

Nous avons souvent évoqué de façon critique dans *Diasporiques* le concept de « souveraineté nationale ». Le moment nous semble venu de lui porter un coup de grâce... tout en étant conscients de la quasi-impossibilité de le faire à court terme, ne serait-ce que parce qu'il figure de façon explicite dans la Constitution française dont le titre premier est précisément intitulé « De la souveraineté ». Encore est-il utile de débattre des raisons qui nous incitent à formuler cette proposition.

En finir avec le concept de souveraineté nationale ?

QU'ENTEND-ON PAR SOUVERAINETÉ ?

Jean-François Théry : Commençons, si vous le voulez bien, par l'étymologie. Souverain, cela vient de *superus*, ce qui veut dire « au-dessus ». La caractéristique de la souveraineté, c'est qu'elle est en haut de la pyramide. Le souverain n'a pas nécessairement tout le pouvoir, celui-ci peut être exercé à différents niveaux, mais seul le pouvoir du souverain a en soi une totale légitimité puisqu'il ne peut lui être opposé aucune autorité supérieure. Il existe aussi une liaison entre la souveraineté et le territoire. Il y a certes des souverains sans territoire – je pense notamment aux « ordres » souverains, à « l'ordre de Malte », par exemple ; la souveraineté s'exerce alors sur des personnes et non pas sur des terres. Mais là on

est plutôt dans le cadre d'exceptions qui confirment la règle. Et toute l'histoire de notre pays – la bataille du roi de France avec l'empereur ou avec le pape – est bien une affaire de souveraineté territoriale. Cela étant, il faut rendre compatibles, à l'échelle planétaire, une souveraineté de cet ordre, par nature sans limites, et la multiplicité des souverainetés étatiques qui, elle, ne peut être régie que par un principe égalitaire : le droit international n'instaure pas de souveraineté au-dessus de celle des États !

Philippe Lazar : C'est bien en cela que, par exemple, notre Constitution prend le soin de compléter le mot « souveraineté » par l'adjectif « nationale »...

J.-F.T. : Oui, et c'est aussi la raison pour laquelle, entre États, il ne peut

exister, formellement, que des « traités ». Ceux-ci permettent de rendre compatibles leurs souverainetés et, le cas échéant, de partiellement les partager, sans porter atteinte ni à leur légitimité ni à leur indépendance.

Monique Chemillier-Gendreau : Je souhaite insister moi aussi sur la signification du terme « souveraineté » parce que c'est un mot qui a une charge symbolique très forte, et qu'il a notamment eue avec une intensité toute particulière, il y a quelques décennies, au moment des luttes de libération nationale des peuples qui n'étaient pas « souverains » et qui faisaient de la dite souveraineté un objectif, un drapeau et un emblème. Cette charge émotionnelle n'est pas aisément compatible avec la rationalité, en l'occurrence avec une réflexion approfondie sur le sens précis du terme. Vous avez judicieusement amorcé cette réflexion, Jean-François Théry, en partant de l'étymologie d'un mot effectivement né sous l'empire romain mais qui vaut pour tout empire. S'il y a une logique quant à l'emploi de ce terme au niveau des empires, son utilisation devient bancal lorsqu'on passe à celui des États. La souveraineté de l'empereur est en effet totale : à la fois « verticale » et « horizontale ». Au-dessus de lui il n'y a rien que Dieu et, sur son territoire, le soleil ne se couche jamais. L'empire ne reconnaît aucun autre



pouvoir, sa souveraineté est absolue. Quand, en Chine, après le sac du Palais d'été, Français et Anglais se présentent devant l'empereur vaincu, celui-ci les accueille en leur disant : « Je vous connais très bien, vos États figurent sur nos cartes géographiques, vous êtes mes sujets ! ». Et lorsque les princes d'Europe arrachent leur souveraineté entre le XIII^e et le XV^e siècle contre les pouvoirs de l'Empereur et du Pape, ils réussissent à le faire s'agissant de la souveraineté verticale car il n'y a rien au-dessus de leur pouvoir si ce n'est Dieu. Mais ils échouent pour la souveraineté horizontale dans la mesure où il existe d'autres souverainetés au-delà de leurs frontières. Chaque souveraineté s'exerce désormais dans un espace clos.

Monique Chemillier-Gendreau : « Le mot souveraineté a une charge symbolique très forte, qu'il a notamment eue avec une intensité toute particulière, il y a quelques décennies, au moment des luttes de libération nationale des peuples qui n'étaient pas souverains. »

Ont participé à ce débat **Monique Chemillier-Gendreau**, professeur émérite de droit public et science politique, **Philippe Lazar**, directeur de la revue *Diasporiques*, cultures en mouvement, **Bernard Quelquejeu**, théologien et philosophe, **Joël Roman**, philosophe, **Jean-François Théry**, ancien président de la Section du rapport et des études du Conseil d'État.



Bernard Quelquejeu : « D'où vient le glissement qui fait que nous parlons de relations "internationales" et non pas de relations "interétatiques" ? »

Après cet éclairage étymologique et historique, il est nécessaire de quitter les aspects symboliques pour entrer dans celui de l'analyse rationnelle de la signification opératoire du concept. Nous avons aujourd'hui affaire à de nombreux échelons de pouvoir : les communes, les départements, les régions, les États, les organisations internationales, etc. Et il y a aussi des échelons de pouvoir non politiques, comme les Églises. La « souveraineté », elle, est un attribut spécifique de l'échelon *étatique* du pouvoir. Les détenteurs de ce dernier estiment que c'est de lui que tout doit partir. En droit nous parlons de « compétence des compétences » : la source actuellement reconnue de toutes les compétences est l'État et toute la suite est affaire de délégations. Ces délégations peuvent prendre, au niveau national, les dénominations de régionalisation, de déconcentration, de décentralisation, ou autres, et, au niveau international, d'Unions continentales (comme l'UE ou l'OUA) ou d'Unions universelles (ONU). Mais tous ces échelons de

pouvoir n'existent que par décisions des États et n'ont de compétences que celles que ceux-ci leur ont déléguées.

P.L. : Cette souveraineté étatique est-elle dès lors reconnue comme absolue ?

M.C.-G. : D'un point de vue juridique, il n'y a pas la moindre ambiguïté : la souveraineté est un pouvoir au-dessus duquel il n'y a rien. Mais sur le plan politique, qui nous intéresse ici plus que le plan juridique en tant que tel, le problème est celui du véritable titulaire de la souveraineté. On a toujours joué sur les mots à ce propos. Depuis la Révolution française, il est de bon ton de dire que la souveraineté est « populaire » ; dans notre Constitution, la souveraineté est explicitement qualifiée de « nationale » – comme vous l'avez tout à l'heure à juste titre souligné – et elle « appartient au peuple ». Mais la nation et le peuple, ce n'est pas la même chose. Et tout se joue dans la différence entre ces deux mots. C'est là que se niche la question de l'universalité : la souveraineté appartient-elle à tous ou seulement à certains ? La « nation », c'est l'ensemble des « natifs » d'un pays ou de ceux qu'on considère comme tels parce qu'on leur a attribué la « nationalité » de ce pays. La nation n'est donc pas universelle. C'est un concept exclusif et non pas inclusif de tous. Et, en droit comme en fait, l'attribution de la nationalité relève de l'appareil d'État – donc de celui de chaque État. Le véritable titulaire de la souveraineté, c'est l'État. En conséquence la souveraineté est un obstacle au développement d'un réel droit international. Cela est très grave dans la mesure où la société

mondiale est de plus en plus ouverte et où beaucoup des questions qui se posent du point de vue de l'avenir de la planète (et dès lors de notre propre avenir) sont de nature internationale. Leur apporter des réponses uniquement nationales, c'est nous enfoncer dans une impasse.

UNE SOLUTION DE REPLI

P.L. : Que faire dans ces conditions pour lever cette aporie ?

M.C.-G. : Il reste bien sûr la possibilité de recourir à des traités, mais ceux-ci sont purement contractuels, les obligations qu'ils induisent ne s'appliquent qu'à ceux des États qui ont accepté de les signer et de les ratifier. Tel est le cas notamment des grands traités qui concernent les droits de l'Homme, la Cour pénale internationale, la gestion de l'environnement, la COP 21, etc. De surcroît, la souveraineté s'oppose à une compétence obligatoire, pour tous, des juridictions internationales. Ces tribunaux ne peuvent être saisis que si les États concernés l'acceptent. En d'autres termes, la souveraineté est le garant du pouvoir absolu des États, de son inconditionnalité. Et ceci vaut aussi pour les hauts responsables des États, dépositaires de cette souveraineté, qui ne sauraient donc, le cas échéant, être traduits devant aucune autorité supranationale puisque eux-mêmes sont, par délégation, « souverains ». Cette immunité a certes des avantages, on le conçoit aisément, mais elle permet aussi à des dictateurs d'aller très loin dans la violation des droits de l'Homme en restant totalement impunis. La Cour Pénale internationale corrige à la marge cette

situation inacceptable mais sa compétence reste très limitée. Et tant que les peuples continueront à croire que la souveraineté nationale les protège – ce qui est en fait totalement illusoire – il sera bien difficile de remettre en question la situation actuelle.

NAISSANCE DES NATIONS

Bernard Quelquejeu : Une précision de vocabulaire me semble nécessaire. D'où vient le glissement qui fait que nous parlons de relations « internationales » et non pas de relations « interétatiques » ? L'appellation d'État-nation est une façon d'échapper à cette difficulté d'expression, mais ce n'est à l'évidence qu'une échappatoire !

M.C.-G. : Pour vous répondre il faut revenir sur l'émergence du concept de nation. Quelques historiens – ils ne sont pas nombreux mais ils existent encore – continuent à dire que la nation est une création révolutionnaire. C'est absolument faux ! Ce concept a été créé à l'époque monarchique car les monarques en ont eu besoin ! Les monarchies européennes se sont approprié, les unes après les autres, le principe héréditaire, alors qu'à l'origine les rois étaient élus par le peuple, portés sur un bouclier, et cela en vertu de leur courage et de leur force physique au combat. Ensuite est apparu le principe dynastique, obéissant à cette vieille tendance de l'être humain à vouloir transmettre à ses enfants ce qu'il a acquis, qu'il s'agisse d'une fortune ou d'un pouvoir. Mais ce principe n'était pas facile à faire admettre. Sur quelle légitimité reposait-il ? Le premier roi était porté en triomphe parce qu'il avait gagné la bataille, mais ses

enfants n'avaient pas nécessairement les mêmes qualités. On a alors forgé la *nation* pour convaincre le peuple qu'il était dans sa propre continuité comme l'était la famille royale par le principe dynastique. Alors qu'un peuple est fait d'une multiplicité d'individus et que sa composition est mouvante en fonction du changement de générations et des mouvements de populations, on a imposé une idéologie de la continuité. Celle-ci a reposé sur deux branches : la nation est fondée sur l'appartenance à la terre de ceux qui sont natifs de ce pays. Et ceux-là doivent être fidèles à la mémoire des ancêtres. Ces derniers étant morts pour le roi, ils doivent fidélité au même roi.

Tout cela rompt le principe d'égalité entre tous, qui est au fondement de l'idée démocratique. Et cela oblige à une fidélité aux ancêtres, qui est contraire à la liberté.

LA SOUVERAINETÉ « INTRANATIONALE »

Joël Roman : Il faut aussi dire un mot de la souveraineté « interne ». Ce qui est souverain est, nous l'avons rappelé, ce qui exprime des règles mais qui n'est soumis à aucune règle. Et c'est bien dans cette voie que s'est engagée la Révolution française en se coulant dans le moule de la monarchie, alors que c'est dans une voie toute différente que se sont dirigés les États-Unis en privilégiant la « séparation des pouvoirs »¹. On peut dire que la séparation des pouvoirs est exactement à l'opposé de la souveraineté. Et c'est cette opposition qui permet à mon avis d'entrevoir une façon de faire évoluer le concept de souveraineté : une telle évolution passe

nécessairement par un renforcement de cette séparation.

S'agissant de la remise en question de la souveraineté absolue, il s'est produit quelque chose d'important dans notre pays, dont on a, me semble-t-il, assez peu parlé : une modification radicale de la justice pénale. Il s'agit en l'occurrence de la souveraineté des jurys d'assises. Jusqu'à une période récente, leurs décisions étaient souveraines parce que rendues au nom du peuple, donc du peuple « souverain », et par là même non susceptibles d'appel. L'idée qui a quand même fini par s'imposer était qu'il y avait une sorte de défi au sens commun à ce qu'on puisse faire appel des jugements concernant une multitude de délits mineurs mais que c'était impossible s'agissant d'actes criminels, le cas échéant d'une extrême gravité et lourdement sanctionnés. La procédure d'appel, désormais instituée, bat incontestablement en brèche le principe d'une totale souveraineté dès lors qu'elle est en quelque sorte déléguée à un petit groupe d'individus constitué en jury.

Est-il impensable de trouver, dans le champ politique, des procédures de même nature qui permettraient une semblable évolution ? En d'autres termes peut-on mettre la souveraineté de l'État sous le contrôle de certaines règles fonctionnelles, faisant intervenir des interpellations citoyennes susceptibles d'en remettre en question le caractère absolu ?

P.L. : Pouvez-vous préciser ce que sont les « pouvoirs » auxquels vous faites allusion quand vous parlez de leur séparation ? Quand on utilise cette expression de « séparation » on pense habituellement aux trois

¹ Voir notamment Hannah Arendt, *Essai sur la Révolution*, Gallimard, Paris 1967.

pouvoirs selon Montesquieu : exécutif et législatif et judiciaire... Mais votre intention n'est-elle pas d'élargir cette acception, notamment en incluant le fait qu'il a été inscrit dans le marbre de notre Constitution que « l'organisation de la France est décentralisée » ?

J.R. : Exactement ! Il y a à coup sûr diverses manières de contester ce règne absolu de la souveraineté étatique : à la fois au niveau interne à notre pays – et le principe de décentralisation peut y contribuer – et aussi à celui de l'Union européenne. L'exemple de l'euro témoigne à lui seul de la possibilité d'une mise en commun des souverainetés régaliennes. De telles entorses au principe absolu de souveraineté sont des pistes opérationnelles qu'il conviendrait d'explorer plus avant. Et pour revenir à la séparation des pouvoirs telle que vous l'évoquiez et qui fait partie de nos principes constitutionnels, elle signifie bien qu'aucun d'entre eux n'est souverain au regard des autres, qu'il n'existe donc pas de souveraineté politique absolue. Une séparation qui est évidemment encore plus marquée dans la Constitution américaine, qui l'établit de façon impérieuse même s'il existe inévitablement, y compris là-bas, des moments où il y a conjonction opératoire des pouvoirs. Si nous nous proposons vraiment de remettre en question le principe de souveraineté, celui de la séparation des pouvoirs nous en fournit donc la matrice.

UNE IMPLACABLE INTERDÉPENDANCE

B.Q. : Si aucun des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire n'est souverain



au regard des autres, quel est le vocabulaire le plus approprié pour les qualifier ? Est-ce une question de compétence ?

J.-F.T. : Il ne peut s'agir en effet de souveraineté, ces divers pouvoirs – celui du président de la République, celui du Gouvernement, celui du Parlement, et ce qu'on appelle à tort le pouvoir judiciaire (qui est en fait une *autorité* plus qu'un pouvoir) – sont tous définis et limités par la Constitution et ils ont donc chacun un domaine spécifique d'exercice.

M.C.-G. : La question posée par Bernard Quelquejeu permet de bien distinguer la souveraineté en tant que telle et la façon de la traduire en actes, de l'exercer au travers des divers pouvoirs reconnus par la société et des rôles qui leur sont attribués dans le cadre de leur séparation. La « séparation » est une modalité de répartition des responsabilités sociétales en divers champs de compétence. Et force est de constater que la dérive monarchique de notre pays concentre

Joël Roman :
« Si nous nous proposons vraiment de remettre en question le principe de souveraineté, celui de la séparation des pouvoirs nous en fournit la matrice. »



Philippe Lazar :
« N'oublions pas que le mot souveraineté contient celui de souverain ! Ne sommes-nous pas nous-mêmes revenus implicitement à l'idée de transférer à un souverain la souveraineté populaire ? »

aujourd'hui fortement « les » pouvoirs au profit de l'un d'entre eux : le pouvoir exécutif. Le pouvoir législatif est désormais à la botte de l'exécutif et, s'agissant du pauvre pouvoir judiciaire, il est en fait, comme le dit à juste titre Jean-François Théry, une simple autorité. Quant à la souveraineté, si elle se réfère à l'indépendance d'un peuple, c'est-à-dire à sa capacité de décider lui-même complètement de son destin, il faut bien reconnaître qu'elle est désormais parfaitement illusoire puisque nous vivons dans une totale interdépendance des uns et des autres. Prenez par exemple la menace que le nouveau pouvoir américain essaie de faire peser sur la Chine en évoquant l'idée de taxer lourdement les produits importés de ce pays : elle est évidemment totalement inopérante dans la mesure où la Chine détient la dette des États-Unis. On n'agresse pas impunément son banquier !

Cette interdépendance, qu'on s'en réjouisse ou qu'on le déplore, est irréversible. Persévérer dans le mensonge politique est inacceptable. La seule question qui se pose

aujourd'hui est de savoir comment on peut protéger et prolonger l'existence de sociétés démocratiques dans ce contexte difficile.

P.L. : Il semble impossible de récuser ce que vous venez d'affirmer avec force ! La seule question qui se pose est de savoir si la critique que vous faites de la soi-disant souveraineté des peuples ne s'applique pas plutôt aux États qu'aux peuples car ce sont bien les États qui se prétendent souverains, non ?

M.C.-G. : S'agissant de la souveraineté, nominalement, on l'attribue en effet aux peuples mais, vous avez tout à fait raison, en réalité ce sont les États qui en disposent. Quant à l'interdépendance elle vaut tout aussi bien pour les uns que pour les autres !

J.R. : Je ne peux moi aussi qu'adhérer à ce que vous dites, tout en soulignant l'intensité avec laquelle le souverainisme imprègne nos institutions, bien au-delà de ce que pensent et disent les souverainistes patentés ! Il serait donc fort sage d'essayer de prendre distance par rapport à ce concept envahissant.

LE SOUVERAINISME OU... UN SOUVERAIN ?

P.L. : Ne peut-on aller jusqu'à se demander si l'esprit de la Constitution est aujourd'hui parfaitement respecté dans notre pays dans la mesure où, s'agissant de la souveraineté, ce texte dispose « qu'aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice » alors même que, apparemment dans leur immense majorité, nos concitoyens acceptent d'appeler « chef de l'État »

le président de la République et de lui déléguer de fait des pouvoirs qui vont bien au-delà de ce que prévoit la Constitution. Par exemple ce n'est pas lui mais bien le gouvernement qui est explicitement censé « déterminer et conduire la politique de la nation ». N'oublions pas que le mot souveraineté contient celui de souverain ! Ne sommes-nous pas nous-mêmes revenus implicitement à l'idée de transférer à un souverain la souveraineté populaire ? Un souverain temporaire certes, et qu'on ne se dispense pas de critiquer, et le cas échéant violemment, mais néanmoins un souverain !

M.C.-G. : Ce qui nous ramène à une question troublante : la souveraineté n'est-elle pas liée à la nécessité pour l'être humain « de se sentir en majesté » ? Georges Bataille² a écrit de très belles pages sur ce sujet à propos des Aztèques dont le souverain représente la « majesté » du peuple et le met en rapport avec l'univers. Tous se reconnaissent en lui, en son image parée de magnificence (un diadème en or, etc.). Dans tous les pays africains le pouvoir colonial a laissé le champ libre à l'idée de souveraineté. Ces pays ont hérité de pouvoirs constitutionnels et de modes d'organisation politique inspirés des nôtres mais parallèlement des structures monarchiques des majestés anciennes ont subsisté. Une façon pour les individus appartenant à ces peuples de se reconnaître, au travers de cette représentation symbolique, comme porteurs d'un destin commun.

J.-F.T. : J'ai eu la chance, au cours de ma carrière, d'être présenté au roi

de Wallis, qui symbolise en quelque sorte le visage du peuple... sans que cela porte le moindre ombrage aux institutions de la République dans ces îles lointaines !

P.L. : J'ai eu moi aussi l'occasion professionnelle de me rendre à Wallis mais également dans l'île voisine de Futuna et, là, la situation est encore plus intéressante qu'à Wallis puisqu'à Futuna il n'y a pas moins que trois rois. On peut ainsi en détronner un de temps à autre – les Futuniens ne manquent pas de le faire régulièrement – sans dommage pour la continuité de l'image symbolique recherchée, dès lors aisément renouvelée avec une certaine périodicité. Voilà, n'est-ce pas, ce qui devrait nous inspirer nous-mêmes pour enfin dissocier représentation formelle et pouvoir politique ! Comme c'est le cas dans tous les pays de l'Union européenne³, qui sont, eux, authentiquement démocratiques...

M.C.-G. : Faire glisser la souveraineté vers le symbolique voilà qui pourrait être en effet un bon moyen de remettre en question ce concept. S'il faut vraiment des symboles de cet ordre, après tout pourquoi pas ? Les Britanniques, en majorité, semblent bien être particulièrement satisfaits de leur reine !

L'ATTRAIT DU CONCEPT DE FÉDÉRATION...

J.R. : Si nous voulons remettre en question le concept de souveraineté l'une des façons d'agir serait peut-être de faire appel à celui de « fédération ». Une telle association entre des individus ou des groupes

² Georges Bataille, « La limite de l'utile », chapitre II, Œuvres complètes, Gallimard, Tome VII, p. 197 sq.
³ Sauf Chypre, qui a un régime purement présidentiel.

n'implique en rien l'existence d'une souveraineté puisqu'il s'agit de la mise en œuvre d'une volonté délibérée de la part des partenaires ayant décidé de se rapprocher.

J.-F.T. : Cette idée d'association fédérale est en effet très proche du concept de séparation des pouvoirs. C'est bien sur cette base que s'est constituée en particulier la fédération d'États qui a pris pour nom « États-Unis » !

J.R. : Et l'on peut éventuellement imaginer que ce ne soient pas seulement des États qui se fédèrent, que ce processus concerne aussi, par exemple, des peuples ou encore qu'il s'agisse d'un ensemble de composantes plus diverses que des États et des peuples. C'est sans doute comme cela qu'on parviendrait le plus aisément à grignoter ce qu'il y a de trop excessivement unitaire dans les structures politiques actuelles, en particulier celles de notre pays.

P.L. : Est-ce que ce mot de fédération n'est quand même pas un peu réducteur puisqu'on a en réalité affaire à des niveaux organisationnels extrêmement différents selon qu'on se situe à l'échelle locale, régionale, nationale ou internationale ?

M.C.-G. : Attention au fait que tous les États qui sont organisés selon un mode fédéral fonctionnent sur la base d'un simple déplacement de la souveraineté. Les États-Unis en sont un excellent exemple : chaque État conserve une certaine autonomie, il lui reste des compétences mais la véritable souveraineté s'est déplacée à l'échelle fédérale. À l'inverse, et en regrettant le « *bashing* » dont l'Union

européenne est aujourd'hui l'objet, non sans raisons valables, je considère pour ma part qu'elle aurait pu être un très bel exemple de l'innovation politique dont nous avons besoin. Elle est en effet, une organisation politique produisant du droit sans souveraineté : une véritable union de peuples, évidemment représentés par leurs États mais créant autre chose en prenant en mains de façon solidaire une part de leur destin. Malheureusement, elle meurt d'avoir mis ce projet politique au service d'un libéralisme débridé.

... ET DE CELUI DE SUBSIDIARITÉ

P.L. : Ne serait-il pas judicieux de réintroduire aussi à ce stade de notre réflexion le concept de « subsidiarité », naguère très en vogue au niveau européen, qu'on a semble-t-il un peu perdu de vue ? Il dit bien ce qu'il veut dire : ne recourir à une échelle supérieure que pour ce que l'on ne peut pas faire convenablement à l'échelle à laquelle on se situe.

B.Q. : L'article 5 du Traité de Maastricht est en effet très explicite à ce sujet. Il dispose que « la Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité. Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États-membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. L'action

de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité ». Et Wikipédia nous rappelle plus explicitement que « le principe de subsidiarité est une maxime politique et sociale selon laquelle la responsabilité d'une action publique, lorsqu'elle est nécessaire, revient à l'entité compétente la plus proche de ceux qui sont directement concernés par cette action. Ainsi, lorsque des situations excèdent les compétences d'une entité donnée responsable de l'action publique, cette compétence est transmise à l'entité d'un échelon hiérarchique supérieur et ainsi de suite. Le principe de subsidiarité veille à ne pas déconnecter la prise de décision publique de ceux qui devront la respecter. C'est en somme la recherche du niveau hiérarchique pertinent auquel doit être conçue une action publique ».

P.L. : C'est là une authentique remise en question de la souveraineté qui, elle, part, par nature, du sommet.

J.-F.T. : La subsidiarité ne peut en effet émerger qu'à partir de la base ! Et c'est en même temps une façon pour chaque niveau de l'organisation territoriale (ou autre) de se protéger d'un trop grand interventionnisme des échelons supérieurs, auxquels on ne fait appel que si cela s'impose pour résoudre les problèmes qu'on n'a pas les moyens de traiter à son niveau.

P.L. : C'est bien là, me semble-t-il, ce que réclament à leur manière les mouvements inspirés par le désir de développement d'une véritable démocratie participative mais qui vont souvent, malheureusement, jusqu'à remettre en question la légitimité des



échelons supérieurs de l'organisation sociale au travers des procédures électorales régionales, nationales ou européennes. On peut donc les suivre sur leur demande d'une intensification de la démocratie locale mais beaucoup plus difficilement sur la contestation de la nécessité d'une organisation « supra locale » !

D'INDISPENSABLES PROCÉDURES DE DÉLÉGATION

P.L. : Donner vigueur au principe de subsidiarité implique, par nature, de définir des procédures de délégation à l'échelon supérieur des questions qu'on ne peut résoudre à celui où l'on se trouve. La Constitution française dispose que « le peuple exerce sa souveraineté par ses représentants ou par le référendum » et que ses représentants peuvent être désignés « par suffrage direct ou indirect ». C'est dans ce cadre qu'il convient dès lors pour nous de faire un choix de modalités de représentation.

Le mode dominant actuel est l'élection directe du principal acteur

Jean-François Théry : « La subsidiarité ne peut en effet émerger qu'à partir de la base ! Et c'est en même temps une façon pour chaque niveau de l'organisation territoriale (ou autre) de se protéger d'un trop grand interventionnisme des échelons supérieurs »

du pouvoir exécutif et de celles des députés à l'Assemblée Nationale et des conseillers régionaux ou départementaux. Seuls les sénateurs sont élus au suffrage indirect. L'élection du président de la République au suffrage universel induit un transfert direct de souveraineté entre le peuple et lui, contribuant ainsi notablement à amoindrir le rôle de tous les autres niveaux de prise de responsabilités, donc toutes les potentialités associées à l'idée de subsidiarité. À un moindre degré il en est de même à l'échelle, plus modeste, des autres élections au suffrage direct. Sans doute serait-il dès lors utile de mieux réfléchir à l'intérêt du suffrage indirect, quelles que puissent être les légitimes réserves qu'on peut avoir à son sujet. Le Sénat ne donne-t-il pas aujourd'hui plus de preuves de sagesse comportementale que l'Assemblée Nationale ?

DÉLÉGATION OU REPRÉSENTATION ?

J.R. : En ce qui me concerne, s'agissant du rôle des élus, plutôt que de « délégation » je parlerais volontiers de « représentation ». Je crains que la délégation conduise tôt au tard à prôner des mandats impératifs. En outre, le risque associé à une délégation serait qu'il faille avoir un certain niveau pour être qualifié comme électeur, voire certains diplômes, et ce serait évidemment une dérive fort inquiétante : le principe démocratique est qu'on prend les gens là où ils sont et tels qu'ils sont.

P.L. : Ces risques ne sont-ils pas très improbables ? S'agissant de la qualification pour être électeur, la Constitution dispose que « sont élec-

teurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques », une disposition qui ne préjuge en rien la nature des élus. Pourquoi le premier des risques que vous évoquez serait-il plus important pour la délégation que pour la représentation, et ce d'autant que le mandat impératif est explicitement et à juste titre interdit par la Loi fondamentale ?

J.-F.T. : La notion de délégation a en outre l'avantage d'avoir un sens juridique précis : elle porte sur un pouvoir spécifique qui n'est plus exercé par son titulaire, qu'il a confié à un autre, jugé par lui plus compétent pour l'exercer, donc à un autre qui n'est pas nécessairement à son image. Et une délégation est toujours limitée ; elle peut toujours être reprise ; on ne peut déléguer la totalité de son pouvoir car alors on modifierait l'ordre des compétences.

M.C.-G. : Ce qui, au passage, implique l'existence de procédures de contrôle !

B.Q. : Au demeurant, le mot « représenter » peut être compris de diverses façons. Si on le prend dans le sens de « rendre présent », une délégation peut parfaitement avoir cette signification : je peux être représenté, c'est-à-dire d'une certaine façon être « présent » au travers de la personne de mon délégué, chargé par moi d'une mission temporaire et contrôlée de participation à l'élaboration d'une décision ou à sa mise en œuvre.

M.C.-G. : Ce qui importe avant tout est de ne pas perdre en cours de route

le multiple, parce que le peuple c'est fondamentalement du multiple et du conflictuel, et il faut que ce multiple et ce conflictuel soient présents à toutes les étapes des processus décisionnels.

P.L. : Et c'est bien en cela qu'un authentique régime parlementaire, doté d'assemblées par nature hétérogènes, est très supérieur à un régime qui concentre formellement le pouvoir décisionnel sur une poignée d'individus d'un même bord ! De ce point de vue la France d'aujourd'hui est dans une situation qu'on peut considérer comme caricaturale, contrairement à ce qui se passe par exemple chez nos voisins d'outre-Rhin. Eux sont capables de gérer leur diversité et de passer entre eux des compromis historiques, pas nous !

ET À L'ÉCHELLE DE L'HUMANITÉ ?

P.L. : En fin de débat, nous ne pouvons qu'effleurer la question essentielle de la gouvernance de l'humanité, qui bien sûr nous interpelle !

M.C.-G. : Les peuples de la terre se définissent par des histoires singulières, qui s'enrichissent de siècle en siècle, et ils doivent impérativement se respecter mutuellement. Mais ils forment aussi *le peuple* de la terre, qui a son unité car il apparaît de plus en plus clairement que nous avons tous une part de destin commun.

J.-F.T. : Vous venez d'évoquer un principe de respect réciproque, auquel je souscris pleinement. Je pense qu'il faut lui adjoindre explicitement un semblable principe de responsabilité. Or une foule en tant que telle n'est pas « responsable », elle ne

répond de ses actes devant personne, pas plus que les réseaux sociaux qui en émanent spontanément. Seules des procédures électives peuvent accroître le niveau général de responsabilisation sociétale car l'élu répond devant les électeurs de l'exercice de son mandat.

M.C.G. : Dans l'espace commun des peuples de la terre, on doit en effet poser des règles acceptables par tous. Mais ce qui est capital est d'y préserver l'idée même d'universel qui doit être un espace « vide » et qui doit le rester pour qu'aucune des fractions de l'humanité ne puisse s'en emparer et dès lors devenir dominante. Pas plus que de souveraineté nationale nous ne voulons de souveraineté universelle ! ☺

PROPOS RECUEILLIS ET RETRANSCRITS

PAR PHILIPPE LAZAR

PHOTOGRAPHIES DE JEAN-FRANÇOIS LÉVY