Zeitschrift: Studia philosophica : Schweizerische Zeitschrift für Philosophie = Revue suisse de philosophie = Rivista svizzera della filosofia = Swiss journal of philosophy

Herausgeber: Schweizerische Philosophische Gesellschaft

Band: 58 (1999)

Artikel: La souveraineté du peuple

Autor: Morris, Christopher W.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-882946

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Studia philosophica 58/99

CHRISTOPHER W. MORRIS

La souveraineté du peuple

Sovereignty is often attributed to the people, especially in the French and American traditions. Contrary to the claim of many contemporary theorists and political actors, I argue that the notion of popular sovereignty should not play a central role in our political thought, mostly because the people must not be granted the extensive political authority associated with sovereignty.

La notion de souveraineté a une importance centrale pour la politique du monde moderne. Revendiquée d'abord par les «souverains» et les monarques, elle est devenue une propriété distinctive des Etats modernes. Aujourd'hui, on considère parfois que la souveraineté a deux formes, l'une «extérieure» et l'autre «intérieure». La souveraineté extérieure d'un Etat est un genre d'indépendance ou d'autonomie par rapport aux autres Etats; la souveraineté intérieure concerne le gouvernement ou l'autorité intérieure d'un Etat. Celle-ci est négligée, étant donné l'attention donnée à la souveraineté extérieure, particulièrement récemment. Dans les débuts de la pensée moderne, les deux formes étaient simplement les deux faces de la même pièce. Plus récemment, la souveraineté a souvent été attribuée au «peuple» (ou à «la nation»), et cela, dit-on abondamment, est au fondement de la démocratie moderne.

La souveraineté est une notion contestée. Par exemple, l'Union européenne semblerait vouloir pour le moins contenir la souveraineté des Etats-membres, ce qui pourrait aussi mettre la notion de souveraineté pour une bonne part hors de propos dans la politique européenne. La notion elle-même, ainsi que certaines doctrines qui lui sont associées, sont contestées dans bien d'autres domaines, par exemple, dans le cadre des récentes «interventions» militaires contre l'Iraq et la Yougoslavie. Mais il y a un domaine où elle paraît vivre et prospérer, c'est celui de la politique démocratique. Comme je l'ai noté, la souveraineté est souvent attribuée au «peuple» (ou à «la nation»), spécialement dans les traditions française et américaine. La valeur de ce titre dépend avant tout de la plausibilité de l'attribution de la souveraineté au «peuple»,

et j'exprimerai un certain scepticisme à ce propos. Je suggérerai plutôt que la notion de souveraineté populaire est complexe et qu'en appeler à cette notion serait mieux interprété comme l'expression de différents idées et idéaux, que je distinguerai. Ma position, toutefois, ne se limitera pas à l'affirmation que cette notion est complexe et comprend de nombreuses facettes. J'argumenterai en faveur de la thèse que la doctrine disant que le peuple est, ou doit être souverain est trompeuse voire dangereuse, conduisant à une mécompréhension de la nature de la politique, du gouvernement et de l'ordre social. Il serait donc bon de s'en dispenser, mais il est important aussi de comprendre les erreurs de la doctrine. Reste que notre conception et notre justification de la démocratie devrait certainement se passer de la souveraineté populaire.

1. La souveraineté

Je vais commencer par expliquer la notion de souveraineté. L'analyse que je présente est complexe et ne peut être défendue ici dans toute son ampleur.[1] La souveraineté n'est pas une idée simple; comme on peut s'y attendre avec une notion qui a une histoire longue et controversée, elle est assez compliquée. Pour comprendre les différents éléments qui entrent dans l'idée de souveraineté, il est important d'avoir à l'esprit certains aspects de l'histoire de l'émergence de l'Etat moderne aux XVIe et XVIIe siècles. L'autorité médiévale était, pour le dire rapidement, féodale, impériale et/ou théocratique. Les premiers concurrents de l'Etat ont été les Etats-cités et les ligues de cités, aussi bien que les empires, l'Eglise et des rejetons variés du féodalisme. Deux caractéristiques du gouvernement moderne étaient relativement absentes dans ces premières formes de pouvoir: l'exclusivité de l'autorité (un système «clos» de gouvernement) et celle du territoire. L'Etat (moderne) émerge seulement lorsque sa prétention à gouverner seul, exclusivement (ou celle de son dirigeant, le monarque), est reconnue. Un territoire déterminé, pourvu de limites géographiques relativement claires, est ainsi un prérequis de l'Etat (moderne); il est largement absent dans les premières formes d'organisation politique. Un «souverain» est l'unique autorité d'un territoire, dont l'étendue du pouvoir comprend

1 Voir mon ouvrage *An Essay on the Modern State,* Cambridge, CUP, 1998, ch. 7. J'emprunte aussi quelques éléments à mon article «Popular Sovereignty, the Very Idea», *Social Philosophy and Policy* n° 17/1 (à paraitre en 2000).

le territoire dans sa totalité, sans aucun empiétement d'une autre autorité. D'abord le monarque, plus tard l'Etat, enfin « le peuple » (d'un Etat), tous dirigent sans supérieurs. Comme l'historien F. H. Hinsley l'affirme, « au commencement, l'idée de souveraineté était l'idée qu'il existe une autorité politique finale et absolue dans la communauté politique [...] *mais aucune autorité finale et absolue n'existe où que ce soit* ».[2] Cela suggère que la notion est nouvelle. Avec le développement du concept de souveraineté, nous avons les éléments principaux de ce qu'on appelle le système étatique : des Etats indépendants ainsi que des « relations internationales » (et « le droit international »).

Voici comment je vais procéder. Le noyau de la notion de souveraineté peut être exprimé ainsi : *être souverain, c'est être la source ultime du pouvoir politique à l'intérieur d'un territoire.* Je considère que c'est là le noyau de la notion moderne de souveraineté, telle qu'elle a été développée par Bodin, Hobbes, Rousseau et d'autres penseurs politiques modernes.[3] Je vais expliquer l'un après l'autre chacun des différents éléments de cette caractérisation générale.

La souveraineté appartient, avant tout, au pouvoir politique *à l'intérieur d'un territoire*. La notion de souveraineté est typiquement moderne. Les territoires en question sont, pour la plupart, des Etats modernes, définis territorialement. La juridiction des autorités comprend donc un territoire bien délimité.[4]

Dans ce contexte, un *pouvoir politique* est une *autorité* politique. Il n'y a d'autorité, dans le sens pertinent ici, que si ses directives guident intentionnellement l'action. Le droit, par exemple, nous interdit de faire certaines choses et veut que ces interdictions dirigent notre comportement ; en particulier, ces interdictions nous donnent des raisons. Ainsi, les autorités dirigent le comportement de ceux qui y sont sou-

2 F. H. HINSLEY, *Sovereignty,* Cambridge, CUP, ²1986, p. 25–26.

3 Cf. J. BODIN, *Les Six livres de la république* [1583], éd. G. Mairet, Paris, Le Livre de Poche, 1993; TH. HOBBES, *Léviathan* [1651], trad. F. Tricaud, Paris, Sirey, 1971 ; et J.-J. ROUSSEAU, *Du Contrat social* [1762], in *Œuvres complètes,* vol. III, éd. B. Gagnebin & M. Raymond, Paris, Gallimard, 1964. Cf. *An Essay on the Modern State,* ch. 7, pour une analyse de ces textes et d'autres références.

4 Tandis que la chrétienté, avec ses frontières ambiguës et indéterminées, pourrait être un territoire convenable pour un « souverain » (par exemple un empereur ou un monarque), dans les Temps modernes, la notion de souveraineté est typiquement connectée à des territoires ayant des frontières bien définies. Bien sûr, la notion moderne fait des emprunts au droit romain, mais les frontières de l'Empire étaient ambiguës. Voir *ibid.,* ch. 2, 7, et surtout 8.

mis en leur fournissant des raisons. Telle est, par exemple, la conception du droit de Hobbes : « La loi en général n'est pas un conseil, mais un commandement [...] qui est le fait de celui dont le commandement s'adresse à un homme préalablement obligé à lui obéir », et le commandement consiste en ceci : « Quand on dit *Fais ceci* ou *Ne fais pas ceci* et qu'il n'y a pas à attendre d'autre raison que la volonté de celui qui parle ainsi. »[5] Selon cette conception, l'autorité politique ne doit pas simplement être comprise comme une force justifiée : il y a autorité authentique seulement dans la mesure où ses directives sont des raisons pour agir.[6]

Il est possible que quelque chose ait une autorité en ce sens sans qu'il possède de pouvoir (non normatif) ou sans qu'il soit capable d'imposer des sanctions en cas de désobéissance. Toutefois, il est possible que l'autorité *politique* ne puisse être *justifiée* si elle n'est pas, dans une certaine mesure au moins, efficace, et l'efficacité pour la plupart des régimes politiques pourrait bien exiger quelque capacité d'imposer des sanctions. Selon cette conception, une autorité politique justifiée exige un *pouvoir* politique, compris comme une capacité *de facto* ou causale d'influencer ou de contrôler les événements (par exemple en imposant des sanctions).[7]

La souveraineté est la source ultime de l'autorité et du pouvoir *politiques* à l'intérieur d'un territoire. Quelle est l'étendue de l'expres-

5 HOBBES, *Léviathan,* ch. XXVI, p. 282 et ch. XXV, p. 271.

6 Mon analyse s'inspire de Joseph Raz. Voir *The Authority of Law : Essays on Law and Morality,* Oxford, Clarendon Press, 1979, ch. 1–2, et *The Morality of Freedom,* Oxford, Clarendon Press, 1986, ch. 2–3. Voir aussi *Practical Reason and Norms,* Princeton, Princeton UP, ²1990 [1975], et L. GREEN, *The Authority of the State,* Oxford, Clarendon Press, 1988.

7 Cette thèse est substantielle, car elle dépend des raisons pour lesquelles il est désirable d'avoir des autorités politiques (par exemple pour résoudre des problèmes d'assurance, pour fournir des biens collectifs, pour garantir la justice, pour redistribuer la richesse). Voir *An Essay on the Modern State*, ch. 7. Raz soutient que l'efficacité est une condition pour que quelque chose soit une autorité politique légitime ; cf. *The Authority of Law,* p. 8–9 et *The Morality of Freedom,* p. 75–76.

Notons que lorsque je parle ici et ailleurs d'autorité ou de pouvoir *justifié,* je ne veux pas dire « considéré comme ou estimé justifié ». Certains théoriciens paraissent croire qu'un pouvoir est justifié si la croyance qu'il l'est est largement répandue, mais cette sorte de conception soulève toujours la question de savoir sur quoi ces croyances portent. De même, je parle de justification *simpliciter,* sans distinguer les justifications morales, rationnelles ou autres. Une discussion plus détaillée de ce point se trouve dans *An Essay on the Modern State,* ch. 4–6.

sion «politique» ici? Le droit y est clairement inclus: la souveraineté est la source du droit (positif) dans un territoire. Est-ce que la moralité y est aussi incluse? Par cela, on pourrait vouloir dire que la souveraineté pourrait être une source d'autorité morale, dans le sens où elle pourrait déterminer (c'est-à-dire constituer) ce qui est moralement bien et mal. On pourrait lire Hobbes et Rousseau de cette manière, mais ce ne serait pas une conception très plausible de la moralité, même pour des conventionnalistes.[8] C'est pourquoi je ne comprendrai pas la souveraineté comme étant une source d'autorité morale de cette manière,[9] Une conséquence de cette interprétation est la possibilité que quelqu'un soit obligé (politiquement ou légalement) de faire quelque chose qui est moralement mauvais.

Qu'est-ce que cela signifie pour une source d'autorité d'être *ultime*? Dans ce contexte comme dans d'autres, ce mot peut avoir plusieurs significations. Une autorité est ultime si elle est la *plus haute* autorité. En ce sens, la souveraineté requiert une *hiérarchie* d'autorités, telles que l'une (ou plusieurs) d'entre elles peut être au sommet. Une caractéristique spécifique du gouvernement moderne, c'est qu'il est *direct* en contraste avec la régulation indirecte caractéristique de l'Europe médiévale. La régulation est *directe* s'il n'y a pas d'intermédiaires ayant une autorité indépendante. Ainsi, la plus haute autorité dans une chaîne de régulation directe exerce son autorité sur tous les degrés de la hiérarchie. Une autorité ultime en ce sens est le plus haut élément d'une chaîne continue de gouvernement (constituant un ordre strict). Pris en ce sens, le caractère direct est l'un des aspects spécifiques de la régulation *moderne,* caractéristique de nos Etats.[10]

Une autorité ultime est encore *finale.* Il n'existe pas de recours ultérieur une fois qu'elle a statué; elle a donc «le dernier mot». Pris en ce sens, le caractère final ne signifie pas que des recours moraux sont

8 Voyez toutefois les travaux récents de David Gauthier sur «la raison publique»; par exemple «Public Reason», *Social Philosophy and Policy* 1995/1, p. 19–42.

9 Il existe un autre sens où nous pourrions parler du politique comme incluant le moral. Il se pourrait que l'autorité politique (et légale) l'*emporte* ou *devance* [pre-empt] la morale. Je discute ce point plus loin, lorsque j'explique la signification de «ultime».

10 Cf. CH. TILLY, *Coercion, Capital, and European States,* Oxford, Blackwell, 1990, p. 24–25, 103–106 & 144–146, et mon *An Essay on the Modern State,* ch. 2. Voir encore Q. SKINNER, «The State», in T. BALL, J. FARR, and R. L. HANSON (éd.), *Political Innovation and Conceptual Change,* Cambridge, CUP, 1989, p. 90–131.

exclus,[11] mais simplement qu'aucun recours ultérieur n'est possible à l'intérieur du système.

Enfin, une autorité ultime peut être une autorité *suprême*. «Suprême» est parfois juste un synonyme d'«ultime». Mais le sens que je désire mettre en évidence est particulier: une autorité qui est suprême (dans un territoire) peut réguler toutes les autres sources d'autorité (dans ce territoire). Si l'Etat revendique la suprématie dans ce sens, il revendique l'autorité sur toutes les autres autorités (par exemple sur les corporations, les syndicats, les Eglises, la conscience).[12] L'autorité de l'Etat est alors censée «devancer» [pre-empt] toutes les autorités en compétition. Hobbes et de nombreux théoriciens classiques de l'Etat moderne entendent ainsi l'autorité de l'Etat: elle l'emporte sur toutes les autres sources d'autorité, même sur la morale (et en particulier sur le pape et la conscience).

Résumons: *la souveraineté est l'autorité politique et légale qui est à la fois la plus haute, finale et suprême; elle s'accompagne de pouvoir, s'exerce dans un domaine défini territorialement et selon un système de régulation directe.*

Les théoriciens modernes classiques – par exemple Hobbes et Rousseau – comprenaient la souveraineté comme étant encore absolue, indivisible, et inaliénable. La souveraineté est *absolue* si elle est non contrainte ou illimitée[13]; elle est *indivisible* si elle est unique et ne peut être divisée; elle est *inaliénable* si elle ne peut être déléguée ou «représentée». A cette conception de la souveraineté, que nous attribuons à Hobbes (et à Rousseau), je me référerai comme à «la conception classique»[14]: le souverain est la source ultime d'une auto-

11 Considérons le système constitutionnel des Etats-Unis qui incorpore des droits moraux dans le droit par l'intermédiaire du 9e Amendement («L'énumération de certains droits dans la Constitution ne doit pas être invoquée pour nier ou dénigrer d'autres droits que possèdent les personnes»). Voir mon «Droits originaires et Etats limités: quelques leçons de la république américaine», *Science(s) politique(s),* n° 4, décembre 1993, p. 105–115.

12 C'est la conception que Raz propose de la suprématie dans ces contextes (*Practical Reason and Norms,* p. 150–152). Bien sûr, c'est ce que Hobbes et de nombreux théoriciens modernes réclament aussi pour l'autorité de l'Etat.

13 «En effet, un pouvoir sans limite, c'est la souveraineté absolue.» (*Léviathan,* ch. XXII, p. 238). Rousseau paraît approuver; voir *Du contrat social,* livre IV, ch. 4, p. 374–375, et ch. 5, p. 376. Voir aussi R. DERATHÉ, *Jean-Jacques Rousseau et la science politique de son temps,* Paris, Vrin, ²1988 [1950]), ch. V, particulièrement p. 332 sq.

14 Même si la conception de Bodin est antérieure. Pour Rousseau, la souveraineté est aussi indivisible et inaliénable (*Du contrat social,* II, 2, p. 369–370; II, 1,

rité politique absolue, indivisible et inaliénable à l'intérieur d'un territoire.

La doctrine selon laquelle les Etats sont souverains, au sens classique du terme, a été très influente. Les conceptions de Blackstone n'en sont pas peu représentatives. Il pensait qu'« il y a et qu'il doit y avoir dans toutes [les différentes formes de gouvernement] une autorité suprême, irrésistible, absolue et non contrôlée, dans laquelle réside les *jura summi imperii,* ou droits de souveraineté ». Bien qu'il reconnût que la souveraineté du Parlement était limitée par la loi naturelle, il soutenait :

> « Il possède une autorité souveraine et non contrôlable pour faire les lois, les étendre, les restreindre, les abroger, les annuler, les faire revivre et les interpréter, à propos de toutes les questions possibles, ecclésiastiques ou temporelles, civiles, militaires, maritimes ou criminelles ; voilà les lieux où le pouvoir absolu despotique, qui doit résider quelque part dans tous les gouvernements, est investi par la constitution de ces royaumes. Tous les torts et les griefs, les actions et les dédommagements qui transcendent le cours ordinaire des lois sont de la compétence de ce tribunal extraordinaire. Il peut réglementer ou remodeler la succession de la couronne [...] Il peut modifier la religion officielle du pays [...] Il peut changer ou recréer jusqu'à la constitution du royaume et du Parlement [...] Bref, il peut faire tout ce qui n'est pas naturellement impossible ».[15]

La souveraineté classique n'est plus aussi populaire qu'elle l'a été. Nombreux sont ceux qui pensent maintenant que la souveraineté est et doit être limitée. On considère généralement que l'un des moyens institutionnels les plus efficaces pour limiter l'autorité et le pouvoir des Etats est de diviser la souveraineté entre une pluralité d'agents ou d'institutions ; il n'est pas nécessaire qu'il n'existe qu'une seule auto-

p. 368). De plus, le souverain ne peut se soumettre à lui-même ou à des tiers (I, 7, p. 362–363).

15 W. BLACKSTONE, *The Sovereignty of the Law, Selections from Blackstone's « Commentaries on the Laws of England »,* éd. G. Jones, Toronto, University of Toronto Press, 1973, p. 36 & 71.
A propos de l'influence des conceptions de Blackstone, Gordon Wood écrit : « Au début des années 1770, particulièrement avec l'introduction des *Commentaries* de Blackstone dans les colonies, la doctrine qu'il doit y avoir dans chaque forme de gouvernement ‹ une autorité suprême, irrésistible, absolue et non contrôlée, dans laquelle réside les *jura summi imperii*, ou droits de souveraineté ›, avait obtenu un accord si écrasant que sa ‹ vérité ›, comme bien des Américains étaient obligés de l'admettre, ne pouvait plus ‹ être contestée ›» (*The Creation of the American Republic,* 1776–1787, New York, Norton, 1969, p. 350) ; voir aussi p. 345, 362 & 382–383.

rité. Nonobstant l'avis de Hobbes et d'autres auteurs, la théorie républicaine et démocratique a souligné la valeur et l'importance de la division du pouvoir à l'intérieur des Etats. Ainsi l'indivisibilité n'est plus considérée comme essentielle à la souveraineté. Notre notion de la souveraineté tend donc à être une notion de souveraineté limitée.

2. La souveraineté du peuple

Au début des Temps Modernes, les monarques européens combattirent les limites que leur imposaient les autorités impériale et papale; ils cherchèrent aussi à soumettre le pouvoir des seigneurs féodaux, des villes auto-gouvernées et des guildes autonomes. Les luttes qui s'ensuivirent, de même que la férocité des conflits religieux, suggérèrent à beaucoup qu'il était besoin d'un pouvoir absolu unitaire: la notion moderne de souveraineté était née.[16]

La souveraineté était initialement attribuée au monarque ou revendiquée par lui.[17] En Angleterre, il devint habituel d'attribuer la souveraineté à la trinité du «Roi dans le Parlement» (c'est-à-dire du monarque et des deux chambres du parlement). Sur le continent, la souveraineté a souvent été comprise comme un attribut distinctif des *Etats* (comme opposés aux gouvernements). Rousseau et certains Pères fondateurs du système américain attribuèrent la souveraineté au peuple et la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* de 1789 en France réclama la souveraineté pour la «nation».

Beaucoup de théoriciens modernes, voire la plupart d'entre eux, partagèrent la conception de Blackstone, qu'«il y a et qu'il doit y avoir dans toutes [les différentes formes de gouvernement] une autorité suprême, irrésistible, absolue et non contrôlée, dans laquelle réside les *jura summi imperii*, ou droits de souveraineté». Par Etats, ils comprenaient les formes d'organisation politique dotées d'une autorité considérable sur toutes les personnes et entités de l'intérieur («souveraineté intérieure») et l'indépendance par rapport à tous les pouvoirs

16 Hinsley affirme: «La souveraineté a fourni la justification ‹constitutionnelle› du pouvoir politique absolu. Historiquement, cela a été formulé seulement lorsque le lieu du pouvoir suprême était en contestation [...] C'est la justification de l'autorité absolue qui ne peut surgir et exister que lorsqu'un pouvoir final est considéré comme nécessaire dans un corps politique» (*Sovereignty*, p. 277).

17 Ou secondairement, si l'autorité et le pouvoir de Dieu sont compris comme un type de souveraineté.

extérieurs (« souveraineté extérieure »). Cette autorité devait être exercée sur les habitants de territoires bien définis, dont les frontières devaient être reconnues et respectées par tous de la même manière. Ce double souci de l'autorité intérieure et extérieure reflétait le contexte historique des conceptions classiques de la souveraineté.

Beaucoup pensent encore que les Etats possèdent une souveraineté, spécialement dans leurs relations (« extérieures ») aux autres Etats. Mais on estime aussi fréquemment aujourd'hui que ce sont les *peuples* qui sont les porteurs légitimes de la souveraineté. La doctrine de la *souveraineté populaire* est particulièrement influente dans les traditions politiques française et américaine, et c'est peut-être un aspect central des conceptions dominantes du pouvoir de ces cultures politiques.

Qui sont donc les porteurs de la souveraineté d'après cette doctrine influente ? Nous devons immédiatement distinguer « *le* peuple » et « *un* peuple ». Il est nécessaire de distinguer précisément ces deux notions : « le Peuple » – dorénavant avec une majuscule – dans son sens moderne, est un terme qui à l'origine désignait les membres des classes non aristocratiques (et non cléricales) de la société. L'idée fondamentale de la Révolution française était que ces classes (ou leurs représentants) avaient le droit de diriger, contrairement à la prétention de toutes les aristocraties d'Europe. Peu à peu, « le Peuple » devint plus étendu, désignant au moins tous les citoyens et quelquefois tous ceux qui étaient soumis au gouvernement (en incluant, par exemple, les résidents étrangers). Les vieilles connotations du terme subsistent – « c'est un homme du peuple » – mais, en général, on le comprend maintenant comme incluant tous les habitants d'un Etat. Cette notion du « Peuple » fait écho aux idées de la Rome classique, comme le fait la notion associée de citoyenneté.[18]

Par contraste, « un peuple » désigne une entité collective dont l'unité est sociale et non d'abord politique. La notion d'un peuple est donc semblable à celle d'une nation ou d'un groupe national ; il s'agit d'un groupe d'êtres humains unis par les liens de l'histoire, de la culture ou du « sang ». Beaucoup pensent que de tels groupes ont le droit « de s'approprier, parmi les pouvoirs de la terre, une position séparée et

18 Même dans sa signification large, « le Peuple » est ambigu en ce qui concerne l'inclusion de nombreux sujets qui ne sont pas des membres à part entière, comme les résidents étrangers légaux, les touristes, les immigrants et, en Europe occidentale, les citoyens des autres pays de l'Union européenne. Je reviendrai plus loin sur ce point.

égale, à laquelle les lois de la nature [...] leur donnent droit».[19] Mais peu de théoriciens aujourd'hui attribuent la souveraineté aux peuples en ce sens.[20] On comprend correctement les nationalistes, classiques et contemporains, comme revendiquant un Etat ou un autre statut politique pour les peuples.[21] La souveraineté populaire est l'attribution de la souveraineté au Peuple (qui n'a pas besoin d'être *un* peuple).

La revendication de la souveraineté – classique ou limitée – par les Etats (et des monarques) peut se trouver en défaut, c'est ce que j'ai soutenu ailleurs.[22] On peut estimer que transférer la souveraineté au Peuple n'est pas plus plausible: étant donné ce que nous avons dit, il est très peu probable que le Peuple puisse être dit souverain. En effet, il est difficile d'imaginer comment le Peuple pourrait diriger de manière directe, ainsi qu'il est caractéristique des Etats modernes, encore moins comment son autorité pourrait constituer une hiérarchie d'autorités. Dans toutes les démocraties, dans la mesure où le Peuple peut être dit diriger, il le fait à travers des intermédiaires. De plus, il est difficile de comprendre comment le Peuple pourrait être une source du droit, sauf occasionnellement par des référendums. Dans les Etats modernes, le droit est déterminé par le législatif ainsi que par les Cours, et seulement à l'occasion par des consultations populaires directes.[23] Le sens dans lequel le Peuple souverain est une source d'autorité légale serait donc un sens assez faible. Certainement, ce ne serait pas ce

19 Le premier paragraphe de la *Déclaration d'indépendance* de Thomas Jefferson attribue certains droits aux peuples en ce sens. (Des idées proto-nationalistes sont présentes à travers tout le texte de Jefferson, bien qu'on ne les relève habituellement pas: «un peuple éloigné», «nos frères britanniques», «la voix de la justice et de la consanguinité», «expulser non seulement les soldats de notre sang commun, mais les Ecossais et les mercenaires étrangers [...] ces frères indifférents»). Nous citons la version de la *Déclaration d'indépendance* reproduite dans *The Portable Thomas Jefferson,* éd. M. Peterson, Harmondsworth, Middlesex, Penguin 1975, p. 236–241.

20 L'attribution de la souveraineté à la «nation» dans la *Déclaration* française de 1789 doit probablement être comprise comme désignant le Peuple en tant que source de l'autorité politique.

21 Par exemple, si la province du Québec se séparait du Canada, tous les résidents actuels du Québec, et non seulement les francophones, devraient sans doute partager la souveraineté (d'une manière ou d'une autre).

22 Voir *An Essay on the Modern State,* ch. 7.

23 Cette affirmation à propos des «sources» du droit doit être prise au sens large, car je ne veux pas exclure des théories qui, par exemple, comprennent le droit comme étant la meilleure interprétation des pratiques d'un pays ou de la culture légale.

que nous entendons habituellement lorsque nous parlons de sources du droit.

Les problèmes classiques et contemporains par rapport à l'agrégation de la «volonté générale» créent aussi des difficultés pour cette interprétation de la souveraineté populaire. Le Peuple ne peut parler à moins qu'on ne lui donne les moyens de s'exprimer. De tels moyens existent en nombre (par exemple les procédures de vote, les méthodes de sondage, les systèmes de représentation), et il est difficile de voir comment un choix entre eux pourrait être fait par le Peuple d'une manière adéquate. De plus, il arrivera souvent que le Peuple s'exprime, pour ainsi dire, de manière circulaire, ou n'ait rien à dire.[24]

Attribuer la souveraineté au Peuple entraîne encore d'autres problèmes. La question de déterminer ce qu'est un Peuple commence seulement avec la distinction entre «*un* peuple» et «*le* Peuple». L'individuation des Peuples (avec l'article défini) est considérablement plus problématique que ce qu'on peut penser. Ce qui est peut-être surprenant, c'est l'insouciance avec laquelle les penseurs politiques ont assumé que les Peuples étaient facilement identifiables. Certainement, avant l'avènement des Etats modernes, il était difficile d'identifier des Peuples au sens général ou inclusif que nous avons dégagé.[25] Avec l'avènement de l'Etat, le Peuple est identifié avec la masse des sujets ou résidents (de l'Etat). Cela peut ne pas être adéquat pour bien des problèmes qui nous troublent à présent[26]; cependant, c'est une première réponse. Les défenseurs de la souveraineté populaire, toutefois, ne peuvent dire que les *Etats* déterminent qui appartient au Peuple, car c'est «Nous, le Peuple» (les premiers mots de la constitution américaine) qui sommes supposés constituer l'Etat en premier lieu! Si les Etats sont premiers, alors leur constitution par le Peuple devient impossible. Une constitution peut, de manière cohérente, créer un nou-

24 C'est-à-dire qu'il y ait des préférences circulaires ou des ensembles vides de choix. Je fais ici allusion en passant à la théorie du choix social, fondé par le Baron de Condorcet et, dans notre siècle, par Kenneth Arrow. Ce type de problème me semble dirimant pour la plupart des doctrines de la souveraineté populaire, bien que je ne puisse développer ce point. Voir, par exemple, R. HARDIN, «Public Choice Versus Democracy» [1990], in D. COPP, J. HAMPTON, & J. ROEMER (éd.), *The Idea of Democracy,* Cambridge, CUP, 1993, p. 157–172.

25 Les exceptions sont ces formes d'organisation politique – par exemple Rome – qui identifient explicitement le Peuple. Mais les Peuples anciens n'ont jamais inclu la population entière d'un territoire.

26 Par exemple, les droits des immigrants illégaux (et de leurs enfants), les droits des résidents (légaux) non citoyens à voter dans les élections locales.

veau corps et, ensuite, lui donner du pouvoir ; mais le Peuple ne peut être considéré comme possédant la souveraineté de la manière dont le soutiennent ses défenseurs, si son pouvoir lui est attribué par une constitution et qu'il ne lui est pas simplement « réservé ».[27]

Nous pourrions tenter d'individuer les Peuples en les identifiant aux *peuples* (avec l'article indéfini). Jefferson, comme nous l'avons mentionné, est célèbre pour son affirmation du « droit du peuple à changer ou à supprimer [un gouvernement destructeur des buts de la vie, de la liberté et de la recherche du bonheur], et à établir un nouveau gouvernement ». Ce droit est évidemment un droit du Peuple (au sens où nous prenons ce terme). Jefferson semble aussi croire que les peuples (avec un article indéfini) ont des droits. Son célèbre paragraphe, cité plus haut, affirme que les lois de la nature donnent le droit « à un peuple [...] de s'approprier, parmi les pouvoirs de la terre, une position séparée et égale ». De nombreux autres passages, certains ayant été retranchés par le Congrès américain, font clairement référence aux peuples comme désignant un ensemble d'individus socialement déterminés. Les deux notions de « peuple » sont évidemment présentes dans la *Déclaration* de Jefferson (qu'il en ait été conscient ou non). Quoi qu'on pense au sujet de l'interprétation de la pensée de Jefferson, on pourrait essayer d'individuer les Peuples en les identifiant avec les peuples ; ainsi, le Peuple est constitué par un peuple. Il existe peu de cas autorisant une revendication d'indépendance de la part des peuples ou des groupes nationaux ; mais ils tendent à imposer un certain nombre de conditions et de contraintes sur les droits des peuples, ce qui rend impossible la généralisation de l'identification des peuples et des Peuples.[28] Dans le contexte américain, nous noterons seulement que l'identification du Peuple avec « un peuple », auquel Jefferson se réfère dans la *Déclaration* exclurait les Africains, les Indiens et certains immigrants européens de la citoyenneté.

On pourrait simplement identifier le Peuple avec « le gouverné ». Mais c'est aussi problématique. Le gouverné se compose de sujets et de citoyens, les seconds étant un sous-ensemble des premiers. La notion d'un « sujet » n'est pas ici, bien sûr, la notion classique de quelqu'un

27 Bien des arguments concernant la « réserve » au Peuple de pouvoirs variés supposent qu'ils existent avant l'Etat et indépendamment de lui. Certains utilisent les affirmations classiques sur l'inaliénabilité, qui seraient inintelligibles sans cette priorité et cette indépendance.

28 Cf. Avishai MARGALIT & Joseph RAZ, « National Self-Determination », *Journal of Philosophy* LXXXVII, 9, septembre 1990, p. 439–461.

qui est assujetti *à un autre*; un sujet dans ce sens formel est simplement quelqu'un qui est soumis *aux lois* d'un Etat ou d'un régime politique. Les étrangers, qu'ils soient résidents ou seulement de passage, sont des sujets, non des citoyens. Mais cela n'est pas toujours plausible. Certainement, cela l'aurait été avant l'établissement du «suffrage universel». Dans le cas d'Etats ou d'empires possédant des colonies ou gouvernant des «peuples assujettis», bien des sujets n'auraient pas eu le statut de membre. Dans d'autres Etats, il peut y avoir bien plus de résidents non membres que de citoyens; indépendamment de ce que nous pensons du caractère juste ou injuste de ces cas, identifier le Peuple avec l'ensemble des citoyens entraîne des implications plutôt «élitistes» dans les cas du Koweit, de Monaco, d'Israël (y compris la West Bank et Gaza), l'Allemagne ou la démocratie classique d'Athènes. En outre, particulièrement dans un monde de plus en plus interdépendant, il existe des tierces parties, ni citoyens ni sujets, dont la vie est affectée de manière importante par les décisions des Etats. Les exclure *a priori,* en identifiant le Peuple avec les citoyens ou les sujets, c'est commettre une pétition de principe.

Les théories politiques paraissent souvent assumer qu'individuer les Peuples ou même les sociétés n'est pas problématique. Rawls, par exemple, suppose que les sociétés sont facilement individuées.[29] Mais comment justifier exactement l'attribution d'une unité à un ensemble ou à un réseau de personnes interagissant dans une aire géographique particulière? Dans la plupart des cas, lorsque la disposition géographique n'est pas clairement marquée – comme, par exemple, lorsqu'il s'agit d'une île – ou lorsque les individus ne constituent pas clairement un peuple ou une nation unique, attribuer une unité à «la société» paraît constituer une pétition de principe.[30] Nous devons ici faire attention, de peur de transférer aux sociétés (ou aux ensembles particuliers d'individus) certains des traits qui sont caractéristiques des

29 Récemment, Rawls a caractérisé la structure de base comme «les principales institutions économiques, sociales et politiques d'une société et la manière dont elles s'organisent en un système unifié de coopération sociale entre une génération et la suivante» (*Libéralisme politique,* trad. C. Audard, Paris, PUF, 1995, p. 36). Dans *Théorie de la justice,* Rawls limite son attention à une société «conçue pour le moment comme un système clos, isolé des autres sociétés», et il suppose que «les limites de ces systèmes nous sont données par la notion de communauté nationale indépendante» (trad. C. Audard, Paris, Seuil, 1987, p. 34 & 499).

30 Même avec les îles, l'attribution de l'unité n'est pas garantie (cf. l'Irlande ou l'Angleterre).

Etats modernes. Il est intéressant de relever que, lorsque nous parlons d'« une société », il y a une individuation implicite dans cette désignation. Les Etats-Unis ou l'Italie, par exemple, sont supposés être des sociétés en ce sens, mais l'Europe ou l'Amérique du Nord n'en sont pas. Qu'est-ce qui fait qu'une société est *une,* qu'elle est une entité sociale unifiée ? L'unité que nous avons tendance à attribuer aux sociétés ou aux Peuples peut être authentique, mais lorsqu'elle l'est, elle est peut-être de nature *politique,* c'est-à-dire une conséquence et un produit artificiel de la forme d'organisation politique, à savoir, de l'Etat. Les exemples de l'Italie et des Etats-Unis, que nous venons de mentionner, l'illustrent bien.[31]

J'ai soutenu qu'il est difficile de comprendre comment le Peuple pouvait être souverain, au moins selon notre conception de la souveraineté. En outre, il est difficile de comprendre comment les Peuples doivent être individués indépendamment des Etats. Si leur identification n'est pas antérieure et indépendante de l'existence de leurs Etats, alors la souveraineté du Peuple ne peut être constitutive des Etats. Le sens dans lequel le Peuple, ou les sujets d'un territoire, peut être souverain doit donc être différent de la notion que j'ai analysée. Déterminer la souveraineté du Peuple paraît être autrement plus complexe que c'est le cas pour la souveraineté des Etats.

3. « Nous le Peuple » reconsidéré

Les appels à la souveraineté du Peuple, ai-je soutenu ailleurs,[32] peuvent exprimer une demi-douzaine de revendications, voire plus. Tous peuvent être exprimés ou articulés d'autres façons, sans faire usage de la notion de souveraineté (et seuls certains d'entre eux sont plausibles).

31 La sociologie historique et comparative de Michael Mann est basée sur la supposition que les *sociétés* ne sont pas unitaires. Il nous engage à les considérer plutôt « comme des réseaux confédéraux, se chevauchant et en intersection » ; elles sont « constituées de multiples réseaux de pouvoir spatio-temporels, se chevauchant et en intersection » (*The Sources of Social Power,* vol. I, Cambridge, CUP, 1986, p. 16 & 1 [italiques omis]). David Copp propose une conception qui permet aux sociétés de se chevaucher considérablement et d'être emboîtées les unes dans les autres ; cf. *Morality, Normativity, and Society,* New York, OUP, 1995, ch. 7. Bien que sa conception considère les sociétés comme moins unitaires que d'autres conceptions, elle paraît tout de même s'appliquer de manière très problématique à l'Europe médiévale.

32 Voir mon « Popular Sovereignty, the Very Idea ».

Je vais suggérer que la souveraineté populaire peut exprimer plusieurs idées ou idéaux différents, certains étant plus fortement reliés entre eux que d'autres.

La première idée exprimée par la souveraineté populaire est simple et, aujourd'hui, c'est un lieu commun. Il s'agit de l'idée que les buts d'un régime politique doivent être déterminés par les intérêts ou les désirs de ses membres.[33] Il est aussi supposé que le statut de membre doit être accordé à la grande majorité des habitants permanents du territoire. Les appels en faveur de la souveraineté populaire en France à la fin du XVIIIe siècle peuvent être compris comme l'exigence qu'une appartenance complète, c'est-à-dire la citoyenneté, soit accordée à tous les habitants (mâles) et que les intérêts de tous les citoyens soient pris en compte pour déterminer les buts du régime.

Cette idée, que la politique de l'Etat soit dirigée par les intérêts de tous, est liée à plusieurs idées concernant la participation populaire dans le gouvernement, l'étendue de l'autorité du Peuple et les conditions de la détermination ou de l'agrégation de l'intérêt public à laquelle j'ai déjà brièvement fait allusion. La seconde idée est le modèle de l'*autorisation* politique qui est implicite dans la souveraineté populaire. Il s'agit d'une conception « de bas en haut » de l'autorisation : le gouvernement a autorité (c'est-à-dire qu'il lui est permis, qu'il a le droit) d'agir seulement dans la mesure où il est autorisé à le faire, et cette autorisation doit venir du Peuple gouverné. Dans des époques plus reculées, l'autorité ou le droit de diriger venait d'en haut, pensait-on ; les dirigeants dans la Chrétienté tenaient leur (juste) pouvoir de Dieu. La position et les devoirs des gouvernés étaient déterminés selon les mêmes principes. Le modèle de l'autorité était « de haut en bas ».

Le modèle « de bas en haut » de l'autorisation émerge accompagné d'un scepticisme à propos de l'idée que certaines personnes sont « nées pour diriger », qu'elles ont par nature le droit de diriger. Cette prétention, liée aux classes aristocratiques, cesse d'être plausible. L'affirmation de l'égalité des hommes dans les écrits de Hobbes, de Locke et de Jefferson doit (d'abord) être comprise comme un rejet de ces prétentions classiques de diriger en vertu de sa naissance.[34] La thèse de

33 Je ne distinguerai généralement pas entre « intérêts », « désirs » et « préférences », et les différents termes apparentés. Mais j'aimerais signaler qu'un traitement plus complet de ces questions demanderait qu'on les distingue.

34 Locke dit particulièrement clairement que c'est là son argument ; cf. son *Traité du gouvernement civil* [1690], trad. D. Mazel, Paris, Flammarion, 1984, § 4, p. 143.

l'égalité des hommes, comprise ainsi, est une affirmation négative; elle détermine effectivement une condition pour toute conception acceptable de l'autorité politique: les dirigeants doivent obtenir leur droit à diriger de la part des gouvernés. Aussi favorable que Hobbes soit à la cause des monarques et des souverains absolus, il est d'accord avec la plupart des théoriciens modernes sur ce point: pour lui, les gouvernés doivent autoriser leurs dirigeants.[35]

Avec la prise de conscience que personne n'a le droit de diriger par naissance, il est très naturel d'en venir à considérer les dirigeants comme les *mandataires* des gouvernés. Une bonne partie de la théorie politique moderne est un essai pour expliquer quelles sont les relations fiduciaires appropriées, comme pour s'occuper des vieux problèmes du «mandataire et du mandant». Le modèle de bas en haut peut en effet suggérer une conception fiduciaire de l'autorité politique[36]: Locke comprenait cette relation comme une relation de *confiance,* établissant une relation fiduciaire.[37] Aujourd'hui, nous considérons ces idées comme acquises, car peu les contestent. Notre accord satisfait sur ce point ne doit pas nous faire oublier que les premiers défenseurs de la souveraineté populaire ont dû lutter pour exprimer ces idées.

Jefferson a eu cette phrase célèbre que, pour garantir nos droits, «des gouvernements sont institués parmi les hommes; ils tirent leurs justes pouvoirs du consentement des gouvernés». Ce qu'il affirme ici, c'est indubitablement l'idée de l'autorisation de bas en haut dont nous

35 Ce sont les limites inhérentes mises au pouvoir du souverain, que requiert ce modèle de bas en haut de l'autorisation, qui ont amené l'évêque Bramhall à comprendre le *Léviathan* comme «un catéchisme de rebelle». Cf. la discussion intéressante de Jean Hampton dans *Hobbes and the Social Contract Tradition,* Cambridge, CUP, 1986, p. 197–207.

36 Cf. HAMPTON, *Hobbes and the Social Contract Tradition*, ch. 8–9, et *Political Philosophy,* Boulder (Col.), Westview Press, 1996 ch. 2–3. «La conception du service» des autorités politiques est ce que Raz appelle la conception que «leur rôle et fonction normale première est de servir les gouvernés» (cf. *The Morality of Freedom,* p. 55–67).

37 LOCKE, *Traité du gouvernement civil,* § 149, 156, 221 & 240. Une charge détermine un *but* à réaliser, par exemple, la conservation des membres (de leur vie, de leur liberté et de leur propriété) (§ 171), elle établit la *responsabilité* de celui qui est en charge, lui donnant une certaine liberté discrétionnaire (§ 159–168). Contrairement à ce qui a lieu avec un contrat toutefois, il n'est pas nécessaire que celui qui est en charge en tire un bénéfice, la charge peut être révoquée sans qu'un tort soit fait, et le mandant peut être le seul juge (§ 240). Cf. A. J. SIMMONS, *On the Edge of Anarchy: Locke, Consent, and the Limits of Society,* Princeton, Princeton UP, 1993, p. 68–72.

venons de parler. Mais on l'interprète souvent comme soutenant une autre thèse encore, habituellement associée à Locke, la thèse du *consensualisme politique*: le consentement des gouvernés est nécessaire pour diriger légitimement. C'est la troisième thèse que nous associons avec l'affirmation de la souveraineté populaire.

Si, dans le passé, on a pu être assez négligent avec la notion de consentement et les notions liées à celle d'accord, il est difficile de continuer ainsi aujourd'hui. La littérature contemporaine a mis en évidence un certain nombre de distinctions qui sont requises si l'on veut être clair sur ces sujets. Le consentement authentique est un engagement de la volonté; il doit comprendre la communication délibérée et réelle d'une intention de réaliser un changement dans son statut normatif (dans ses droits ou ses obligations).[38] Il existe plusieurs types de consentement, les plus importants dans ce contexte étant l'*exprès* (direct et explicite) et le *tacite* ou *implicite* (indirect).[39] Le consensualisme politique exprimerait alors la thèse qu'un consentement exprès ou tacite est requis pour qu'une autorité soit légitime: la «volonté» du Peuple est une condition pour une régulation légitime.

De nos jours, le consensualisme politique a de nombreux rivaux. Ce n'est pas un lieu commun, au moins une fois que l'on fait les distinctions mentionnées et qu'on les comprend correctement. Tandis qu'aujourd'hui virtuellement personne ne prétend que le pouvoir de

38 Ma formulation est une paraphrase de Simmons; cf. *On the Edge of Anarchy,* p. 69–70. Voir aussi RAZ, *The Morality of Freedom,* p. 80–94. Ces distinctions ne sont pas claires dans l'œuvre de Hobbes, étant donné que sa conception de la volonté est éliminativiste, réduisant l'intention aux désirs qui précèdent immédiatement l'action (cf. *Léviathan,* ch. VI).

39 Le consentement hypothétique n'est pas un type de consentement. Ce point doit être souligné, étant donné qu'il n'est pas toujours reconnu. Cf. RAZ, *The Morality of Freedom,* p. 81 («Les théories du consentement hypothétique ne discutent pas le consentement, mais l'accord cognitif»); MORRIS, «The Relation of Self-Interest and Justice in Contractarian Ethics», *Social Philosophy and Policy* 1988/1, p. 121–122, et «A Contractarian Account of Moral Justification», in W. SINNOTT-ARMSTRONG & M. TIMMONS (éd.), *Moral Knowledge ? New Readings in Moral Epistemology,* New York, OUP, 1996, p. 219–220; G. GAUS, *Value and Justification,* p. 19 & 328; et SIMMONS, *On the Edge of Anarchy,* p. 78–79 (les théories du contrat hypothétique basent «nos devoirs ou obligations non sur les choix réels de quelqu'un, mais sur la question de savoir si nos gouvernements (Etats, lois) sont suffisamment justes, bons, utiles ou sensibles pour assurer un support hypothétique pour des décideurs idéaux [...] Le ‹contrat› dans le contractualisme hypothétique est simplement un moyen qui nous permet d'analyser d'une certaine manière la qualité du gouvernement»).

quelqu'un est légitimé par sa naissance, beaucoup affirment que sa *nature* et sa *qualité* peuvent le légitimer: un bon gouvernement peut être auto-légitimant. Le consensualisme, dans ce sens, est simplement une façon parmi d'autres de développer la conception de bas en haut de l'autorisation.

Les défenseurs de la «démocratie participative», qui pensent que la démocratie exige la participation active des citoyens dans l'action de gouverner, aussi bien que de nombreux républicains qui s'inquiètent de l'influence corruptrice du commerce, pourraient nier le caractère *suffisant* du consentement pour la légitimité. Et quelques-uns de ces théoriciens ont compris les revendications de la souveraineté populaire (par exemple par Rousseau) comme impliquant une conception activiste ou participative de l'action de gouverner.[40] Le second élément de l'affirmation d'Abraham Lincoln: «Le gouvernement du peuple, par le peuple, et pour le peuple» peut être compris comme exigeant quelque chose de plus que le simple consentement. La démocratie, peut-on argumenter, est l'*auto-direction,* ce que seule l'implication active des citoyens peut assurer. La quatrième affirmation à associer avec la souveraineté populaire pourrait alors consister en ces appels familiers pour une implication active et participative dans l'acte de gouverner.

Ce que j'ai appelé le consensualisme politique – la thèse que l'autorité politique est légitime seulement si elle est basée sur le consentement – doit être distingué de ce qu'on pourrait nommer le *volontarisme politique*. Cette conception interprète l'autorité politique comme *basée sur la volonté*. Ce qui unit des théoriciens comme Hobbes, Rousseau et bien des membres de la tradition de l'idéalisme allemand est la compréhension de l'autorité politique comme émanant de la volonté.[41] Le volontarisme politique est la contrepartie de l'autorité politique et peut être compris comme une autre thèse, la cinquième, implicite dans le nombreuses affirmations de la souveraineté populaire.

Le volontarisme politique n'est pas la même chose que ce que nous avons appelé le consensualisme politique, à savoir la conception que le consentement des gouvernés est nécessaire pour une direction légitime. Ce dernier s'occupe de l'autorité légitime d'un Etat ou d'un

40 Si la souveraineté est inaliénable, alors la souveraineté populaire peut exiger, comme Rousseau a argué, la participation dans l'acte de gouverner.

41 Comme je l'ai dit plus haut, la conception que Hobbes se fait de la volonté la réduit au désir. La volonté générale de Rousseau doit être interprétée comme à la fois morale et politique; en conséquence la moralité, au moins dans le *Contrat social,* est basée sur la volonté.

régime, tandis que le premier est concerné par la nature et les « sources » du droit (légitime). Le volontarisme requiert qu'un droit authentique émane de la volonté de quelque individu ou collectivité ; son statut normatif requiert qu'il soit déterminé par une décision ou un choix. Tandis que de nombreux consensualistes politiques sont des volontaristes politiques, il n'y a là rien de nécessaire. On peut exiger le consentement pour la légitimité d'un ordre politique qui détermine le droit d'une manière qui soit indépendante de la volonté (par exemple la loi naturelle). De la même manière que l'acceptation d'un modèle de bas en haut de l'autorisation n'engage pas au consensualisme, ce dernier n'engage pas à ce que nous avons appelé le volontarisme politique.

La sixième thèse qui peut être associée à la souveraineté populaire affirme la nature illimitée ou relativement non contrainte de l'autorité politique (légitime). C'est cette thèse qui peut être la plus intéressante et la plus controversée. Il a été affirmé par beaucoup, particulièrement dans les Temps Modernes, que l'autorité politique est illimitée. De même que Hobbes demandait une autorité absolue pour les monarques, Blackstone attribuait la même chose au « Roi dans le Parlement » trinitaire des Britanniques (« Il peut faire tout ce qui n'est pas naturellement impossible »). Compte bien tenu des excès de la rhétorique, on peut lire la phrase de Blackstone comme souscrivant à une conception de la souveraineté comme illimitée, non contrainte par la loi et, peut-être, par la justice elle-même. Une telle conception est hostile à la plupart des gouvernements constitutionnels, au moins de type américain, où les législateurs sont contraints par la loi, tant quant aux procédures qu'aux contenus.

Quelques théoriciens contemporains de gauche paraissent vouloir attribuer un tel pouvoir illimité au Peuple. Adam Przeworski et Michael Wallerstein, par exemple, semblent souscrire à une telle conception :

> « Le peuple, par quoi nous entendons des individus agissant sur la base de leurs préférences courantes, est souverain collectivement seulement si ses autres possibilités d'action ne sont bloquées que par des conditions indépendantes de la volonté de chacun. De manière spécifique, le peuple est souverain dans les limites où il peut changer les institutions existantes, y compris l'Etat et la propriété, et s'il peut allouer les ressources disponibles pour tous les usages qui peuvent en être fait. »[42]

42 A. PRZEWORSKI & M. WALLERSTEIN, « Popular Sovereignty, State Autonomy, and Private Property », in *Archives européennes de sociologie,* XXVII, 1986, p. 215.

Przeworski et Wallerstein paraissent bien souscrire à une conception de la souveraineté comme illimitée ou au moins comme non contrainte, disons, par des droits naturels ou antérieurs (spécialement de propriété privée).

Ces affirmations sur la nature non limitée de l'autorité populaire peuvent facilement être confondues avec une thèse sur la nature *compréhensive* de l'autorité légale. Le droit, pense Raz, revendique une autorité compréhensive en affirmant son autorité de réguler tous les types de comportement. La revendication faite par une autorité est *compréhensive*, dans ce sens, s'il n'existe pas de limite à la gamme des actions qu'elle prétend réguler.[43] Le caractère compréhensif de l'autorité politique est une affirmation qui concerne sa *portée*, à propos de la *gamme de sanctions* sur lesquelles elle revendique une autorité de régulation. Affirmer que l'autorité politique est compréhensive, c'est proposer une thèse normative. Il en va de même pour la thèse de la suprématie de l'autorité politique : une autorité politique est *suprême* en ce sens si elle revendique (de manière fondée) le droit de réguler tous les autres systèmes normatifs de règles à l'intérieur de son territoire.[44] Ainsi, une autorité politique peut être tenue comme « illimitée » en plusieurs sens : elle peut l'être par rapport à la gamme des actions sur lesquelles elle revendique son autorité et par rapport aux différentes sources d'autorité en compétition. Elle peut aussi l'être, dans un sens différent, en ce qui concerne le type de raisons alléguées.

J'ai dit plus haut que l'autorité est une relation fondée sur des raisons. Quelles sortes de raisons les autorités allèguent-elles ? Ces raisons sont supposées devancer [pre-empt], en un sens particulier, toutes les autres autorités. On peut, en suivant Raz et d'autres, comprendre les raisons fournies par des directives autorisées comme étant *devançantes* en un sens spécial : elles visent à exclure et à prendre la place de quelques autres raisons. De telles raisons sont *indépendantes quant à leur contenu* ; elles fournissent des raisons en vertu de leur caractère

43 Cf. RAZ, *Practical Reason and Norms,* p. 150–151 ; GREEN, *The Authority of the State,* p. 83–84. Si la souveraineté est illimitée, alors elle n'est pas contrainte légalement (et moralement ?). Cela va impliquer qu'elle est *compréhensive* au sens de Raz : elle revendique l'autorité de réguler tout type de comportement (en plus des ouvrages mentionnés plus haut, cf. *The Morality of Freedom*, p. 76–77, où il est dit que la plupart des Etats revendiquent une autorité illimitée). Notons qu'un Etat peut être limité (ou non absolu) et cependant se réserver la prétention à une autorité compréhensive.

44 Raz affirme que cet aspect des systèmes légaux est impliqué par leur nature compréhensive ; cf. *Practical Reason and Norms,* p. 151–152.

de directives autorisées, non en vertu de ce qu'elles commandent aux personnes de faire.[45]

La suprématie de l'autorité politique et la nature devançante de ses raisons ne doivent pas forcément être comprises comme signifiant qu'elle est *absolue* en un autre sens. On peut dire qu'une raison est *absolue* en ce sens, si et seulement s'il ne peut y avoir d'autre raison qui l'emporterait sur elle. Une directive autorisée serait absolue en ce sens si et seulement s'il ne pouvait y avoir aucune raison qui l'emporterait sur elle. Cela pourrait encore être un autre sens dans lequel une autorité politique pourrait être illimitée.[46]

Les Etats constitutionnels, aussi bien que d'autres Etats, comprennent habituellement leur autorité comme limitée ou non absolue dans le sens ci-dessus.[47] Mais la suprématie de l'autorité de l'Etat est compatible avec son caractère limité. L'autorité de l'Etat peut avoir des limites, constitutionnelles ou coutumières, mais ces limites sont celles qui sont reconnues par l'Etat; c'est-à-dire que toutes les limites reconnues par l'Etat, mais seulement elles, sont tenues pour légitimes. Ses directives autorisées peuvent être cassées; elles ne sont donc pas absolues. Mais les seules considérations qui peuvent les casser sont celles qui sont déterminées par l'Etat.[48]

De même qu'il n'est pas plausible de penser que l'autorité des *Etats* pourrait être compréhensive et suprême – encore moins illimitée ou absolue – de même il n'est pas plausible de le penser de l'*autorité* du Peuple. Si l'autorité du Peuple est suprême dans notre sens, alors il a le droit de déterminer le caractère d'autorité de la conscience et – pour retourner à de vieux débats – de l'Eglise (ou des églises). Il aurait aussi le droit de réguler l'autorité de la communauté et des groupes nationaux auxquels on peut appartenir. Les sources extérieures d'autorité, telles que l'Union européenne, n'auraient d'autorité que dans la

45 Les raisons morales sont supposées être devançantes, mais non, on peut le penser, indépendantes quant à leur contexte.

46 Bien que Hobbes suggère parfois que l'autorité du monarque est absolue en ce sens, ce n'est probablement pas la meilleure façon de l'interpréter que de lui attribuer cette thèse. Car la raison peut quelquefois nous conseiller de ne pas obéir à un souverain, par exemple lorsqu'il menace notre vie. Alors que Hobbes nie que nous ayons des droits-titres naturels, il pense que nous conservons une liberté (hohfeldienne) inaliénable.

47 Le simple fait d'être un système peut imposer des limites au droit; cf. par exemple, RAZ, *The Authority of Law,* p. 111–115.

48 Cf. RAZ, *The Authority of Law,* p. 30–31, et *The Morality of Freedom,* p. 77; GREEN, *The Authority of the State,* p. 83.

mesure où le Peuple le reconnaîtrait. Est-ce vraiment plausible ? Relevons que l'autorité du Peuple dans des Etats tels que les Etats-Unis est contrainte par le droit et par les droits fondamentaux des individus. Le premier se réfère aux contraintes *légales* imposées sur le droit du Peuple de renverser ses dirigeants ou de changer la Constitution, les seconds se réfèrent aux droits, tels qu'ils sont exprimés dans les Amendements à la Constitution américaine. Etant donné ces implications, beaucoup estimeront que les prétentions du Peuple ne sont ici pas crédibles. Et les moralistes modernes qui comprennent le domaine de la justice comme universel pour tous les êtres humains ou les personnes trouveront aussi que cette prétention est difficile à accepter.[49]

Le problème avec la prétention du Peuple à une autorité compréhensive est semblable. Dans les deux cas, la revendication va trop loin. L'autorité du Peuple, comme celle de l'Etat, est limitée dans des proportions qu'aucun ne veut admettre. Leur autorité est en fait fragmentaire et contextuelle, et cela entre en conflit avec l'image qu'ils ont d'eux-mêmes.[50]

4. Remarques conclusives sur le pouvoir politique et le gouvernement

L'idée de la souveraineté du Peuple se trouve être, au mieux, une notion plutôt complexe. Les débats autour de cette idée sont très embrouillés. Une partie du problème vient du fait que la souveraineté est un concept-faisceau, fait de plusieurs éléments, dont certains se confondent aisément. (Considérons seulement les ambiguïtés de termes tels que « ultime » ou « absolu ».) Clarifier ces ambiguïtés et distinguer les différentes thèses peut diminuer la confusion dans une bonne mesure. Mais nous pensons que bien des partisans de la souveraineté populaire sont attirés par certains idéaux classiques de l'ordre et de

49 Même les contractualistes et les conventionnalistes moraux qui nient l'universalité de la justice peuvent trouver non plausibles ces prétentions faites au nom du Peuple.

50 Peut-être les appels à la souveraineté populaire veulent-ils simplement exprimer que l'Etat est, en un certain sens, *à nous* : « Ce qui est caractéristique des démocraties modernes est que leur structure reconnaît explicitement que le pouvoir et l'autorité politiques sont la création du peuple ». Un traitement plus complet du sujet devrait prendre cette intéressante thèse de Jean Hampton en considération ; cf. son ouvrage posthume *Political Philosophy,* p. 105.

l'autorité qui pourraient bien être irréalisables. Les conditions pour la souveraineté *de quoi que ce soit,* classique ou limitée, sont difficiles à réaliser dans n'importe quel arrangement social. Le problème essentiel est que les conditions pour qu'il existe un souverain – une autorité (et un pouvoir) politique et légal le plus haut, final et suprême – sont difficilement réalisables, au moins dans une société ou un Etat de grande dimension.[51] Attribuer la *souveraineté* aux Peuples ne contribue en rien à alléger la difficulté.

La pensée persistante que la souveraineté doit résider *quelque part* peut motiver nombre de ceux qui estiment qu'il faut l'attribuer aux Peuples. Cette pensée trahit souvent une certaine image pyramidale de l'autorité et du pouvoir politiques qui est très trompeuse. Il est peu probable que les relations d'autorité politique dans la plupart des sociétés constituent une hiérarchie de régulation directe. Typiquement, l'ordre politique n'est pas le produit de cette sorte de système déterminé et hiérarchique que présupposent bien des notions de la souveraineté ; il est plutôt le résultat d'une combinaison de plusieurs choses différentes : la force, la peur, l'espoir, le consentement, l'habitude, l'adaptation, l'accord, la loyauté, la coordination, etc. Les ordres sociaux stables sont ceux où la plupart des personnes ont, la plupart du temps, des raisons d'agir de façons qui soutiennent et maintiennent le système. Mais la variété des raisons qui le permettent et leurs combinaisons peuvent être grandes. On ne devrait pas penser, comme tant de penseurs politiques l'ont fait, que l'ordre social dépend du fait que toutes les personnes, ou la plupart, agissent pour un certain type de raisons, par exemple des directives autorisées. Considérons le pluralisme et la diversité de bien des sociétés contemporaines, où un nombre significatif de personnes sont en désaccord sur un nombre significatif de questions politiques ou sociales importantes. De nombreux philosophes contemporains américains entretiennent l'espoir qu'il doit être possible d'arriver à un accord sur certains principes fondamentaux, même en l'absence d'un consensus sur ce qu'on a baptisé « les conceptions du bien ». Mais il n'est pas même clair qu'on puisse réaliser un accord sur ces distinctions – des conceptions du bien et des principes de justice ou des conceptions de l'autorité politique – de même que sur celle, apparentée, des intérêts « publics » et « privés ». Alternativement, considérons ce que nous faisons de manière caractéristique lorsque nous sommes confrontés avec ce qui paraît être des différences ou des

51 Cf. *An Essay on the Modern State,* ch. 7.

désaccords définitifs. Habituellement, nous évitons ou nous éludons la question aussi longtemps que possible (pensons à l'assistance au suicide ou à l'avortement). La doctrine que ce que l'Etat (ou le droit) ou le Peuple détermine a en fait autorité n'est pas crédible ici, même dans des cultures politiques légalistes telle que celle des Etats-Unis ou des cultures étatiques comme celle de la France. Et c'est très bien ainsi. Nous pouvons souvent nous débrouiller, et le faire très bien, sans que l'Etat ou le Peuple « détermine une fois pour toutes » ce qui doit être fait dans certains cas. Parfois il est mieux d'éviter d'aborder un sujet, particulièrement si l'issue la plus probable est le combat.

Il n'est pas rare que des personnes utilisent la force et tentent d'imposer leur volonté aux autres, comme nous savons bien. Mais il est tout aussi important de noter qu'elles font des compromis et qu'elles s'adaptent. L'ordre social est maintenu par des mécanismes variés et l'image dominante de la société comme d'une calme hiérarchie de relations d'autorité et de pouvoir est très trompeuse. Dans les conditions du monde moderne, il se peut très bien que nous ayons besoin des Etats et des gouvernements. Mais ils ne sont pas conformes à l'image qu'ils ont d'eux-mêmes (« il y a et il doit y avoir dans toutes [les différentes formes de gouvernement] une autorité suprême, irrésistible, absolue et non contrôlée »...). Il se trouve que nous n'avons pas besoin de la souveraineté de l'Etat.[52] J'en pense autant de celle du Peuple.

Les confusions concernant l'autorité et le pouvoir réels qui sont implicites dans la plupart des doctrines de la souveraineté sont trompeuses et potentiellement dangereuses. Elles sont particulièrement dangereuses si elles sont jointes au *majoritarisme.* Très schématiquement, il s'agit de la conception que la politique et le droit doivent être déterminés par des majorités *simples.* Contrairement à ce que certains partisans contemporains de la souveraineté populaire ont pu croire, le majoritarisme ne va pas de soi. Certainement, les propriétés mathématiques des principes de décision à la majorité simple ne se traduisent pas aisément en une défense plausible du majoritarisme. Il y a bien l'argument que d'autres règles de vote permettent le veto des minorités, et sont donc mauvaises ou injustes. Mais cet argument, dans la plupart des discussions, est simplement une pétition de principe. En outre, une telle conception menacerait tous les droits de base ou fondamentaux, car ils sont des formes de veto.

52 C'est un des thèmes centraux de mon *Essay on the Modern State.*

On peut aussi penser le majoritarisme comme la conception que les choix collectifs *licites* – c'est-à-dire qui ne sont pas injustes ou interdits pour d'autres raisons – doivent être déterminés par des majorités simples. Selon cette conception, les majorités déterminent la politique ou le droit quand, par exemple, les droits de base ou fondamentaux ne sont pas en question. Il est douteux que les questions de justice (par exemple les droits) et d'autres questions de politique et du droit puissent être clairement distinguées de la manière requise par cette conception du majoritarisme. Il peut exister certaines questions – par exemple des problèmes de pure coordination – où la justice laisse les choses complètement indéterminées, mais il ne peut y en avoir beaucoup, du moins peut-on le penser.[53]

Nous n'avons pas besoin de nous étendre, du moins dans le cadre de notre propos, sur les dangers du majoritarisme. Mais il faut relever combien il est étrange pour les défenseurs du Peuple de vouloir que la politique et le droit soient déterminés par des majorités simples. Les théoriciens classiques – par exemple, Locke et Rousseau – exigent l'unanimité au début.[54] Les membres du Peuple peuvent être opprimés autant par des majorités simples que par des minorités. Donner à des individus le pouvoir de bloquer certaines lois – par exemple au moyen de règles de vote super-majoritaires ou des droits de base – ne débouche pas nécessairement sur l'oppression de tierces personnes.

De nombreux théoriciens et acteurs politiques contemporains en appellent à la notion de souveraineté populaire et semblent penser qu'elle doit jouer un rôle central dans la pensée et dans la pratique démocratiques. J'ai argumenté que, au contraire, cette notion ne doit pas

53 Le majoritarisme peut échouer sans que cela diminue le nombre de bonnes raisons que nous avons pour, la plupart du temps, accorder un statut spécial aux décisions collectives soutenues par des majorités ou même des pluralités. Mais ces raisons ne sont pas du type de celles qui sont revendiquées par les partisans du Peuple. Les questions posées par le majoritarisme, toutefois, sont plus complexes que ne le suggèrent mes brèves remarques. Il peut exister des situations où il est préférable, par exemple, de laisser la majorité des citoyens interpréter le droit fondamental plutôt que des Cours ou des officiels.

54 Pour Locke, constituer un « corps politique » exige l'assentiment de tous ceux qui en seront des membres à part entière. Ils sont liés par la règle de majorité simple seulement après (cf. *Traité du gouvernement civil,* ch. VIII, § 95). L'interprétation de l'introduction controversée que Rousseau fait du vote majoritaire est plus compliquée ; selon une lecture, elle n'est introduite que dans un contexte épistémique. La règle d'unanimité occupe une position privilégiée dans J. BUCHANAN & G. TULLOCK, *The Calculus of Consent,* Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962.

être au centre de notre théorie, en grande partie parce que le Peuple ne doit pas se voir accorder la large autorité politique associée avec la souveraineté. J'ai suggéré que l'engouement pour la souveraineté populaire trahit souvent une conception hiérarchique erronée de la société politique et de l'art de gouverner.

[Traduit par Bernard Baertschi ; texte revu par l'auteur]