveront pas leur autonomie privée.

Suivant cette conception, les droits de l'homme ne sont pas conçus comme des droits naturels, comme la liberté dans la doctrine kantienne. Pourtant, comme chez Kant, ils sont mis à l'abri de l'arbitraire du pouvoir, non pas parce qu'il s'agit de droits sacrés, mais simplement parce que leur respect constitue la condition de possibilité de l'exercice légitime du pouvoir, de l'édiction d'un droit légitime. Autrement dit, un Etat qui se veut démocratique ne peut pas ne pas respecter les droits de l'Homme. La négation de ces droits subjectifs aboutit nécessairement à l'édiction d'un droit objectif non démocratique.

Nous voyons maintenant plus clairement en quoi consiste une conception démocratique du droit. Nous allons maintenant essayer d'identifier une conception démocratique du droit international.

II – La conception démocratique du droit international

Selon une conception démocratique du droit international, pour que ce dernier soit légitime, il faut que les destinataires de ces normes puissent se comprendre comme en étant en même temps les auteurs.

On pourrait comprendre cette définition d'une manière restrictive, en se disant que les destinataires des normes du droit international, ce sont les Etats. A partir du moment où il existe des principes procéduraux qui permettent de faire en sorte que les Etats puissent se penser comme étant les auteurs des normes dont ils sont les destinataires, on pourrait penser que l'on a affaire à un droit « démocratique ».

Mais ce serait faire une mauvaise interprétation de la conception démocratique du droit dont on parle.

Le droit, selon cette conception, a pour objet la conciliation effective des libertés des personnes physiques, des individus, pas des Etats, qui sont des sujets de droit fictifs. C'est l'être humain qui est à la fois au fondement et à la fin de tout ordre juridique qui se réclame de la démocratie.

Qui plus est, une conception démocratique du droit a valeur prescriptive, elle constitue un programme d'action, et non une théorie explicative de la réalité. Elle se fixe un objectif idéal, qui constitue l'horizon de toute démocratie, à savoir la réalisation pleine et permanente des droits de tous.

Kant, à cet égard, distingue trois états du phénomène juridique :

- il y a d'abord ce qu'il appelle *le droit privé* : c'est le droit que forment des sujets libres dans l'état de nature. L'instrument qu'ils utilisent pour édicter des normes applicables entre eux est le contrat. Le problème, c'est que, dans l'état de nature, il n'existe aucune règle objective, aucun droit des contrats ni, a fortiori, aucune autorité pour faire garantir le respect de ces règles et, plus généralement, le respect de ces contrats. Il en résulte que, dans l'état de nature, le *tien et le mien*, c'est à dire les droits subjectifs des individus, sont toujours mis en danger. Pour Kant, comme pour Hobbes, l'état de nature est un état de guerre permanent.

- aussi Kant considère que les hommes n'ont pas d'autre alternative que de conclure le contrat social pour sortir de l'état de nature et rentrer dans l'état civil. Ce faisant, ils définissent les limites réciproques qu'ils entendent fixer à leurs libertés respectives. Sur le plan juridique, cela signifie qu'ils instituent ce que Kant appelle *le droit public*. Sur le plan politique, ils abandonnent l'état de guerre permanente représenté par l'état de nature pour rechercher un état de paix au moins provisoire.

- Provisoire, parce que la paix à l'intérieur des Etats n'est jamais acquise si la paix internationale ne l'est pas complètement. La réflexion de Kant s'appuie ici sur la philosophie de l'histoire : les guerres entre Etats trouvent leur origine dans les guerres internes ; mais inversement, la guerre entre Etats met constamment en danger la paix durement acquise sur le plan interne.

Sur le plan juridique, cela signifie que le droit public n'est jamais totalement *péremptoire* – c'est à dire reste dans une certaine mesure instable et imparfait – tant que les Etats ne sont pas eux-mêmes sortis de l'état de nature pour rentrer dans l'état civil.

Pour Kant, de même que les individus n'ont pas eu d'autre choix que de sortir de l'état de nature pour instituer le droit public, les Etats n'ont pas d'autre choix que d'instituer le droit *cosmopolitique*, c'est à dire un droit public à l'échelle des Etats.

Car le droit privé qui régit les relations entre Etats dans l'état de nature peut certes suffire, nous dit Kant, à mettre fin à certaines guerres par la conclusion de traités de paix, mais il ne saurait mettre fin à toutes les guerres, c'est à dire atteindre au but souhaité qu'est la paix perpétuelle.

Le *projet politique* poursuivi par la conception démocratique, kantienne du droit international est donc celui de la formation d'un droit cosmopolitique c'est à dire, sur le plan institutionnel, celui de la constitution soit d'un Etat mondial dont les frontières recouvrent celle de la planète, soit – hypothèse privilégiée par Kant – celle d'une Fédération d'Etats restant libres (c'est à dire ce que nous appellerions aujourd'hui une *confédération*), mais acceptant néanmoins de transférer l'essentiel de leurs compétences régaliennes à l'Etat fédéral.

Il nous reste à voir dans quelle mesure l'introduction des droits de l'homme contribue à la réalisation de ce projet politique.

III – Les droits de l’Homme et la mutation du droit international

L’affirmation des droits de l’Homme dans la Charte, puis sa confirmation dans la Déclaration universelle des droits de l’Homme de 1948 et dans l’œuvre législative des Nations Unies, constitue un acte fondamental dans l’évolution du droit international, dans la mesure où elle donne droit de cité à une conception démocratique du droit international au sein même du droit positif.

Jusque là, en effet, le langage de la philosophie contractualiste avait été utilisé par analogie, pour justifier l’égalité des Etats considérés comme des personnes et fonder la valeur juridique des traités.

Avec la proclamation des droits de l’Homme, il ne s’agit plus d’une analogie mais bien de l’importation d’une théorie de la légitimité du pouvoir de la sphère interne vers la sphère internationale.

La Charte prend à cet égard un parti radicalement moniste, à la manière de Kant :

- d’une part en effet, elle consacre l’idée selon laquelle il n’y a pas de séparation étanche entre la sphère interne et la sphère internationale sur le plan historique, à savoir que les conflits internationaux trouvent leur source à l’intérieur des Etats et qu’inversement, la solution des problèmes à l’intérieur ne peut provenir que d’une action concertée sur le plan international, et cela non seulement entre tous les Etats mais aussi entre tous les acteurs agissant sur une base transnationale ;

- d’autre part, sur le plan juridique, elle affirme que le but de l’Organisation internationale est la paix *et* la sécurité internationale, c’est à dire non pas seulement la paix des traités, mais bien la paix perpétuelle, qui passe nécessairement par l’édification d’un droit cosmopolitique. Car l’établissement de la paix perpétuelle implique l’élimination de tous les facteurs belligères à l’intérieur des Etats, facteurs belligères qui trouvent leur origine dans « le mépris des droits de l’Homme ».

Inscrire les droits de l'Homme au fronton de l'Organisation, c'est une certaine manière anticiper sur la formation de ce droit cosmopolitique, c'est projeter l'Organisation en avant pour l'inscrire dans un cadre pré-fédéral.

Car l'essence des compétences de l'Etat fédéral à venir est la garantie des droits des individus contre les empiètements par les Etats fédérés. La reconnaissance des droits de l'homme sur le plan international revient à confier au moins virtuellement une compétence de garantie constitutionnelle des droits à des institutions fédérales qui n'existent pas encore, mais dont l'émergence est en quelque sorte incitée par cette reconnaissance.

Le rôle des droits de l'Homme dans la mutation du droit international peut dès lors s'envisager sous deux angles :

- le premier est celui sur lequel on s'est concentré jusque là, à savoir le respect des droits de l'Homme à l'intérieur des Etats, c'est à dire, au fond, la première partie du programme kantien, qui est la construction d'un *droit public* à l'intérieur des Etats, ceci en vue de former des Républiques par essence pacifique.

- le second constitue le chantier actuel et du futur, c'est à dire la construction d'une garantie des droits à l'échelle des institutions de l'Etat fédéral, c'est à dire la transformation démocratique des institutions internationales. Cette partie semble a priori beaucoup plus problématique.

Je vais m'attarder brièvement sur chacun de ces aspects.

A – La première contribution des droits de l'Homme à la transformation du droit international opère donc en direction des Etats, en vue de transformer leur gouvernement en gouvernements démocratiques.

J'aimerais, à cet égard, contribuer à écarter définitivement l'idée souvent émise selon laquelle les droits de l'Homme comporteraient une forme de neutralité vis-à-vis des régimes politiques. Les droits de l'Homme sont intrinsèquement liés à la démocratie. Cela ressort moins, d'ailleurs, du catalogue des droits eux-mêmes que des principes applicables à l'encadrement des atteintes que les Etats peuvent porter à ces droits.

La clause de restriction des droits est en effet fondamentale, plus fondamentale encore que le contenu des droits à régler. Car définir le régime des droits de l'Homme, c'est à dire le régime des atteintes aux droits de l'Homme, c'est définir le Droit lui-même – c'est à dire, rappelons le, l'ensemble des conditions conceptuelles aux termes desquelles l'arbitre de l'un peut être accordé à l'arbitre de l'autre selon une loi universelle de la liberté.

Dans les textes de droit positif, on peut constater que les clauses de restriction se rattachent à des concepts substantiels qui trouvent leur source dans la philosophie politique.

Prenons la clause classique de l'article 29 § 2 de la Déclaration :

« Dans l'exercice de ses droits et dans la jouissance de ses libertés, chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique. »

Chacun de ces mots pourrait faire l'objet d'un long commentaire à la lumière des travaux préparatoires. Relevons seulement ici quelques termes :

- « établies par la loi » : la référence à la figure de la loi remplit ici une double fonction :
 - d'abord le principe de légalité renvoie au principe d'égalité. La loi a, par définition, une portée générale, elle vise l'intérêt général et ne défend aucun intérêt particulier. La réglementation par la loi permet donc en théorie une répartition égale des droits, conformément à la « loi universelle » kantienne.
 - ensuite la référence à la loi établit un lien avec la « réserve de légalité » qui elle-même renvoie à la procédure démocratique d'édiction des normes : c'est parce que la norme limitant la liberté est édictée par une instance démocratique (le Parlement), qu'elle est conforme à la volonté des citoyens (principe d'auto-législation) et qu'elle ne risque pas d'entraver leur droits.
- L'idée des « buts légitimes » rappelle le principe selon lequel la loi ne peut aboutir à la défense d'un intérêt particulier : « convention légitime, dit Rousseau, parce qu'elle a pour base le contract social, équitable, parce qu'elle est commune à tous, utile, parce qu'elle ne peut avoir d'autre objet que le bien général. »

• La notion de « société démocratique » : elle a donné lieu à beaucoup de débats plein de sous-entendus entre l'Est et l'Ouest. Le bloc soviétique préférait l'expression « Etat démocratique » mais c'est finalement, grâce à l'habileté de Cassin, l'expression « société démocratique » qui l'a remportée. Cette expression induit d'emblée une dissociation nette entre l'Etat et la société, qui récuse à l'avance toute interprétation soviétique de la citoyenneté, selon laquelle les droits ne peuvent être exercés que pour la réalisation du devoir socialiste. La restriction doit s'interpréter, au contraire, dans une « société démocratique », c'est à dire dans le cadre d'une société composée d'individus libres d'enfreindre la loi et d'encourir la sanction sans avoir à braver un jugement d'ordre moral, le même jugement qui faisait dire à Rousseau que l'individu qui ne respectait pas les édits de la volonté générale devait être mis à mort comme ennemi de la société.

Ainsi, lorsqu'un Etat ratifie une convention en matière de droits de l'Homme, il ne s'engage pas seulement à « faire le bien » ou à respecter la dignité des personnes, il s'engage à mettre en œuvre dans son ordre interne une définition démocratique du droit. Dans TOUT son ordre interne, car on sait que les droits de l'Homme couvrent tous les domaines non seulement des relations entre l'Etat et les particuliers mais également des relations entre particuliers, à tel point que certains auteurs ont pu parler du caractère hégémonique de ces droits, caractère qui se manifeste par la tendance qu'ont les ordres juridiques de redéfinir toutes leurs catégories normatives à la lumière des droits de l'Homme.

En fait, c'est la caractéristique des droits de l'Homme en tant que droits réputés de droit naturel que de provoquer un processus de reconstruction des ordres juridiques à la lumière de leurs propres exigences.

B – J'aimerais maintenant m'intéresser au deuxième aspect de la contribution des droits de l'Homme à la mutation du droit international et qui consiste en la démocratisation des instances internationales. Cet aspect est sans doute encore plus problématique que le premier.

Dans son livre politique le plus récent, *Après l'Etat-nation. Une nouvelle constellation politique*, Habermas nous montre que l'Histoire ne nous laisse plus le choix et nous commande d'une

certaine manière d'entreprendre la construction d'une société démocratique à l'échelle internationale.

La cause en est la mondialisation, c'est à dire « l'extension croissante et l'intensification au-delà des frontières nationales à la fois des transports, des communications et des échanges. » Cette mondialisation qui, comme le dit Habermas,

« nous révèle toujours plus clairement l'étroitesse de nos théâtres sociaux, la communauté de risque et le tissu des destins collectifs que nous formons. L'accélération et l'intensification de la communication et des échanges réduisent les écarts spatiaux et temporels, alors même que l'expansion des marchés se heurte aux limites de la planète et l'exploitation des ressources à celles de la nature. Ne serait-ce qu'à moyen terme, l'horizon rétréci ne nous permet plus de nous débarrasser des conséquences de nos actions ; de plus en plus rarement, en effet, nous pouvons, sans encourir de sanctions, nous débarrasser de nos faux frais et de nos risques au détriment d'autres secteurs de la société, de régions lointaines, de cultures étrangères ou de générations futures. »

Une autre conséquence de la mondialisation, c'est l'impuissance croissante des Etats, qui découle du fait que leur marge de manœuvre est de plus en plus réduite dans le cadre d'une économie dont la direction dépend essentiellement d'acteurs transnationaux :

« Dans les arènes publiques du monde occidental, on ne croit plus que la politique puisse avoir quelque influence sur les rapports sociaux, on a renoncé à tout point de vue normatif sur l'adaptation aux impératifs prétendument inéluctables, du marché mondial. En employant des formules creuses du type : "Il est temps de changer les choses", Bill Clinton et Tony Blair se vantent d'être des managers efficaces susceptibles de remettre à flot les entreprises qui prennent l'eau. Au vide sémantique d'une politique ainsi réduite au "changement" correspond chez l'électeur, l'abstention informée ou l'éloge du "rayonnement personnel". »

Ces deux éléments font dire à Habermas que « nous ne serons à même de répondre rationnellement aux défis de la mondialisation que si nous réussissons à développer dans la constellation post-nationale un certain nombre de formes nouvelles d'auto-régulation démocratique de la société. »

Habermas reconnaît la validité du projet kantien, sans pour autant vouloir céder à l'idéalisme ou à l'utopie. Bien entendu, la réalisation de ce projet passe par des voies autrement plus tortueuses que la construction d'une Fédération à l'échelle de la planète. Aussi son projet se réduit-il essentiellement à créer les conditions qui permettent l'édiction d'une politique intérieure à l'échelle de la planète, « politique qui, précise-t-il, ne nécessite pas de gouvernement mondial. »

Il trace à cet égard deux grandes pistes qui sont d'ailleurs, à mon sens, intimement liées :

a) la première concerne la question de la légitimation démocratique des décisions prises au sein des organisations internationales. Le projet ne va pas jusqu'à la constitution utopique d'un parlement mondial, mais passe par le renforcement de l'espace public à l'échelle internationale, notamment par une participation accrue des organisations non gouvernementales aux processus de délibération.

b) La deuxième piste consiste à déterminer à quelles conditions la conception qu'ont les Etats et les autres acteurs supranationaux puisse changer de façon qu'ils soient amenés à se comprendre de plus en plus comme les membres d'une communauté internationale, autrement dit : qu'ils soient amenés à se placer dans une position de dédoublement fonctionnel.

Sur ce point la réponse d'Habermas est sans illusion : on ne peut pas attendre des gouvernements qu'ils prennent l'initiative d'une telle transformation, ne serait-ce que parce que ces gouvernements craignent d'être accusés par leur propre électorat de faire passer des intérêts universels avant les intérêts nationaux. La solution réside donc nécessairement dans le développement d'une conscience cosmopolitique au sein des sociétés civiles et des espaces publics politiques. Habermas rappelle, à cet égard, la responsabilité des partis politiques.

Plus pragmatiquement, on peut dire que, là aussi, les ONG ont un rôle fondamental à jouer : les négociations internationales récentes – et notamment le processus de création de la CPI – ont montré que la société civile pouvait jouer le rôle d'un élément stabilisateur, en identifiant pour chaque négociation, les Etats susceptibles de se mettre en position de dédoublement fonctionnel et en canalisant leur puissance normative en vue de formuler une politique et des instruments juridiques articulés autour d'un intérêt général global.

C'est pourquoi, dans cette œuvre d'institutionnalisation des droits de l'Homme à l'échelle internationale, j'aurais tendance à mettre la priorité sur la construction d'un statut performant des ONG au sein des organisations internationales. Il conviendrait, de même, d'entreprendre d'urgence une réflexion sur l'organisation interne de la société civile, ses modes de délibération et ses processus de décision.

J'aimerais toutefois conclure sur deux remarques assez pessimistes, qui termineront un propos aux accents fondamentalement optimistes. Je ne suis en effet pas certain que l'on puisse espérer, dans le monde de l'après 11 septembre 2001, suivre jusqu'au bout les chemins tracés par Habermas.

1°/ Le 11 septembre a ouvert une fenêtre d'opportunité fantastique d'environ 6 mois, durant lesquels tout semblait possible. Mais la société civile et les Etats favorables à une évolution fédérale de l'organisation internationale étaient à ce moment paralysés et sont restés en attente d'une réaction américaine qui n'a pas tardé à apparaître dans toute son absurdité. Je crois qu'une occasion extraordinaire d'approfondir le multilatéralisme et d'adopter des réformes fondamentales en matière de développement, d'environnement et de respect des droits de l'Homme a été perdue. Il n'est pas sûr qu'elle se représente de sitôt. Le gouvernement des Etats-Unis eût-il été autre, le résultat aurait peut-être été différent. Le projet kantien ou habermassien se heurte ici à des éléments qu'une raison procéduraliste a du mal à prendre en compte : le facteur humain (pourquoi Bush plutôt qu'un autre), le facteur décisionniste (pourquoi cette décision politique aux conséquences incalculables plutôt qu'une autre). Couplés à l'extraordinaire puissance des Etats-Unis sur le plan militaire et économique, ces facteurs prennent des proportions gigantesques et ont tendance à tout emporter sur leur passage. Tous les efforts faits pendant des dizaine d'années pour mettre en place des mécanismes effectifs de prévention des conflits ou de supervision des droits de l'Homme semblent pouvoir être balayés et réduits à néant en quelques jours, voire en quelques années au fil d'un engrenage infernal qui attise la violence, les conflits, les égoïsmes et les haines nationales et rend de plus en plus improbable la reprise d'une action internationale concertée et efficace.

2°/ Le deuxième doute que je voudrais exprimer concerne l'espoir mis par Habermas dans la société civile et dans les ONG. Cela fait un peu plus de dix ans que je travaille périodiquement auprès d'une ONG internationale de défense des droits de l'Homme : nous avons certes remporté beaucoup de victoires et j'ai globalement l'impression que la force d'influence des ONG de droits de l'Homme à l'échelle internationale est sans commune mesure par rapport à ce qu'elle était auparavant. Mais elle reste néanmoins, sur beaucoup d'aspects tout à fait cruciaux, peu déterminante et cela pour la raison profonde que les combats menés le sont par une infime minorité d'experts et qu'ils ne trouvent pas d'écho important dans la société.

D'une certaine manière, les mouvements radicaux anti ou alter mondialistes ont aidé à réveiller une société civile abrutie et harassée par le travail quotidien. Mais je m'interroge encore sur la possibilité et/ou la volonté qu'ont mes concitoyens de s'engager dans l'espace public. Beaucoup n'en ont objectivement pas la possibilité, ce qui est dans la nature d'une société capitaliste encore très marquée par la séparation entre l'Etat et la société civile, celle-ci se résumant fondamentalement aux forces agissantes de l'économie nationale. Beaucoup d'autres encore n'en ont pas la volonté : s'ils s'engagent pour des causes humanitaires, les projets politiques leur paraissent vains, tant la désillusion qu'engendre l'immobilisme réel ou supposé du « personnel politique » est grande.

Aussi ai-je parfois tendance à me demander si les pistes tracées par Habermas ne relèvent pas, finalement, d'une nouvelle utopie à laquelle la parenthèse des années 90 aurait donné une apparence éphémère de réalité.