



HAL
open science

Le concept d'état de droit en droit international

Moise Jean

► **To cite this version:**

Moise Jean. Le concept d'état de droit en droit international. *Revue suisse de droit international et européen / Swiss Review of International and European Law / Schweizerische Zeitschrift für internationale und europäisches Recht*, 2023, 33 (1/2023), pp.23-49. hal-04015607v2

HAL Id: hal-04015607

<https://sorbonne-paris-nord.hal.science/hal-04015607v2>

Submitted on 24 Jun 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Le concept d'état de droit en droit international

Moise Jean*

The rule of law occupies a central place in the political and legal debates of our time. It is mobilized for the realization of a whole series of societal issues and very current themes. But what is the legal status of such a concept in international law? Is there a rule of law that would be binding on all States and international organizations? What would be the content of such a rule? These are the questions that this article aims to answer. It argues that despite its globalization and constant evocation, the rule of law remains a largely indeterminate and equivocal concept. There is no clear indication of what actors are referring to when they evoke the rule of law. Moreover, while it is a legal obligation within some regional orders, practice does not allow for certainty about its status and legal scope at the universal level.

Keywords: rule of law – international law – normative status – normative content – international legality

Mots clés: état de droit – droit international – statut normatif – contenu normatif – légalité internationale

Table of Contents

- I. Introduction
- II. Le contenu juridique de l'état de droit
 - A. L'absence de définition générale de l'état de droit
 - B. La référence à l'état de droit comme renvoi au respect de la légalité
- III. Le statut juridique de l'état de droit
 - A. Les points saillants de la pratique
 - B. La portée de l'état de droit
- IV. Conclusion

I. Introduction

L'analyse d'un concept permet d'élucider ce dont on parle. Il s'agit de le définir et de l'identifier¹. Examiner le concept d'état de droit en droit international revient alors à le clarifier, l'interpréter, faire la lumière sur ce qu'il recouvre et son champ d'application dans la pratique internationale². En effet, comme chacun le sait, c'est au niveau interne, notamment dans le droit public des États européens qu'est né et s'est déve-

* Docteur en droit de l'Université Paris Nanterre.

1 HERBERT HART, *Le concept de droit*, Bruxelles 2005, 15; CLAUDINE TIERCELIN, « La métaphysique et l'analyse conceptuelle », 36 *Revue de métaphysique et de morale* (2002), 529–554.

2 J'entends par pratique internationale, les divers actes générés par les sujets de droit international dans l'exercice de leur souveraineté ou de leurs fonctions statutaires, qu'ils s'agissent d'actes internes ou inter-

loppé le concept d'état de droit vers la fin du 19^e siècle. Du *Rechtsstaat* allemand en passant par le *Rule of Law* de la doctrine britannique à l'« États de droit » français, ce concept a subi des transformations diverses, même s'il garde une certaine conception de l'organisation politique³. Il désigne dans un sens très général un état au sein duquel chacun, y compris l'État lui-même est soumis au droit, ou plus contemporanément un « État dont l'organisation interne est régie par le droit et la justice »⁴. Cet État se caractérise par diverses institutions et techniques juridiques que sont la séparation des pouvoirs, l'indépendance des juges, le contrôle de la constitutionnalité des lois et de la légalité des actes administratifs ainsi que la protection des droits des personnes.

Depuis une trentaine d'années, l'état de droit est également promu à l'échelle internationale⁵. Il figure au premier rang de l'agenda des organisations régionales ou à vocation universelle. Au niveau onusien, il est inscrit à l'ordre du jour depuis 2006 et chaque année l'Assemblée générale vote une résolution sur le sujet⁶. En 2012, une réunion de haut niveau assortie d'une Déclaration sur l'état de droit a été organisée à l'Assemblée générale⁷. Le Conseil de sécurité a examiné la question de la promotion et du renforcement de l'état de droit dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales à plusieurs reprises⁸. Le Secrétaire général publie consécutivement des rapports sur *le Renforcement et la coordination de l'action des Nations Unies dans le domaine de l'état de droit*⁹. Au niveau européen, l'état de droit est promu à travers une série d'instruments diversifiés¹⁰. La Commission de Venise a mené une réflexion ap-

nationaux, individuels, unilatéraux ou conjoints des États, ou de résolutions, déclarations, rapports des Secrétariats généraux, jurisprudences des organisations internationales. A cet effet, v. Société Française De Droit International (éd.), *La pratique et le droit international*, Paris 2004, en particulier la contribution de LAURENCE BOISSON DE CHAZOURNES, 13–47, de PIERRE-MARIE DUPUY, 139–157 et de MARCELO KOHEN, 81–111.

3 JACQUES CHEVALIER, « Les aspects idéologiques de l'État de droit », dans : Société Française De Droit International (éd.), *L'État de droit en droit international*, Paris 2009, 69.

4 J. Salmon (éd.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles 2001, 456.

5 V. JAMES CRAWFORD, « Chance, Order, Change: The Course Of International Law. General course on public international law », 365 *Collected Courses of the Hague Academy of International Law* 2014, 253 et suiv ; SIMON CHESTERMAN, « An International Rule of Law ? », 56 *American Journal of Comparative Law* (2008), 331–361.

6 V. par exemple : A/RES/76/117, 9 décembre 2021 ; A/RES/75/141, 15 décembre 2020 ; A/RES/66/102, 9 décembre 2011 ; A/RES/61/39, 18 décembre 2006.

7 Déclaration de la réunion de haut niveau de l'Assemblée générale sur l'état de droit aux niveaux national et international, A/RES/67/1, 24 septembre 2012.

8 V. S/PRST/2014/5, 21 février 2014 ; S/PRST/2019/8, 20 août 2019 ; S/PRST/2020/13, 21 décembre 2020.

9 V. les Rapports du Secrétaire général, *Renforcement et coordination de l'action des Nations Unies dans le domaine de l'état de droit* (A/76/235) 26 juillet 2021, *Rendre la justice : programme d'action visant à renforcer l'état de droit aux niveaux national et international* (A/66/749) 16 mars 2012.

10 V. par exemple l'Accord de Cotonou conclu avec les États ACP en 2000 ainsi que le nouvel accord paraphé le 15 avril 2021 entre l'Union européenne et les pays de l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique ; les accords conclus avec les États de l'Afrique de l'Ouest, la CEDEAO et l'UEMOA, COM/2014/0576 final – 2014/0265 (NLE), 3 décembre 2014 ; le Règlement (CE) n° 1085/2006 du

profondie sur le sujet et a adopté une liste des critères de l'état de droit¹¹. Récemment, l'Union européenne a adopté un mécanisme de protection de son budget qui conditionne tout financement européen au respect de l'état de droit¹². L'état de droit est promu également aux niveaux interaméricain et africain et à travers bien d'autres organisations régionales et politiques.

Au-delà de ces consécutions institutionnelles, l'état de droit est très présent dans les discours contemporains, qu'il s'agisse du discours politique ou du discours savant. On peut même affirmer que peu de concepts ont été évoqués avec autant d'insistance au cours de ces dernières décennies. Une telle unanimité, dans des discours ou des contextes par ailleurs si disparates, interpelle, et invite naturellement à s'interroger sur la cohérence du concept. De plus, il est d'emblée clair que l'état de droit ne peut signifier la même chose en droit interne et en droit international, étant donné que ces deux ordres juridiques régissent des sociétés très différentes quant à l'organisation du pouvoir. Dans l'ordre interne l'état de droit se déploie dans une société centralisée et hiérarchisée alors que dans l'ordre international il se mobilise dans une société décentralisée où se coordonnent des souverainetés¹³. Il importe donc de chercher à préciser ce qu'est cet état de droit en droit international et ce qu'il recouvre.

Cet article argue du fait que les développements de l'état de droit en droit international ne laissent observer rien de très limpide, même s'il existe certains points de convergence. Si au niveau régional, en particulier au niveau européen l'état de droit est doté d'un contenu relativement clair¹⁴, de nombreuses incertitudes persistent quant à la cohérence du concept dans l'ordre juridique international. Rien n'indique que son emploi dénote une ferme conviction des acteurs que ceux-ci sont en présence d'une règle juridique dotée d'un sens propre. Pour le dire autrement, il n'y a aucune

Conseil établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP), JO L 210 du 31.7.2006; Règlement (UE) n° 231/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 instituant un instrument d'aide de préadhésion (IAP II), JO L 77 du 15.3.2014; Traité sur l'Union européenne (version consolidée), JO C 326 du 26.10.2012, art. 2 et 49.

- 11 Liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise, Doc off, CDL-AD (2016)007: Étude n° 711/2013, 12 mars 2016.
- 12 Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, JO L 433I du 22.12.2020, Préambule, 7^e considérant.
- 13 ROBERT KOLB, « Réflexions sur l'efficacité du droit international », 1 *Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence* (2008), 329–346, 330 et suivant.
- 14 Dans le nouveau dispositif de protection du budget européen, une définition de l'état de droit a été proposée. Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, JO L 433I du 22.12.2020, 3^e considérant. Ces éléments de définitions ont été reconnus récemment par la Cour de Justice dans un arrêt statuant sur l'affaire dont ce mécanisme a été à l'origine devant la Cour. Celle-ci admet cependant que cette définition n'est pas exhaustive, elle n'est valable qu'« aux seules fins de ce règlement ». En d'autres termes, la définition de l'état de droit reconnue n'est pas générale. V. *Affaire C-156/21, Hongrie c. Parlement et Conseil*, ECLI:EU:C:2022:97, para. 136 et 227.

évidence que les usages de l'état de droit traduisent l'existence d'authentiques conceptions juridiques solidement établies et d'une véritable catégorie juridique faisant autorité, dans l'ordre juridique international.

Pour en donner une première idée, on peut se référer à certaines évocations de l'état de droit dans le contexte de certaines crises ou affaires très récentes. Par exemple, réagissant à la décision très controversée de la Chambre préliminaire de la CPI qui a rejeté la demande du Procureur d'enquêter sur les crimes commis en Afghanistan, le Président des Etats-Unis l'a qualifiée de « *major international victory for the rule of law* »¹⁵. A la suite de l'intervention militaire russe en Ukraine, le Secrétaire général des Nations Unies a appelé « au rétablissement de l'état de droit »¹⁶. A quoi font référence ces deux acteurs en évoquant l'état de droit ? Quel est le point commun entre la réalité mise en évidence par le Président et celle sur laquelle le Secrétaire général a réagi ? De même, dans le sillage de la récente crise qui a bouleversé le Venezuela, les autorités de ce pays ont demandé aux Occidentaux de respecter l'état de droit, c'est-à-dire de ne pas s'ingérer dans les affaires internes d'un pays souverain ; les Occidentaux de leur côté ont sommé le président vénézuélien de respecter l'état de droit, c'est-à-dire de renoncer au pouvoir, étant donné qu'il n'aurait pas été élu en vertu d'élections libres et démocratiques¹⁷. Comment doit-on comprendre ces deux usages de l'état de droit ? Qu'est-ce qui est similaire entre l'état de droit évoqué par le Venezuela et celui mis en avant par les Occidentaux ?

Ces questions risquent de faire patiner. Par ailleurs, il n'est pas sans intérêt de noter que la question du mot utilisé lorsque le concept est mobilisé soulève également une autre difficulté. Dans certains cas, le terme français état de droit se traduit par le *Rule of law*, dans d'autres cas le *Rule of law* se traduit en français par la « prééminence du droit »¹⁸, la « primauté du droit »¹⁹ ou le « règne du droit »²⁰ ou encore « la loi »²¹, voire plus curieusement « le rétablissement de l'ordre »²². Pareillement, les termes

15 The White House, Statement from the President, 12 avril 2019, Doc n° DCPD201900224, < www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201900224/html/DCPD-201900224.htm >.

16 « Crise ukrainienne : le chef de l'ONU appelle à la désescalade et à un cessez-le-feu immédiat », ONU Info, 22 février 2022, < <https://news.un.org/fr/story/2022/02/1114922> >.

17 « Venezuela: Poutine et l'armée soutiennent Maduro, Macron veut la « restauration de la démocratie » », Égalité et Réconciliation (25 janvier 2019), en ligne : < www.egaliteetreconciliation.fr/Venezuela-Poutine-et-l-armee-soutiennent-Maduro-Macron-veut-la-restauration-de-la-democratie-53619.html >.

18 V. le Préambule de la Convention européenne des droits de l'homme ; CEDH, *Golder c. Royaume Uni*, Req. n° 4451/70, 21 février 1975 ; CEDH, *Affaire Latridis c. Grèce*, req. n° 31107/96, 25 mars 1999.

19 « Critères de Copenhague », Conseil européen de Copenhague, 21 et 22 juin 1993, Article 21-1.

20 V. la Résolution 2625 du 24 octobre 1970, « Déclaration relative aux principes de droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Unies », de l'Assemblée générale des Nations Unies, Préambule.

21 V. les versions anglaise et française de la Déclaration du Président du Conseil de sécurité des Nations Unies, S/PRST/2010/11, 29 juin 2010, para. 2.

22 V. les versions anglaise et française de la résolution 1040 du 29 janvier 1996 du Conseil de sécurité.

« état de droit », « régime de droit »²³ ou « société de droit » ou encore « principe de droit » sont souvent employés de manière indifférenciée dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations Unies ou d'autres organes principaux et institutions spécialisées. Ces divers termes et expressions sont-ils tous logés à l'encontre du concept international d'état de droit ? Doit-on examiner les tenants et aboutissants de chacun d'eux, ou faut-il opérer une sélection afin de dégager une signification essentielle de l'état de droit ? Rien ne semble cependant acquis. Il est vrai que l'affinité linguistique des termes mis en avant pourrait justifier leur interchangeabilité, mais les variations sémantiques observées dans la pratique ne permettent pas d'affirmer sans ambiguïté que ces termes renvoient à un même objet. Les variations sémantiques suggèrent au contraire une volonté d'attribuer un sens particulier à chacun des termes utilisés²⁴.

L'objectif de cet article est d'essayer de cerner le « concept » international de l'état de droit, c'est-à-dire de tenter de comprendre ce qu'il signifie en droit international et de chercher à savoir si à l'heure actuelle il doit être compris comme un réservoir potentiel de normes ou s'il s'agit d'une obligation juridique qui s'impose aux sujets du droit international. En d'autres termes, il s'agit de déterminer le *contenu normatif* (I) auquel se réfère l'état de droit et la *catégorie juridique* (II) à laquelle il appartient en droit international. Cet article soutient qu'en la matière c'est le flou qui prévaut. Dans l'état actuel de la pratique, l'état de droit ne renvoie concrètement à rien d'objectif, de précis et de stable sur le plan international. Il n'est pas doté d'un contenu solidement enraciné ni d'une portée juridique pleinement assumée.

II. Le contenu juridique de l'état de droit

Au niveau international l'état de droit reste un concept fortement indéterminé. On ne sait pas précisément et concrètement ce qu'il recouvre. Ses limites spatiales ne sont pas fixées. Il dispose d'une pluralité de sens et les références qui en sont faites sont multiples et souvent contradictoires (A). De ce flou se profile en revanche une tendance générale à renvoyer l'état de droit au respect de la légalité (B). Cette tendance quoique de plus en plus évidente reste toutefois de nature très générale, et ne garantit rien de pleinement assumé et consolidé.

23 V. la résolution 217 de l'Assemblée générale des Nations Unies, « Déclaration universelle des droits de l'homme », A/RES/217(III) 10 décembre 1948, Préambule, « [...] il est essentiel que les droits de l'homme soient protégés par un régime de droit [...] ».

24 A cet effet, v. MATHIAS FORTEAU, « Existe-t-il une définition et une conception univoques de l'État de droit dans la pratique des organisations régionales ou politiques ? », dans : Société Française de Droit International (éd.), supra n. 3, 268–269.

A. L'absence de définition générale de l'état de droit

L'état de droit ne connaît aucune définition précise au plan international. Aucune des résolutions adoptées dans le cadre de l'ONU ne dit précisément ce que l'Organisation entend par là, en dépit du fait que le Secrétaire général a esquissé depuis 2004 une définition²⁵ qu'il a rappelée dans plusieurs autres documents²⁶. Lors de la Réunion de haut niveau sur l'état de droit aux niveaux national et international, les États n'ont pas réussi à s'accorder sur une définition commune. Le débat était surtout polarisé entre deux groupes d'États dotés de conceptions différentes dans les affaires internationales : les États occidentaux ont surtout mis l'accent sur la promotion de l'état de droit au niveau national, par le biais d'institutions fortes, la promotion des droits de l'homme et la bonne gouvernance ; les BRICS et les pays non-alignés ainsi que de nombreux pays en développement ont appelé à mettre davantage l'accent sur l'état de droit au niveau international, y compris la promotion de l'égalité souveraine, la non-ingérence, la non-violation de l'intégrité territoriale, une représentation plus égale dans les institutions financières internationales et le renforcement de l'état de droit au sein des structures institutionnelles des Nations Unies, comme le Conseil de sécurité.

D'après un haut fonctionnaire des Nations Unies, la définition par le Secrétaire général figurait dans les premières ébauches de la Déclaration de 2012²⁷. Après d'intenses négociations, cette définition a été enlevée, laissant la place à des éléments de base. À défaut d'une définition générale, les États ont en conséquence multiplié les approches de l'état de droit. Ces approches témoignent d'une variété déconcertante. On affirme que « l'état de droit est un principe fondamental dont les composantes principales sont la légalité, la responsabilité et la participation »²⁸. On le considère comme « le fondement de la gouvernance [...] et la base de la démocratie »²⁹. Selon un État, « l'état de droit suppose que chaque État opte résolument pour des mesures concrètes pour pouvoir assurer la suprématie de la loi, l'égalité devant la loi et la jus-

25 Selon le Secrétaire général, il désigne « un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'État lui-même, ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante, et compatibles avec les règles et normes internationales en matière de droits de l'homme. Il implique, d'autre part, des mesures propres à assurer le respect des principes de la primauté du droit, de l'égalité devant la loi, de la responsabilité au regard de la loi, de l'équité dans l'application de la loi, de la séparation des pouvoirs, de la participation à la prise de décisions, de la sécurité juridique, du refus de l'arbitraire et de la transparence des procédures et des processus législatifs », S/2004/616, 23 août 2004, para. 6.

26 A/66/749, 12 mars 2012, para. 2.

27 EDRIC SELOUS, « The Rule of Law and the Debate on it in the United Nations », dans : C. Feinàugle (éd.), *The Rule of Law and its Application to the United Nations*, Baden-Baden 2016, 13–28, 25.

28 Finlande, A/67/PV.3, 24 septembre 2012, p. 17. V. aussi la déclaration de Maurice, A/C.6/73/SR.8, 8 octobre 2018, p. 5.

29 Maldives, A/67/PV.3, 24 septembre 2012, p. 19.

tice dans l'application de la loi »³⁰. Selon un autre État, la notion d'état de droit est l'un des plus grands facteurs d'union, peut-être le plus grand, celui qui nous rapproche le plus d'un éventuel principe universel »³¹.

On l'aura compris, ces diverses formulations et conceptions sont très disparates : certaines se rapprochent un peu de la conception originelle de l'état de droit (la soumission à la loi et la responsabilité devant la loi), d'autres s'en éloignent très fortement. Au-delà de ces tentatives de formulation, la pratique des États regorge d'une somme d'exemples assez significative qui attestent l'ambiguïté caractéristique de l'état de droit. Trois exemples issus des débats organisés aux Nations Unies suffisent à le prouver. Un État intègre parmi les composantes de l'état de droit le respect des règles de l'Organisation des Nations Unies, le recours aux mécanismes de règlement pacifique des différends entre États, l'acceptation de la compétence des tribunaux internationaux, le respect des décisions de ces juridictions³². Un autre évoque le principe de l'égalité souveraine des États, l'interdiction de la menace ou de l'emploi de la force dans les relations internationales et le règlement pacifique des différends³³. Un autre encore plaide pour l'accès à l'aide juridique, soutient la lutte contre le trafic de stupéfiants et la criminalité organisée ainsi que les initiatives portant sur les situations de conflit et d'après conflit³⁴.

Ces trois exemples montrent une dissonance assez impressionnante entre la conceptualisation de tel État et celle de tel autre État. Le premier État met surtout l'accent sur la justice comme la pierre angulaire de l'état de droit. Le second État met en avant les grands principes de la coexistence pacifique, et en particulier l'égalité souveraine des États, la non-intervention et la non-ingérence³⁵. Si ces deux conceptions se rapprochent et peuvent d'une certaine manière se compléter, la troisième approche s'en éloigne fortement. Le troisième État met surtout l'accent sur la coopération pour lutter contre les crimes organisés et aider au relèvement des États ravagés par des conflits.

Il est difficile dans ces conditions de cerner ce que renferme précisément l'état de droit à l'échelle internationale. La pratique n'est témoin d'aucune définition générale – ce que la plupart des États ne manquent d'ailleurs de rappeler quand ils en trouvent l'occasion³⁶. Un État a même exigé qu'on en tienne compte dans l'élabora-

30 Mongolie, AG/1192, 24 septembre 2012, p. 14.

31 République de Chypre, A/67/PV.3, 24 septembre 2012, p. 11.

32 Honduras, A/67/PV.3, 24 septembre 2012, p. 13.

33 République islamique d'Iran (parlant au nom du Mouvement des pays non alignés), A/C.6/74/SR.8, 10 octobre 2019, p. 11.

34 Etats-Unis, A/67/PV.4, 24 septembre 2012, p. 9.

35 A/C.6/74/SR.11, 14 octobre 2019, p. 2; Thaïlande, A/C.6/74/SR.10, 11 octobre 2019, p. 7.

36 V. par exemple la déclaration de l'Indonésie, A/C.6/73/SR.10, 9 octobre 2018, p. 2; de l'Allemagne (A/62/121, p. 2.), de la Suisse (A/C.6/62/SR.14 par. 32), du Kenya au nom du groupe des États africains (A/C.6/63/SR.6, p. 5).

tion des documents onusiens relatifs à l'état de droit³⁷. A en croire certains États, cette absence de définition commune est une conséquence des diverses approches nationales de la notion³⁸. Pour d'autres États par contre, les réticences peuvent s'expliquer par la crainte qu'une définition formelle soit instrumentalisée à des fins politiques contre la souveraineté de certains États³⁹. De nombreux États ne souhaitent pas que les discussions au sein de l'Assemblée générale aboutissent à une quelconque définition commune de l'état de droit⁴⁰. Un État a d'ailleurs suggéré que la Commission s'abstienne de débattre de la portée ou de la définition de l'état de droit⁴¹.

Il faut noter que l'idée de doter l'état de droit d'un contenu précis subit une nette perte d'influence dans les débats au niveau de l'Assemblée générale. Si dans les années 2000 et les premières années de la décennie 2010, certains États étaient enclins à voir la notion disposer d'une définition précise, ces États ne se présentent presque plus, au fil des temps, en porte-étendard de cette cause. L'examen des débats organisés à l'Assemblée générale dans ces dernières années ne révèle pas trop d'engouement de la part des États à cet égard. Symptomatique d'un projet en perte d'audience, les chances de voir l'état de droit disposer d'une conception commune s'amincissent progressivement.

Si les conceptualisations formulées par les États sont très disparates et ne permettent pas de comprendre clairement le sens et le contenu de l'état de droit, elles permettent tout de même d'observer une tendance générale à renvoyer l'état de droit au renforcement et au respect de la légalité que ce soit à l'échelle nationale ou à l'échelle internationale.

B. La référence à l'état de droit comme renvoi au respect de la légalité

Que ce soit sur le plan interne ou sur le plan international, l'état de droit renvoie fréquemment au respect de la légalité. Dans le premier cas, l'état de droit est assimilé au renforcement et au respect de l'ensemble des règles que constitue le droit interne. Lors de la Réunion de haut niveau, de très nombreux États ont assimilé l'état de droit au respect de la loi ou du droit national. A titre d'exemples, un État affirme que « de récents débats ont montré que le plein respect par tous les acteurs politiques et judiciaires des décisions de la plus haute instance judiciaire, à savoir la Cour constitutionnelle, constitue le pilier fondamental d'une société démocratique fondée sur l'état de droit »⁴².

A en croire ces formulations, l'état de droit se confond tout simplement avec le « principe de légalité », c'est-à-dire, au respect de la réglementation en vigueur et les

37 A/C.6/73/SR.7, 8 octobre 2018, p. 4.

38 Arabie Saoudite, A/C.6/69/SR.8, lundi 13 octobre 2014, p. 2; Allemagne, A/62/121, 11 juillet 2007, p. 2.

39 Liechtenstein, (A/C.6/70/SR.5, 14 octobre 2015, p. 13.

40 France, A/62/121, 11 juillet 2007, p.22; La Finlande, A/62/121, 11 juillet 2007, p.18.

41 A/C.6/61/SR.6, 16 octobre 2006, par. 93.

42 Roumanie, A/67/PV.4, 24 septembre 2012, p. 13; Costa-Rica, A/67/PV.4, 24 septembre 2012, p. 11.

sanctions qui l'accompagnent⁴³. On notera par ailleurs que certains États citent expressément le terme de la légalité qu'ils identifient soit comme le fondement de l'état de droit soit comme son équivalent. Par exemple, après avoir souligné la difficulté pour les pays en développement d'instaurer l'état de droit du fait de l'insuffisance de ressources nécessaires pour appuyer les institutions et les mécanismes appropriés en mal de réformes, un État a tenu à rappeler « que l'état de droit repose sur la légalité »⁴⁴. Un autre affirme que « le concept d' < état de droit > ou de < légalité > » s'inscrit au cœur même de la mission de l'Organisation⁴⁵.

Cette association de l'état de droit avec le droit lui-même s'accompagne souvent d'une confusion supplémentaire : l'état de droit s'apparente au renforcement du droit ou de l'appareil institutionnel. Plus particulièrement, on évoque la réforme constitutionnelle⁴⁶, de l'administration⁴⁷, de la police nationale⁴⁸, de la législation et de la justice⁴⁹, la création d'organe de contrôle des activités économiques⁵⁰, etc.

Au plan international, l'examen de la pratique n'atteste pas une différence réelle entre l'état de droit et le droit international. En général, les acteurs associent l'état de droit aux normes internationales en vigueur tout simplement⁵¹. A cet égard, ils citent, et souvent sans nuance, les grands principes du droit international, la Charte des Nations Unies, les grandes conventions internationales, les résolutions pertinentes de l'ONU, la Cour internationale de Justice, la Cour pénale internationale, etc. En bref, ils évoquent une série de principes, émettent des positions qui, dans l'ensemble, renvoient tout bonnement au respect et au renforcement du droit international. Lors de la Réunion de haut niveau, le président de la Commission européenne qui intervenait au nom de l'Union a affirmé que la première priorité des États membres est le renforcement de l'état de droit au niveau international. On pouvait à juste titre s'attendre à ce qu'il détaille ce qu'il entend par l'état de droit au niveau international. Tout ce qu'il a développé par la suite ne renvoie pas à autre chose qu'au respect du droit international :

[...] Le respect du droit international est la meilleure option pour éviter de recourir à la force, mais lorsque l'emploi de la force devient inévitable, il doit être rendu légitime par le droit international émanant de cette Organisation. Le respect du droit international est également le meilleur moyen de garantir le règlement pacifique des différends entre nations⁵².

43 V. LOUIS FAVOREU, « Légalité et constitutionnalité », 3 Cahier du Conseil constitutionnel (1997), 73-81.

44 Kirghizistan, A/67/PV.3, 24 septembre 2012, p. 44.

45 Soudan du Sud, A/67/PV.4, 24 septembre 2012, p. 26.

46 Israël, A/C.6/74/SR.8, 10 octobre 2019, par. 104 ; Nigéria, A/C.6/73/SR.10, 9 octobre 2018, par. 48.

47 Guinée équatoriale, A/67/PV.3, 24 septembre 2012, p. 21 ; France, A/67/PV.3, 24 septembre 2012, p. 16.

48 Honduras, A/67/PV.3, 24 septembre 2012, p. 13.

49 Bulgarie, A/67/PV.3, 24 septembre 2012, p. 18 ; Libéria, A/67/PV.3, 24 septembre 2012, p. 29.

50 Guinée équatoriale, A/67/PV.3, 24 septembre 2012, p. 21.

51 V. par exemple la déclaration de la Russie, S/PV.7113, 19 février 2014, p. 16.

52 Union européenne, A/67/PV.3, p. 35.

Ces exemples montrent que l'état de droit dont on exige le respect n'est en réalité que le bloc de légalité internationale, comme l'a clairement exprimé la République socialiste de Cuba : « ce que l'on appelle aujourd'hui état de droit au niveau international n'est rien d'autre que le respect intégral des buts et principes de la Charte des Nations Unies et des principes du droit international »⁵³. Au-delà de ce renvoi au respect du droit international général, l'état de droit s'associe à certaines règles spécifiques, qu'il s'agisse des principes du droit international touchant les relations amicales entre les nations⁵⁴, du droit international des droits de l'homme, y compris le droit international humanitaire⁵⁵ et le droit international pénal⁵⁶.

Cette conception est également celle que laissent entendre la Commission du droit international et la Cour internationale de Justice, même si les deux organes onusiens restent assez prudents dans les termes et les formulations qu'ils choisissent. Dans son rapport de 2008, la Commission a fait savoir que pour promouvoir l'état de droit dans les relations internationales, elle se fonde sur le principe qui veut que les États soient tous soumis aux règles contraignantes du droit⁵⁷. Dans tous les rapports qui ont suivi celui de 2008, la Commission rappelle que les observations évoquées ci-dessus restent pertinentes⁵⁸. Pour sa part, la Cour a indiqué dans son rapport de 2008 qu'elle contribue à la promotion de l'état de droit en rendant des arrêts et des avis consultatifs conformément à son statut⁵⁹. C'est le même refrain dans tous les rapports qui se sont succédés⁶⁰.

En fin de compte, il ne fait plus de doute qu'en l'état actuel le concept d'état de droit n'admet pas de définition universellement reconnue et acceptée. Les acteurs n'arrivent pas à en dégager une vision d'ensemble, en dépit des divers débats organisés

53 S/PV.7113, 19 février 2014, p. 26.

54 On évoque l'interdiction du non-recours à la force ou la menace de l'emploi de la force dans les relations internationales (Nicaragua, A/C.6/74/SR.8, 10 octobre 2019, para. 92; Namibie, A/67/PV.3, 24 septembre 2012, p. 30), le respect de l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique des États (Ukraine, A/C.6/73/SR.8, 9 octobre 2018, para. 74; Pays-Bas, A/67/PV.5, 24 septembre 2012, p. 8), le règlement pacifique des différends (Singapour, A/C.6/74/SR.9, 11 octobre 2019, para. 31; Philippines, A/C.6/74/SR.9, 11 octobre 2019, para. 45), la non-intervention dans les affaires relevant de la compétence nationale (Fédération russe, A/C.6/72/SR.6, 5 octobre 2017, para. 66; Iraq, A/C.6/72/SR.6, 5 octobre 2017, para. 74), le droit des peuples à l'auto-détermination (Observateur de l'État de Palestine, A/C.6/73/SR.10, 9 octobre 2018, para. 82; Cuba, A/C.6/73/SR.8, 9 octobre 2018, para. 31); l'égalité souveraine des États (Croatie, A/67/PV.3, 24 septembre 2012, p. 38; Équateur, A/67/PV.5, 24 septembre 2012, p. 4).

55 A cet égard, v. en particulier la déclaration de l'Observateur de l'Union européenne, parlant également au nom des pays candidats, A/C.6/73/SR.7, 8 octobre 2018, para. 29.

56 Trinité-et-Tobago, A/67/PV.4, 24 septembre 2012, p. 25; Slovaquie, S/PV.7113, 19/02/2014, p. 64.

57 Rapport de la Commission du droit international, A/CN.4/SER.A/2008/Add.I (Part 2), para. 343.

58 V. notamment les Rapports : A/72/10, 2017, para. 269; A/71/10, 2016, para. 314; A/74/10, 2019, para. 293.

59 Rapport de la Cour internationale de Justice, A/63/4, 2008, para. 22.

60 V. par exemple le rapport 2019 : « L'activité de la Cour dans son ensemble vise à la promotion et au renforcement de l'état de droit. Par ses arrêts et avis consultatifs, la Cour contribue à développer et à préciser le droit international », para. 16.

sur la question à l'Assemblée générale depuis les années 2000. En conséquence, l'état de droit continue de faire l'objet d'un traitement à géométrie variable. Il est employé pour désigner ou qualifier des situations et des phénomènes des plus diversifiés voire contradictoires. Au-delà de ce brouillage conceptuel se profile toutefois une tendance fondamentale : la référence au concept renvoie généralement au respect de la légalité, que ce soit au niveau national ou international. On peut supposer toutefois que cette conception ne permet pas de faire évoluer significativement l'état de droit dans la mesure où elle ne permet pas de distinguer l'état de droit du droit international – les deux deviennent une seule et même chose. Ils se confondent.

III. Le statut juridique de l'état de droit

La promotion constante de l'état de droit dans la pratique internationale ne semble pas avoir conféré à celui-ci le statut d'une catégorie juridique particulière. Il est vrai que se dessine une tendance à considérer l'état de droit comme un principe, mais cette tendance n'est pas dénuée de toute ambiguïté. De plus, d'autres tendances apparaissent, considérant l'état de droit comme une aspiration d'ordre très général, trahissant ainsi la relative authenticité qui se profile (A). Toutefois, la pratique est témoin d'un certain nombre de points de convergence qui militent en faveur de l'émergence d'une obligation internationale coutumière. Cependant, l'ensemble des conditions de cette virtualité ne sont pas encore réunies. En l'état actuel de la pratique, l'état de droit s'apparente davantage à une obligation au stade transitionnel qu'à une obligation pleinement établie (B).

A. Les points saillants de la pratique

Que ce soit dans les déclarations unilatérales des États, dans les résolutions onusiennes ou dans des conventions régionales, l'état de droit est souvent perçu comme un principe (1). D'autres terminologies très diverses sont cependant mises en évidence pour catégoriser l'état de droit. Ainsi, il est vécu tantôt comme un souhait, un objectif, une valeur ou encore comme un outil de coopération internationale (2).

1. Un principe

Les acteurs ont souvent fait référence au terme « principe » pour spécifier l'état de droit. C'est ce qui ressort par exemple des observations présentées par l'Allemagne aux Nations Unies dans lesquelles cet État affirme que « l'état de droit fait partie des grands principes »⁶¹ sur lesquels il fonde ses relations internationales et les efforts

61 Allemagne, A/62/121, 11 juillet 2007, p. 2, para. 1.

qu'il déploie pour promouvoir la paix, la sécurité et la prospérité partout dans le monde. Sur le plan national le représentant de cet État indique que l'état de droit (*Rechtsstaat*) est « un principe constitutionnel général »⁶². De même, le Danemark et le Mexique y voient un « principe de gouvernance »⁶³. Le terme « principe » pour désigner le statut juridique de l'état de droit est évoqué par de nombreux États⁶⁴.

L'état de droit s'apparente également à un principe dans une variété d'instruments régionaux et internationaux. Dans la *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance*, les Parties ont expliqué que l'un des buts de cet instrument est de « promouvoir et renforcer l'adhésion au principe de l'État de droit »⁶⁵. L'état de droit en tant que « principe » est en outre mentionné dans pas moins de trois articles du dispositif⁶⁶. On retrouve la même idée dans le *Traité sur l'Union européenne*⁶⁷. De manière plus précise, la *Charte de Paris pour une nouvelle Europe*, du 21 novembre 1990, appelle à la promotion de « l'application du principe de l'État de droit »⁶⁸ ; la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* rappelle que l'Union repose sur le « le principe de la démocratie et le principe de l'État de droit »⁶⁹. Dans la *Déclaration de Bamako*, du 3 novembre 2000, l'état de droit constitue l'un des « principes fondamentaux » auxquelles les Parties contractantes confirment leur adhésion⁷⁰. Au niveau onusien, cette idée est soutenue dans de nombreux documents, en particulier dans les résolutions sur l'état de droit au double niveau national et international⁷¹. Pour le Secrétaire général, il « désigne un principe de gouvernance »⁷².

Ce « principe » est quelques fois renforcé d'un qualificatif comme « directeur », « fondamental » ou « universel ». Ainsi, la République fédérale d'Allemagne déclare que sa Cour constitutionnelle interprète ce « principe fondamental » en associant diverses règles constitutionnelles pour assurer la cohérence du cadre constitutionnel et législatif⁷³. Pour les États scandinaves, l'état de droit est « un principe fondamental » dont les composantes principales sont la légalité, l'égalité, la respon-

62 Ibid., para. 2.

63 A/67/PV.5, 24 septembre 2012, p. 2.

64 V. par exemple la position de l'Ukraine (A/67/PV.5, 24 septembre 2012, p. 12.), de l'Union européenne (A/C.6/69/SR.5, 4 novembre 2014, p. 3.), du groupe d'États d'Afrique (A/C.6/69/SR.4, 3 novembre 2014, p. 17).

65 Article 2.2.

66 Article 3.2 ; article 4.1 ; article 32.8.

67 Traité sur l'Union européenne (version consolidée), JO C 326 du 26/10/2012, article 21.1.

68 OSCE, Charte de Paris pour une nouvelle Europe, du 21 novembre 1990, Titre « Dimension humaine », para. 2, p. 5.

69 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JOUE, C 326 du 26 octobre 2012, préambule, para 2.

70 Déclaration de Bamako, 3 novembre 2000, Titre 2, para 2.

71 Au niveau du 2^e (3^e dans certains cas) paragraphe du préambule de ces résolutions.

72 S/2004/616, 23 août 2004, para 6.

73 A/62/121, 11 juillet 2007, p. 2.

sabilité et la participation⁷⁴. Par ailleurs, la République de Chypre conçoit l'état de droit comme « un principe directeur »⁷⁵ pour tous les États membres de l'UE. C'est aussi un « principe directeur » pour l'Albanie⁷⁶. Celle-ci⁷⁷ et bien d'autres État⁷⁸ se réfèrent à l'état de droit également comme un « principe universel ».

Certains États ou organisations internationales emploient le terme « principe » pour désigner les éléments de l'état de droit -, une formulation qui fait apparaître l'état de droit comme une sorte de macro-principe qui engloberait d'autres principes et des sous-principes. C'est par exemple le cas de l'Autriche qui fait valoir que « les principes de l'état de droit (...) »⁷⁹ doivent inspirer le nouveau système international. De la même façon, le Liechtenstein énumère lors d'un débat au Conseil de sécurité les difficultés qu'éprouve cet organe onusien à faire « respecter les principes de l'état de droit »⁸⁰. On notera enfin que certains États ajoutent un qualificatif supplémentaire à l'association « les principes de l'état de droit ». A cet égard, ils évoquent des « principes fondamentaux de l'état de droit »⁸¹, des « principes généraux de l'état de droit »⁸², des « principes directeurs d'un état de droit permanent »⁸³.

Il est évident que les acteurs internationaux emploient l'état de droit comme un principe. Mais ces derniers multiplient des qualificatifs qui font émerger une terminologie assez hétéroclite : les termes « principe », « principe général », « principe fondamental », « principe directeur », ou « principe universel » sont employés de manière quasi-substituables. Cette terminologie variée fait apparaître quelques ambiguïtés. Le « principe » de l'état de droit se décompose-t-il en « sous-principes » ou s'agit-il simplement de commodités de langage répondant uniquement aux exigences de la légistique ? Ces divers termes et expressions signifient-ils la même chose ? N'y a-t-il pas des nuances voire des différences conséquentes ou encore de hiérarchisation entre eux ?

Selon le *Dictionnaire de droit international public*, un principe est, parmi d'autres définitions⁸⁴, une « proposition de portée générale, présentée sous une forme ramassée et synthétique, exprimant une norme juridique d'une importance particulière et susceptible de servir de fondement à des règles de droit par le biais d'un raisonne-

74 A/67/PV.5, 24 septembre 2012, p. 17.

75 Ibid.

76 Ibid., p. 25.

77 S/PV.7113, p. 64.

78 A/67/PV.5, 24 septembre 2012, p. 10.

79 A/62/121, 11 juillet 2007, p. 11.

80 S/PV.7113, p. 33.

81 S/PV.7113 du 19 février 2014, en particulier la déclaration des États-Unis (p. 15), du Nigeria (p. 22), du Kazakhstan (p. 72) ; Indonésie, A/C.6/73/SR.10, 16 janvier 2019, p. 2.

82 Zambie, A/67/PV.3, 24 septembre 2012, p. 33.

83 RDC, A/67/PV.5, 24 septembre 2012, p. 10.

84 Le *Dictionnaire de droit international public* retient une pluralité de sens à la notion, v. SALMON, supra n. 4, 876-879.

ment »⁸⁵. Quant au *principe général du droit*, le même dictionnaire retient cinq définitions⁸⁶. Il est assimilé à la fois au « droit international commun ou général », à une « norme fondamentale du droit international », à une « norme générale », à des « règles politico-juridiques », à « l'ensemble des principes communs aux grands systèmes de droit contemporain et applicables à l'ordre international »⁸⁷. Certains l'assimilent même à un « principe universel »⁸⁸. La notion se prête donc à des utilisations variées et soulève pas mal de controverses⁸⁹. Jean Combacau et Serge Sur pensent qu'il est vain de tenter de rattacher ces diverses acceptions à un concept unique⁹⁰. Les travaux de la CDI ont permis d'apporter certaines précisions sur le sens et les moyens de détermination de l'existence d'un principe général du droit⁹¹, mais comme l'indique son dernier rapport, des divergences persistent au sein de la Commission et à la Sixième commission sur les critères de détermination de ces principes⁹².

Par ailleurs, l'expression « principe directeur » fait surtout référence à des recommandations d'organisations internationales ou d'organes politiques ou juridictionnels, dont la portée peut être très variable⁹³. Quant au terme « principe fondamental », il n'est pas pris en compte dans le dictionnaire de terminologie de droit international ; il n'est pas évoqué non plus dans les manuels de droit international public comme concept à part entière dont une clarification est nécessaire. On le retrouve en revanche dans certains dictionnaires de droit public interne ou de droits de l'homme sous l'appellation de « principes fondamentaux de droit reconnus par les lois de la République »⁹⁴. Selon Gérard Cornu, il désignerait les « règles les plus importantes (...) »⁹⁵.

85 Ibid, 876. V. aussi : JEAN SALMON, Article 2 (commentaire général), dans : J. P. Cot, M. Forteau & A. Pellet (éds), *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, Paris 2005 ; BELA VITANYI, « La signification de la < généralité > des principes de droit », 80 *Revue Générale de Droit International Public* (1976), 536–545.

86 SALMON, supra n. 4, 879–880.

87 Pour une meilleure compréhension de ces divers sens, v. : DOMINIQUE CARREAU & FABRIZIO MARRELLA, *Droit international*, 12^e éd., Paris 2018, 330–331.

88 Ibid., 336.

89 Les controverses soulevées sont à la fois sur son existence, son sens et son rôle. V. notamment D. Alland (éd.), *Droit international public*, Paris 2000, 298.

90 JEAN COMBACAU & SERGE SUR, *Droit international public*, 12^e éd., Paris 2016, 108.

91 « Pour qu'un principe général du droit existe, il doit être reconnu par l'ensemble des nations. Pour déterminer l'existence et le contenu d'un principe général du droit provenant des systèmes juridiques nationaux, il est nécessaire d'établir : a) l'existence d'un principe commun aux différents systèmes juridiques du monde ; et b) la transposition de ce principe dans le système juridique international », A/CN.4/L.955, 8 juillet 2021.

92 Rapport de la Commission du droit international 2021, (A/76/10), par. 187. V. aussi A/CN.4/741, 9 avril 2020, para 113–116.

93 SALMON, supra n. 4, 881.

94 Ce dont il s'agit dans ces dictionnaires est strictement limité à l'exemple français, v. notamment : F. Sudre & et al. (éds), *Dictionnaire des droits de l'homme*, Paris 2008, 630–632.

95 GERARD CORNU, *Vocabulaire juridique*, 10^e éd., Paris 2014, 804.

Il semble exister des nuances et potentiellement des différences importantes entre ces divers termes. Leur complexité, leur manque de clarté et leur chevauchement ne permettent pas cependant d'établir une certaine hiérarchisation. Les acteurs semblent les employer de manière aléatoire, sans que l'usage de tel ou tel trahisse une quelconque volonté de distinguer des régimes juridiques distincts. A cet égard, le droit français est révélateur : les normes qualifiées par le législateur de « principes généraux », « principes directeurs » ou « principes fondamentaux » ne désignent aucune catégorie de normes dotée d'un régime spécifique. Leurs caractéristiques sont strictement identiques⁹⁶.

2. Une aspiration d'ordre général : un projet, un souhait, un objectif, une valeur ?

S'il est incontestable que l'état de droit est envisagé dans la pratique pertinente le plus souvent comme un « principe », d'autres terminologies assez variées sont employées pour le qualifier. D'abord, il est vécu comme une valeur. Lors d'un débat organisé au Conseil de sécurité le 19 février 2014 sur la *Promotion et renforcement de l'état de droit*, l'Arménie a dit accorder « la plus haute importance à la promotion de la justice et de l'état de droit, des valeurs indispensables au maintien de la sécurité internationale et régionale (...) »⁹⁷. Si l'on comprend bien, les notions de « justice » et « état de droit » ressortiraient de la même catégorie juridique, selon cet État. Elles sont des valeurs. C'est le même cas de figure pour l'Afrique du sud qui rappelle devant l'Assemblée générale qu'elle est fondée sur des « valeurs précises », dont la primauté de la constitution, l'égalité, la dignité, la liberté et l'état de droit⁹⁸. Dans le *Traité sur l'Union européenne*, l'organisation européenne se dit fondée sur les « valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme »⁹⁹.

Pour renforcer son importance, cette « valeur » est souvent assortie d'une série de qualificatifs comme « fondamentale », « universelle », « démocratique », « essentielle ». La Bulgarie affirme que « les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit sont les valeurs fondamentales de l'ONU »¹⁰⁰ ; Singapour se dit attaché à « l'état de droit en tant que valeur universelle »¹⁰¹. Dans le *Consensus européen pour le développement* est envisagé un développement fondé sur des « valeurs universelles », dont l'état de droit¹⁰². Dans sa résolution 2344, l'Assemblée générale de

96 V. GUILLAUME BONNEL, *Le principe juridique écrit et le droit de l'environnement*, Limoges 2005, 86.

97 S/PV.7113, 19 février 2014, p. 77.

98 A/67/PV.3, 24 septembre 2012, p. 32.

99 Art. 2 du traité UE.

100 A/67/PV.3, 24 septembre 2012, p. 18. V. aussi la déclaration du Chili, S/PV.7113, 19 février 2014, p. 5.

101 A/C.6/73/SR.9, 11 janvier 2019, p. 8.

102 JO C210/1 du 30 juin 2017, p.3, para. 1.3.

l'OEA qualifie l'état de droit de « valeur universelle »¹⁰³. Le Secrétaire général des Nations a également érigé l'état de droit au rang de « valeur universelle » indispensable pour instaurer un monde de justice et de stabilité, porteur de promesses¹⁰⁴. Certains États¹⁰⁵ et organisations¹⁰⁶ qualifient l'état de droit de valeur à la fois « fondamentale » et « universelle ».

Dans un second temps, l'état de droit s'apparente à un souhait, une sorte d'aspiration, un objectif. Dans ce contexte, l'état de droit doit permettre la consolidation de la « démocratie constitutionnelle moderne et d'assurer la reddition des comptes »¹⁰⁷, de diminuer voire éliminer la pauvreté¹⁰⁸, de concrétiser un monde plus harmonieux¹⁰⁹. Lors de la *Réunion de haut niveau sur l'état de droit aux niveaux national et international*, un État a fait une série de « propositions pour que règne un état de droit plus approprié et plus efficace dans les relations internationales »¹¹⁰ ; un autre élève l'état de droit au rang d'« aspiration mondiale des peuples »¹¹¹. L'Union européenne qui intervient au nom de ses États Membres et également au nom des pays candidats rappelle que l'état de droit n'est pas seulement un principe constitutionnel de l'Union, mais « également un objectif de politique étrangère »¹¹².

Dans un troisième temps, l'état de droit se présente comme un projet et un outil de coopération internationale. Selon la République socialiste de Cuba, la réalisation dudit projet passe d'abord par une véritable réforme des Nations Unies¹¹³, elle implique aussi la démocratisation des organisations économiques, monétaires et financières. La Cour internationale de Justice et la Cour pénale internationale y jouent un rôle important¹¹⁴. Selon un autre État, pour réaliser ce projet, il faut garantir « l'inclusion et l'égalité dans les relations entre États »¹¹⁵. Pour le Nigéria, le renforcement de l'état de droit aux niveaux national et international est une condition essentielle à la coopération et à la coexistence pacifiques entre les États, car « seul un système international reposant sur l'état de droit peut garantir la protection des droits des indi-

103 OEA AG/Res. 2344 (XXXVII-O/07) du 5 juin 2007, 7^e alinéa du préambule.

104 A/59/2005 du 24 mars 2005, para. 128.

105 C'est le cas par exemple de la République de Corée (A/C.6/73/SR.7, 10 janvier 2019, p. 17) ou encore du Mexique (A/C.6/69/SR.7, 12 décembre 2014, p. 9).

106 C'est le cas de l'Assemblée générale de l'ONU, v. le document final du Sommet de 2005, A/RES/60/1 du 16 septembre 2005, para. 119 et les résolutions sur l'état de droit, au niveau du 2^e (3^e dans certains cas) paragraphe du préambule.

107 Sénégal, AG/J/3545, 5 octobre 2017.

108 Guatemala, AG/J/3545, 5 octobre 2017.

109 Afghanistan, AG/J/3545, 5 octobre 2017.

110 A/67/PV.3, 24 septembre 2012, p. 15.

111 A/C.6/69/SR.5, 4 novembre 2014, p. 2.

112 A/C.6/74/SR.8, 29 octobre 2019, pp.12–14.

113 Cuba, AG/J/3545, 5 octobre 2017.

114 Sénégal et Nicaragua, AG/J/3545, 5 octobre 2017.

115 Rwanda, AG/J/3545, 5 octobre 2017.

vidus et les intérêts des plus faibles sur la scène mondiale »¹¹⁶. La même idée se dégage également dans les résolutions de l'Assemblée générale¹¹⁷ et des rapports du Secrétaire général des Nations Unies¹¹⁸.

Ainsi examinée, la pratique est très fragmentée. Certes, l'état de droit est très clairement perçu dans de nombreux cas comme un principe, mais il s'entend également à la fois comme une valeur, un souhait ou un objectif de coopération. Les États restent très évasifs sur le sujet dans leurs déclarations unilatérales. Rien n'est certain non plus, ni dans les rapports du Secrétaire général, ni dans les résolutions et les déclarations de l'Assemblée générale. Ces conceptualisations ambiguës ne peuvent qu'engendrer la confusion sur la portée juridique du concept.

B. La portée de l'état de droit

On se bornera ici à déterminer dans quelle mesure l'état de droit peut être envisagé comme une règle de droit international dont la violation peut entraîner la responsabilité des sujets du droit international. Il est vrai que dans les droits régionaux, en particulier en Europe, l'état de droit est posé comme une obligation pour les États membres et les États tiers avec lesquels l'Union européenne coopère¹¹⁹, au niveau international la question est en revanche moins nette. Aucun instrument universel contraignant, aucune jurisprudence internationale n'a jusque-là consacré l'état de droit. Il est cependant intéressant, en tenant compte de la promotion constante de l'état de droit depuis près d'une trentaine d'années, de se demander si l'état de droit ne devient pas finalement une obligation internationale coutumière, qu'il s'agisse à travers des résolutions adoptées au sein des Nations Unies (1) ou des engagements individuels et collectifs consentis au titre de l'état de droit (2).

1. Une obligation internationale au fondement du droit coutumier ?

N'étant pas consacré dans le droit conventionnel onusien ni dans la jurisprudence des tribunaux universels, l'état de droit n'est ni une règle conventionnelle ni une règle jurisprudentielle. L'état de droit est cependant très présent dans le *soft law*, qu'il s'agisse des résolutions ou des déclarations adoptés aux Nations Unies. Il convient donc de se demander s'il n'est pas possible de déduire du comportement des acteurs un « sentiment d'être lié juridiquement » par une règle coutumière que serait l'état de droit, une sorte d'*opinio juris sive necessitatis*. En d'autres termes, ne peut-on pas à l'heure actuelle évoquer la responsabilité internationale d'un sujet du droit interna-

116 A/67/PV.3, 24 septembre 2012, p. 26.

117 V. par exemple : A/RES/67/1, 24 septembre 2012, préambule.

118 V. par exemple : A/64/298 du 17 août 2009, para. 10.

119 Supra n. 18.

tional au motif de la violation de l'état de droit sur le fondement de la coutume ? Il est difficile, dans l'état actuel de la pratique, de répondre par l'affirmative à cette question. Certes, l'examen du *soft law* laisse transparaître une règle coutumière en mutation (a). Mais plusieurs considérations viennent relativiser ce constat (b).

a) Une obligation soutenue dans les résolutions onusiennes

Il convient de considérer les nombreuses résolutions et déclarations adoptées depuis près de trois décennies par l'Assemblée générale, portant spécifiquement sur l'état de droit. La matière est si dense que nous devons nous en tenir aux documents les plus saillants, c'est-à-dire, ceux qui comportent au moins un énoncé renvoyant dans leurs formulations à une sorte d'obligation pour les États membres. Le signal a été envoyé à l'aube des années deux mille¹²⁰. Dans son rapport du 21 mars 2005 : *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, le Secrétaire général a comme fait injonction aux États de respecter l'état de droit : « toute nation proclamant la primauté du droit sur son territoire doit la respecter à l'étranger, et que toute nation qui insiste sur la primauté du droit à l'étranger doit la respecter sur le plan national »¹²¹. La même année, l'Assemblée générale a renouvelé son « engagement » à défendre et promouvoir activement tous les droits de l'homme, l'état de droit et la démocratie »¹²². De l'avis de l'Assemblée générale, c'est une nécessité que l'état de droit soit *consacré et respecté* par tous au niveau national et international¹²³.

Outre dans ces documents plus généraux, l'Assemblée générale consacre l'état de droit dans une série de résolutions qui y sont dédiées exclusivement¹²⁴. Ces résolutions contiennent toutes des paragraphes communs dans lesquels l'Assemblée générale réaffirme la nécessité de voir l'état de droit universellement respecté et instauré aux niveaux national et international. Pour l'Assemblée générale, la promotion et le respect de l'état de droit aux niveaux national et international, ainsi que la justice et la bonne gouvernance, doivent guider les activités de l'Organisation des Nations Unies et de ses États Membres¹²⁵.

Dans la résolution de 2008 sur l'état de droit aux niveaux national et international, on notera une évolution significative dans la rhétorique de l'Assemblée générale. Non seulement elle « souligne qu'il importe de respecter l'état de droit », mais a

120 Dans la Déclaration du Millénaire, les chefs d'État et de gouvernement ont affirmé : « Nous n'épargnerons aucun effort pour promouvoir la démocratie et renforcer l'état de droit, ainsi que le respect de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales reconnus sur le plan international, y compris le droit au développement », A/RES/55/2, 13 septembre 2000, para. 24.

121 A/59/2005, 24 mars 2005, para.133.

122 Document final du Sommet mondial de 2005, A/RES/60/1, 24 octobre 2005, para. 119.

123 Ibid., par. 134.

124 Supra n. 5.

125 A/RES/61/39, préambule.

enjoint les États de « respecter toutes les obligations qui leur incombent en vertu du droit international ». Le point d'orgue de cette dynamique peut être attesté lorsque l'Assemblée générale « Engage le Secrétaire général et le système des Nations Unies à accorder un rang de priorité élevé aux activités relatives à l'état de droit »¹²⁶. Cette formulation est présente comme telle dans toutes les résolutions de l'Assemblée générale de 2008 à 2013. Mais à partir d'ici là, l'Assemblée générale remplacera les termes « à accorder un rang de priorité élevé » par ceux « d'en tenir compte systématiquement », de sorte qu'elle affirme davantage son intérêt de voir l'état de droit guider toutes les actions de la communauté internationale.

Une autre évolution significative qu'il convient de souligner à partir de 2013 est le remplacement du terme « nécessité » par « qu'il faut » au niveau du paragraphe 3 commun des résolutions portant sur l'état de droit aux niveaux national et international, et l'ajout du terme « principe » devant l'état de droit. Ainsi, la formulation adoptée par l'Assemblée générale en 2013 est celle qui suit : « Réaffirmant également qu'il faut que le principe de l'état de droit soit universellement accepté et appliqué aux niveaux national et international, et confirmant son engagement solennel en faveur d'un ordre international fondé sur l'état de droit et le droit international [...] ». La résolution de 2021 soutient que « l'état de droit doit être universellement observé et institué aux niveaux national et international »¹²⁷.

Cette dynamique observée d'année en année dans les formulations traduit non sans dire une certaine évolution dans le degré d'obligation faite dans les résolutions, une sorte de renforcement de l'obligation des États au respect de l'état de droit. Dans la résolution de 2014, l'Assemblée générale affirme « qu'il faut que l'état de droit soit universellement observé et mis en œuvre aux niveaux national et international »¹²⁸. Mais là où l'Assemblée générale pousse encore plus loin sa velléité d'imposer l'état de droit aux États parties, c'est quand elle affirme « qu'il est impératif de faire respecter et de promouvoir l'état de droit au niveau international conformément aux principes consacrés par la Charte des Nations Unies »¹²⁹. En élevant l'état de droit au rang des principes que la Communauté internationale doit respecter impérativement, il y a lieu de se demander si l'on peut encore considérer l'état de droit comme un simple concept ne comportant aucune charge normative pour les États. L'état de droit n'est-il pas en train de devenir une norme internationale imposable à tous les États ? On notera que l'Assemblée générale réitère cette formulation dans toutes les résolutions successives¹³⁰.

126 A/RES/63/128, 11 décembre 2008, para. 6.

127 A/RES/76/117, 9 décembre 2021.

128 A/RES/69/123, 10 décembre 2014, Préambule, para. 3.

129 A/RES/67/97, 14 décembre 2012, para. 4.

130 A/RES/68/116, 16 décembre 2013, para. 4 ; A/RES/69/123 du 10 décembre 2014, para. 5 ; A/RES/70/118 du 14 décembre 2015, para. 6 ; A/RES/71/148 du 13 décembre 2016, para. 6 ;

Par ailleurs, l'Assemblée générale considère, dans sa Déclaration de haut niveau de 2012, que « l'état de droit vaut aussi bien pour tous les États que pour les organisations internationales, y compris l'Organisation des Nations Unies et ses organes principaux ». Ainsi, l'obligation du respect de l'état de droit ne concerne plus uniquement les États, elle vaut aussi pour les organisations internationales et régionales. Par cet énoncé, l'Assemblée générale semble vouloir consacrer l'état de droit comme une norme universelle que tous les acteurs internationaux quel qu'ils soient sont tenus de prendre en compte dans leurs pratiques. On notera que cette Déclaration connaît une normativité renforcée puisqu'elle sert de postulat à tous les développements successifs de l'organisation mondiale en matière de l'état de droit. La plupart des résolutions, rapports ou déclarations adoptés après 2012 la rappellent tous.

Comme démontré, l'Assemblée générale multiplie à travers ses résolutions et déclarations des formulations renvoyant à des « engagements », à la « consécration », au « respect », etc., de l'état de droit par les États et les organisations internationales. Il peut donc paraître difficile de ne pas reconnaître, en se fondant sur ces instruments, une certaine normativité de l'état de droit, qui progressivement se met en place à l'échelle internationale. Se pose cependant la question de la portée juridique des résolutions onusiennes, question fondamentale pour l'appréciation de la portée de l'état de droit.

b) Une obligation coutumière difficilement tenue pour acquise

La question de la valeur normative des résolutions onusiennes a fait l'objet d'un important débat académique¹³¹. Si elles ne sont pas, par elles-mêmes, créatrices de droit, les résolutions peuvent cependant avoir des effets juridiques pour leurs destinataires. C'est ce qu'a reconnu la Cour mondiale¹³². Pour la Cour, les résolutions peuvent constituer les ferments d'une norme coutumière latente, à condition qu'elles soient

A/RES/72/119 du 7 décembre 2017, para. 6 ; A/RES/73/207 du 20 décembre 2018, para. 6 ; A/RES/76/117, 9 décembre 2021, para. 6.

131 Sur cet important et passionnant débat, v. notamment : JORGE CASTANEDA, « Valeur juridique des résolutions des Nations Unies », 129 *Collected Courses of the Hague Academy of International Law* (1970), 205–331, 211 ; PROSPER WEIL, « Vers une normativité relative en droit international », 86 *Revue Générale de Droit International Public* (1982), 5–47 ; MOHAMED BEDJAOUI, *Pour un nouvel ordre économique international*, Paris 1978, 182 ; RENE-JEAN DUPUY, « Droit déclaratoire et droit programmatore : De la coutume sauvage à la < *soft law* > », dans : Société Française de Droit International (éd.), *Colloque de Toulouse : L'élaboration du droit international public*, Paris 1975, 139 ; V. MICHEL VIRALLY, « La valeur juridique des recommandations des organisations internationales », dans : *Le droit international en devenir : Essais écrits au fil des ans*, Genève 1990, < <http://books.openedition.org/ideid/4392> >.

132 *Nicaragua c. Etats-Unis*, arrêt du 27 juin 1986, C.I.J. Recueil 1986, p. 100 ; *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, Avis consultative du 8 juillet 1996, C.I.J. Recueil 1996, pp. 32–33 ; *Conséquence de l'édification d'un mur en territoire palestinien occupé*, Avis consultatif du 9 juillet 2004, C.I.J. Recueil 2004, p. 136.

pourvues de certaines qualités particulières qui les font refléter l'état du droit coutumier : elles doivent faire l'objet d'une pratique générale et continue, avoir un contenu suffisamment précis qui comporte des engagements, être adoptée dans des conditions optimales, refléter l'*opinio juris*. Est-ce que l'accumulation des résolutions finit par insuffler la vie juridique à l'état de droit ?

En effet, depuis la Déclaration finale du Sommet mondial de 2005, l'état de droit au double niveau national et international est inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée générale, qui y adopte une résolution sans vote chaque année. Aujourd'hui, on ne compte pas moins de quinze résolutions, en plus d'une Déclaration de haut niveau sur *l'état de droit aux niveaux national et international*. Dans la plupart de ces résolutions, l'Assemblée générale s'engage à promouvoir et à respecter l'état de droit¹³³, et réaffirme la nécessité de voir l'état de droit accepté et appliqué aux niveaux national et international¹³⁴. Dans les résolutions de 2012 et 2013, l'Assemblée générale est même allée jusqu'à déclarer qu'il est *impératif de respecter* et de promouvoir l'état de droit au niveau international¹³⁵. Ces éléments peuvent témoigner d'une pratique continue et d'un contenu normatif ambitieux.

En plus de cette constance, aucun acteur international ne s'est jusque-là déclaré contre l'état de droit. S'ils ne s'accordent pas sur son contenu et les modalités de sa mise en œuvre ou formulent des réserves sur l'action de certains organes de l'ONU, comme le Conseil de sécurité, en faveur de l'état de droit, les acteurs internationaux ne mettent pas en cause l'état de droit. Au contraire, ils sont unanimes à reconnaître son importance dans les relations internationales. D'ailleurs, ils ne cessent de réaffirmer leur attachement à un ordre international fondé sur l'état de droit¹³⁶ et d'« engager le Secrétaire général et le système des Nations Unies à accorder un rang de priorité élevé aux activités relatives à l'état de droit »¹³⁷.

N'y a-t-il donc pas lieu de voir dans l'ensemble de ces conditions (accumulation de résolutions, contenu normatif exigeant, adhésion générale) l'expression d'une *opinio juris* nécessaire à la formation d'une norme coutumière ? Dans son Avis consultatif sur la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, la Cour a clairement dit que l'adoption de résolutions successives peut illustrer l'évolution progressive de l'*opinio juris* essentielle à la formation de la nouvelle norme. Selon Mathias Forteau, cette déclaration de la Cour mondiale vise « tout particulièrement l'effet des résolutions internationales dans le processus de formation de la coutume »¹³⁸. L'état de

133 Document final du Sommet mondial de 2005, A/RES/60/1, 24 octobre 2005, para. 119.

134 3^e paragraphe commun à ces résolutions.

135 A/RES/67/97, 14 décembre 2012, para. 4 ; A/RES/68/116, 18 décembre 2013, para. 4.

136 S/PRST/2012/1, 19 janvier 2012 ; S/PRST/2014/5, 21 février 2014.

137 A/RES/63/128, 11 décembre 2008, para. 6.

138 MATHIAS FORTEAU, « Organisations internationales et sources du droit », dans : E. Lagrange & J.-M. Sorel (éds), *Droit des organisations internationales*, Paris 2013, 263.

droit ne réunit-il pas, ce faisant, les critères nécessaires pour être interprété comme une norme du droit international coutumier ?

Il est donc possible de considérer l'état de droit comme une norme coutumière du droit international. Mais cela ne s'arrête pas là. Si ces conditions de fond apparaissent réunies, la norme objet de la résolution – l'état de droit, doit elle-même connaître une application concrète dénuée d'ambiguïté. Michel Virally par exemple soutient qu'une coutume ne peut être tenue pour établie « tant qu'elle n'est pas effectivement appliquée dans les rapports internationaux »¹³⁹. En d'autres termes, « pour être un élément formateur de la coutume, les résolutions doivent traduire une *opinio juris* suivies d'une pratique conforme »¹⁴⁰. Peut-on aujourd'hui parler d'une pratique conforme des résolutions onusiennes relatives à l'état de droit au plan international ?

Difficile de répondre par l'affirmative à cette dernière question. On ne saurait, en ce qui concerne l'état de droit, parler de l'application de règles coutumières pour au moins deux raisons essentielles. D'abord, comment violer ou appliquer une règle dont on ignore le contenu exact ? A quoi renvoie concrètement l'état de droit dans les rapports internationaux ? A cette question, on trébucherait puisque, comme nous l'avons précédemment illustré, l'état de droit ne fait l'objet d'aucune définition précise dans les résolutions onusiennes, même si on peut au moins s'accorder sur l'idée que, tel qu'il est conçu, il fait référence aux grands principes du droit international positif ou à des objectifs politiques. En outre, il n'est pas démontré que les États se sentent investis d'une obligation internationale lorsque l'état de droit est en jeu. Ils considèrent ceci davantage comme un idéal, une sorte de défi commun de l'humanité¹⁴¹, que comme une règle juridique dont la violation est susceptible d'entraîner une quelconque responsabilité. A ce stade, il nous paraît donc difficile de formuler l'existence d'une obligation juridique sous le fondement du droit international coutumier.

2. Une obligation découlant des engagements individuels et collectifs des États ?

Dans son rapport intitulé *Rendre la justice: programme d'action visant à renforcer l'état de droit aux niveaux national et international*¹⁴², le Secrétaire général avait invité les États Membres et les organisations internationales, dont l'ONU en particulier, à prendre des engagements individuels ou conjoints dans le but de renforcer l'état de droit aux niveaux national et international. Lors de la Réunion de haut niveau, une

139 MICHEL VIRALLY, *L'organisation mondiale*, Paris 1972, 330.

140 PATRICK DAILLIER, MATHIAS FORTEAU & ALAIN PELLET, *Droit international public*, Paris 2009, 419.

141 V. par exemple la déclaration du Mexique (A/C.6/69/SR.7, 12 décembre 2014, p. 9.), de l'Afrique du Sud (A/67/PV.3, 24 septembre 2012, p. 32.), de l'Union européenne (A/C.6/74/SR.8, 29 octobre 2019, p.12-14.) et du Costa-Rica (A/C.6/69/SR.5, 4 novembre 2014, p. 2.).

142 A/66/749, 16 mars 2012.

quarantaine d'États Membres et observateurs ont pris au total 419 engagements spécifiques en vue de renforcer certains aspects de l'état de droit¹⁴³. L'examen de ces engagements révèle qu'ils ne reflètent que très partiellement les principales exigences formulées dans le rapport du Secrétaire général.

a) La nature des engagements souscrits

Pour renforcer l'état de droit au niveau international, le Secrétaire général a dégagé une liste d'engagements que les États Membres et l'ONU devraient prendre. D'abord, ils doivent s'engager à « renforcer l'application du droit international »¹⁴⁴ dans le contexte onusien et au niveau national. Dans ce cadre, les États doivent s'engager à appliquer la Charte des Nations Unies et plus largement l'ensemble des règles de droit international dans toutes leurs politiques et pratiques ; ils doivent faire avancer les discussions en vue d'aboutir à la réforme du Conseil de sécurité ; ils doivent s'engager à se conformer aux obligations découlant du droit international pertinent – notamment le droit international des droits de l'homme, le droit international humanitaire et le droit international des réfugiés ; à ratifier les traités internationaux auxquels ils ne sont pas encore parties ou y accéder, réexaminer et retirer les réserves formulées à l'égard des traités auxquels ils sont parties ; ainsi qu'à appliquer systématiquement et intégralement les instruments juridiques internationaux¹⁴⁵.

En outre, les États doivent s'engager à « renforcer le règlement pacifique des différends internationaux »¹⁴⁶. Dans ce cadre, ils doivent accepter la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice ; ils doivent s'engager à doter les organes juridictionnels internationaux de moyens suffisants pour bien gérer leur stock d'affaires ; ils doivent s'engager à se conformer systématiquement à toutes les décisions définitives et obligatoires rendues par les instances juridictionnelles internationales. L'Assemblée générale, le Conseil de sécurité et les autres organes de l'ONU doivent de leur côté s'engager à faire davantage usage de la faculté qui leur est donnée de demander l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice¹⁴⁷.

Les engagements pris par les États au titre de l'état de droit ne reflètent qu'en partie ces exigences. Pour ce qui a trait à l'application de la Charte des Nations Unies et les autres instruments juridiques internationaux, la réforme du Conseil de sécurité, l'acceptation obligatoire de la compétence de la Cour internationale de Justice, la

143 Ces engagements sont consultables sur le site Internet et Fonds documentaire de l'ONU sur l'état de droit : < www.un.org/ruleoflaw/fr/pledging-database/ > ; v. notamment le document sur les engagements individuels disponibles sur : < [www.un.org/ruleoflaw/files/Pledges%20Individual%20and%20Joint \[1\].pdf](http://www.un.org/ruleoflaw/files/Pledges%20Individual%20and%20Joint%20.pdf) >.

144 Rendre la justice : programme d'action visant à renforcer l'état de droit aux niveaux national et international, A/66/749, 16 mars 2012, p. 4.

145 Ibid., p. 4-5.

146 Ibid., p. 5.

147 Ibid., p. 5-6.

mise en œuvre des décisions des juridictions internationales, très peu d'États se sont engagés¹⁴⁸. Seule l'Italie s'engage à reconnaître la juridiction obligatoire de la CIJ parmi les États qui ne l'ont pas encore fait. Toutefois, d'autres États renouvellent leur engagement à se conformer aux décisions de la Cour¹⁴⁹. D'autres encore s'engagent à promouvoir la reconnaissance de la compétence obligatoire de la Cour¹⁵⁰. En revanche, le nombre d'États à vouloir promouvoir la Cour pénale internationale est plus important. Certains s'engagent à ratifier les amendements de Kampala du Statut de Rome¹⁵¹.

Aucun Etat ne s'engage à œuvrer à la réforme du Conseil de sécurité des Nations Unies. Par contre, plusieurs s'engagent à soumettre au Conseil de sécurité des suggestions sur les moyens de renforcer le système de sanctions des Nations Unies. Par exemple, la Finlande a déclaré

jointly with the other like-minded State on targeted sanction, hereby pledges to submit by the end of this year and by 2014 to the UN Security Council suggestions on ways to strengthen the UN sanctions system by further improving fair and clear procedure, especially with regard to enhancing the scope and mandate of the Ombudsperson procedure¹⁵².

Par ailleurs, de nombreux États s'engagent à ratifier certaines conventions internationales¹⁵³. L'Italie par exemple promet de ratifier la Convention des Nations Unies sur les immunités juridictionnelles des États et de leurs biens ; d'accepter le mécanisme de juridiction obligatoire de la CIJ ; et de ratifier le 3^e protocole facultatif de la Convention des droits de l'enfant de 1989¹⁵⁴. Quelques États ont pris des engagements relatifs au renforcement du droit international humanitaire. La Hongrie par exemple, rappelle que « *in the field of international humanitarian law and strengthening the legal protection for victims of armed conflicts, Hungary reiterates its pledges*

148 Cette situation contraste avec le comportement des États lors des débats relatifs à l'état de droit où très souvent ces derniers évoquent la Cour internationale de Justice, la Cour pénale internationale ou le respect de la Charte des Nations Unies parmi les exigences fondamentales d'un état de droit. Voir par exemple les déclarations du Sénégal et du Nicaragua, AG/J/3545, 5 octobre 2017 ; Portugal au nom de l'UE ainsi que l'Albanie, la Serbie, l'Ukraine, la Géorgie, la Moldavie, l'Islande, la Turquie, la Croatie, la Macédoine, Myanmar, A/C.6/62/SR.14, 15 novembre 2007, para. 3, 6, 44.

149 Costa Rica, engagement pris à New York le 20 septembre 2012, « *Costa-Rica hereby to continue to settle any international dispute by peaceful means, (...) and to continue to comply with of all its decisions* », < www.un.org/ruleoflaw/files/Pledges%20by%20Costa%20Rica.pdf>. Le Costa Rica reconnaît la compétence obligatoire de la Cour le 20 février 1973.

150 La Suisse, engagement pris le 21 septembre 2012 et Pays-Bas, engagement pris le 20 septembre 2012, < www.un.org/ruleoflaw/files/98415_Pledges%20by%20Switzerland.pdf>.

151 V. le document « *Pledges on treaty and international courts related actions* », < [www.un.org/ruleoflaw/files/Treaty%20and%20international%20courts%20related%20actions \[1\].pdf](http://www.un.org/ruleoflaw/files/Treaty%20and%20international%20courts%20related%20actions%20[1].pdf)>.

152 La Finlande, engagement pris à Helsinki le 14 septembre 2012, < www.un.org/ruleoflaw/files/57104_Pledges%20by%20Finland.pdf>.

153 Selon la grille disponible sur le site des Nations Unies, ils sont vingt-neuf en plus de l'Union européenne. < [www.un.org/ruleoflaw/files/Treaty%20and%20international%20courts%20related%20actions \[1\].pdf](http://www.un.org/ruleoflaw/files/Treaty%20and%20international%20courts%20related%20actions%20[1].pdf)>.

154 L'Italie, engagement pris à New York le 18 septembre 2012, < www.un.org/ruleoflaw/files/Pledges%20by%20Italy.pdf>.

made at the 31st Conference of the Red Cross and Red Crescent »¹⁵⁵. La France renouvelle ses engagements « à proposer aux forces armées françaises des formations dans le domaine du droit international humanitaire et du droit international pénal (...) »¹⁵⁶.

b) Des engagements unilatéraux, variés, inégaux et insuffisamment représentatifs

Les engagements souscrits par les États au titre de l'état de droit appellent certaines observations. On remarquera d'abord que, même en étant un bon départ, le nombre d'États s'étant engagés est très insignifiant par rapport au nombre d'États membres de l'Organisation des Nations Unies. Selon les données disponibles sur le site de l'organisation, seulement 41 États membres et observateurs se sont engagés. Il ne s'agit donc même pas du tiers des États membres. Des États comme la Chine, la Russie, le Royaume-Uni, le Canada, le Brésil ne semblent pas s'intéresser à cette initiative. Plus largement, on observera l'absence des pays de tendance socialiste et des États arabo-musulmans ainsi que la grande majorité des pays en développement – une réalité qui contraste vigoureusement avec l'ambiance qui se dégage ordinairement à l'Assemblée générale lors des débats portant sur l'état de droit où les États dans leur grande majorité, et selon une représentation géographique significative, interviennent et font de longues envolées discursives. On pourrait donc se demander pourquoi ils ne témoignent pas du même intérêt à travers des engagements concrets...

Par ailleurs, il convient de noter que ce manque de représentativité s'accompagne aussi d'une disparité au niveau des engagements consentis. Les 41 États membres et observateurs souscrivent à des engagements forts inégaux. Certains ont pris un nombre important d'engagements, tandis que d'autres n'en ont pris que très peu. Par exemple, l'Autriche a pris 19 engagements ; la Pologne en a pris huit ; la France et le Nigéria en ont pris respectivement cinq ; la Roumanie n'en a pris que deux ; l'Uruguay un seul¹⁵⁷.

On s'interrogera aussi sur la variété des engagements. Ceux-ci sont propres à chaque État. Ce qui est un engagement pour tel État au titre de l'état de droit ne l'est pas forcément pour tel autre État. Les engagements sont multiples et variés. Ils semblent correspondre respectivement à la croyance, la vision politique, la capacité de l'État en question, mais ne constituent pas un bloc homogène d'obligations à la charge des États. Dans ce cadre, il apparaît qu'il n'existe pas un *état de droit* mais plutôt des *états de droit*. Dans ces conditions, l'état de droit semblent s'apparenter à un terme générique utilisé pour exprimer des souhaits, des pratiques et des réalités qui

155 La Hongrie, engagement pris à Budapest le 19 septembre 2012, < www.un.org/ruleoflaw/files/16366_Pledges%20by%20Hungary.pdf >.

156 La France, engagement pris à New York le 19 septembre 2012, < www.un.org/ruleoflaw/files/Pledges%20by%20France.pdf >.

157 V. en ligne sur le site des Nations Unies : < www.un.org/ruleoflaw/fr/pledging-database/ >.

ne sont pas forcément les mêmes ni destinés aux mêmes sujets. En conséquence, l'état de droit est loin d'être une réalité objective, mesurable et unifiée.

On relèvera enfin que la plupart des États, notamment des États puissants, dont les États-Unis et l'Allemagne, s'engagent davantage à faire respecter l'état de droit à l'extérieur de leur frontière que sur leur propre territoire. Comme si les objectifs de politique étrangère étaient devenus un élément de l'état de droit. Cette remarque est importante en ce qu'elle consiste à faire ressortir une nouveauté dans la pratique de l'état de droit. Car dans sa conception originelle, comme dans les développements qui se sont succédés, l'état de droit n'a jamais été conçu comme un engagement pour des États de faire régner le droit hors de leurs frontières.

IV. Conclusion

L'examen de la pratique laisse de nombreuses questions sans réponse. En particulier, les acteurs internationaux ne parviennent pas à clarifier le contenu juridique de l'état de droit. Cette absence de définition précise est pour l'instant le plus grand problème auquel est confronté l'état de droit en tant que concept juridique international. Les acteurs n'ont pas non plus réussi à clarifier le statut juridique de l'état de droit, mais ce problème est surmontable. Comme nous l'avons vu, de nombreuses conditions sont réunies pour que l'état de droit soit considéré comme une obligation internationale coutumière. Le nœud gordien reste cependant celui de l'identification du contenu d'une telle norme coutumière. Tel qu'observé, l'état de droit peut, dans l'état actuel de la pratique, être apprécié de deux façons : soit on y voit un principe très général par lequel on fait référence à l'ensemble des règles du droit positif, soit on en déduit une règle qui est au stade transitionnel, une sorte de droit en devenir se situant entre le droit véritable et le non-droit. Dans les deux cas, il ne nous paraît pas évident de conclure à l'existence d'une obligation internationale particulière. Dans le premier cas, la violation ou l'application de l'état de droit renverrait tout bonnement à la violation ou l'application du droit international. Ce faisant, l'état de droit n'apporte aucune réelle valeur juridique ajoutée au système qu'il entend bonifier, et serait tout simplement un mot utile, voire un pléonasme¹⁵⁸. Or dans le second cas, il serait illusoire de parler d'une obligation internationale si le contenu de l'obligation visée n'est pas clairement délimité, si les sujets du droit ne savent pas à quoi renvoie exactement l'obligation qu'ils sont tenus de respecter.

158 Ce qui semble donner raison à Kelsen, v. HANS KELSEN, *Théorie pure du droit*, Paris 1999, 304.

