



DIVERSITÉ ET
DÉMOCRATIE

GENEVIÈVE NOOTENS

LA SOUVERAINETÉ POPULAIRE EN OCCIDENT

COMMUNAUTÉS POLITIQUES,
CONTESTATION ET IDÉES



La souveraineté populaire en Occident



Collection dirigée par Alain-G. Gagnon

Sous le leadership scientifique du Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité et la démocratie (CRIDAQ) de l'Université du Québec à Montréal, la principale mission de cette collection est de créer un lieu d'échanges pour débattre de la recherche portant sur la démocratie, la diversité et l'engagement citoyen en contexte de diversité culturelle et nationale.

Dans un monde qui est aux prises avec divers types de conflits et de nouvelles formes de revendications politiques et culturelles, cette collection souhaite revivifier les recherches dans les champs du fédéralisme, du nationalisme et du cosmopolitisme et approfondir les interactions entre l'ethnicité, l'identité et la politique. Les travaux publiés dans cette collection éclaireront notre compréhension des rapports qui prévalent entre les citoyens, les groupes, les collectivités et les nations. En outre, l'intention est aussi de proposer et d'argumenter en faveur de politiques publiques nouvelles et de projets politiques porteurs pour créer les conditions propices à l'enrichissement des pratiques démocratiques.

Les textes publiés dans la collection «Démocratie et diversité» s'intéressent à la représentation des collectivités et des intérêts. En outre, la mobilisation des citoyens, des communautés et des nations au chapitre de l'avancement de la justice sociale et de la stabilité politique sera au cœur même des travaux.

La présente initiative s'inscrit dans un vaste projet dont le financement est assuré par le Fonds sur la recherche et la culture du Gouvernement du Québec pour la période 2014-2020.

GENEVIÈVE NOOTENS

La souveraineté populaire en Occident

COMMUNAUTÉS POLITIQUES, CONTESTATION ET IDÉES



Presses de
l'Université Laval

Les Presses de l'Université Laval reçoivent chaque année du Conseil des Arts du Canada et de la Société de développement des entreprises culturelles du Québec une aide financière pour l'ensemble de leur programme de publication.

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Fonds du livre du Canada pour nos activités d'édition.

Financé par le gouvernement du Canada
Funded by the Government of Canada



Mise en pages : In Situ

Maquette de couverture : Laurie Patry

ISBN 978-2-7637-3273-2

PDF 9782763732749

© Presses de l'Université Laval. Tous droits réservés.

Dépôt légal 4^e trimestre 2016

www.pulaval.com

Toute reproduction ou diffusion en tout ou en partie de ce livre par quelque moyen que ce soit est interdite sans l'autorisation écrite des Presses de l'Université Laval.

Table des matières

Remerciements	VI
Introduction	1
CHAPITRE 1	
Les origines de la notion de souveraineté populaire en Occident	15
La notion romaine de <i>lex regia</i>	19
La redécouverte de la théorie politique aristotélicienne et les villes-républiques d'Italie.....	21
Le conciliarisme	27
Les idées politiques radicales au xvi ^e siècle	30
L'importance des Huguenots	36
Locke et la souveraineté.....	39
CHAPITRE 2	
La souveraineté du dirigeant, la souveraineté populaire et la souveraineté de l'État.....	45
Bodin, l'absolutisme et la résistance	48
Le pouvoir législatif.....	53
L'État.....	58
CHAPITRE 3	
Les fonctions de la souveraineté.....	65
La souveraineté étatique.....	70
Les fonctions de la souveraineté.....	72
La souveraineté et la nature de la relation de gouvernance dans l'État moderne.....	77

CHAPITRE 4

La souveraineté, le peuple et la nation	87
Le peuple : idée ancienne, idée moderne.....	89
Le peuple moderne et l'idée de la nation.....	91
Le peuple comme communauté à statut unique	101
Le peuple souverain, une fiction ?	103

CHAPITRE 5

La souveraineté populaire, la contestation et la démocratisation.....	111
La souveraineté populaire en formation : le développement de la politique populaire nationale en Grande-Bretagne.....	117
Que devons-nous retenir de l'exemple de la Grande-Bretagne ?	123

CHAPITRE SIX

La souveraineté populaire et les démocraties plurinationales ..	133
Les nations minoritaires et l'autonomie	137
La souveraineté populaire, la nation et la construction de l'État.....	139
Le plurinationalisme, l'hétérogénéité et la souveraineté populaire	141

CHAPITRE 7

La souveraineté populaire à l'époque de la globalisation.....	151
La globalisation, le pouvoir politique et la sphère publique	154
Une tyrannie fragmentée ?.....	161
La globalisation, la contestation et la souveraineté populaire	166
Conclusion	173
Bibliographie.....	181

Remerciements

L'auteure tient à remercier le Programme des Chaires de recherche du Canada pour l'appui financier qui a permis de soutenir la recherche sur laquelle se fonde cet ouvrage. Elle remercie aussi ses collègues du Groupe de recherche sur les sociétés pluri-nationales (GRSP), de même que le professeur Gérard Bouchard. Leur confiance, leur soutien et leurs conseils sont infiniment précieux. Elle tient également à exprimer toute sa gratitude au GRSP pour l'appui financier qui a permis la traduction de cet ouvrage.

Introduction

Ce livre n'a pas été pensé comme un livre de philosophie politique. Il concerne d'abord et avant tout les idées politiques et les contextes sociaux et politiques dans lesquels prennent forme les débats sur le politique. Cela ne signifie pas qu'aucune question normative liée à la justification de la manière dont sont organisées les institutions publiques ne sera soulevée; nous devrions être particulièrement préoccupés, par exemple, par l'absence d'une reddition de comptes responsable caractéristique de nombre de processus liés à la globalisation, ainsi que par l'écart important entre la prise de décision et la possibilité pour les individus et les peuples d'avoir une voix substantielle au chapitre dans des domaines fort importants de leur vie. Je suis également profondément convaincue que la démocratie exige, comme le dit T. Pogge, l'égalisation et la maximisation des capacités des citoyens de modeler le contexte social dans lequel ils vivent, et que, comme citoyens du monde et comme êtres humains, nous avons un devoir de construire des institutions et des processus politiques qui se rapprochent de cet idéal (Pogge, 1997). Cependant, l'objectif principal de ce livre est d'examiner l'histoire d'une idée – la souveraineté populaire – telle qu'elle a été véhiculée, développée et transformée au fil des luttes entre dirigeants et dirigés. L'idée de souveraineté populaire a été façonnée par ces conflits, lors desquels les gens ne défendaient généralement pas de grands idéaux comme la démocratie, mais plutôt des droits et des intérêts précis ainsi que, plus largement, le besoin de se défendre

contre l'oppression exercée par les dirigeants et leurs intermédiaires. Pensons par exemple à la réaction de la population aux pressions exercées sur la terre (et particulièrement les terres communales) aux ^x^e et ^x^e siècles ; pensons aux cités italiennes de la fin du Moyen-Âge luttant contre l'empereur et la papauté pour défendre leur autonomie ; pensons au conciliarisme comme réponse à la centralisation croissante dans l'Église ; pensons aux Huguenots s'opposant à la monarchie française ; pensons à des groupes importants de la guerre civile anglaise, tels les Niveleurs ; pensons au combat pour la légalisation des syndicats au ^x^e siècle ; ou encore pensons aux multiples mouvements Occupy qui ont surgi au début du ^{xx}^e siècle. Certains de ces conflits ont mené au développement de discours et de théories défendant des principes normatifs qui ont joué un rôle important dans les régimes démocratiques libéraux – l'autonomie et l'égalité, notamment. Mais ces discours prennent leurs racines dans des cadres et des contextes concrets, dans lesquels les gens ressentent le besoin urgent de défendre leurs intérêts immédiats contre les dirigeants et les élites.

L'élaboration de justifications normatives de l'idée que «les gens gouvernent» interagit avec ces luttes – ces justifications tablent sur ces luttes et les influencent. Elles aident à expliciter pourquoi nous devrions défendre la capacité des gens de décider pour eux-mêmes, d'aspirer à l'autodétermination et de jouer un rôle actif dans la législation. Elles jouent un rôle important dans la clarification des manières par lesquelles un tel principe peut être justifié, et des mérites relatifs des différents arguments. Elles fournissent des raisons expliquant pourquoi la gouverne par les gens doit être encadrée par des normes et des principes protégeant les droits fondamentaux et la dignité de chaque personne. Cependant, ces justifications normatives sont enracinées dans des contextes caractérisés par des tensions, des revendications et des luttes relatives à la question de savoir qui doit participer au gouvernement et par quels mécanismes, comment les régimes doivent être organisés, comment définir les frontières entre le privé et le public, et, au bout du compte, comment et pourquoi les dirigeants doivent être responsables envers ceux qu'ils gouvernent et leur rendre des comptes. Une

bonne partie de ces tensions, revendications et luttes portent sur les ressources matérielles, leur extraction et leur distribution. Les contributions de Bodin, Hobbes, Rousseau, Locke ou Habermas à la formulation de l'idée moderne de souveraineté ne peuvent être comprises indépendamment des principaux conflits, débats et tendances de leurs époques respectives. Les idées sont façonnées par ces tendances, conflits et débats; et, alors qu'elles se développent, sont débattues et se diffusent, elles contribuent aussi, en retour, à concevoir et à soutenir – ou au contraire à miner – le régime global qui encadre l'arbitrage des revendications conflictuelles dans une entité politique.

Ce livre repose sur l'idée que de tels cadres, contextes et conflits ont joué, et jouent toujours, un rôle déterminant dans les voies qu'a historiquement empruntées l'idée de souveraineté populaire, et que la théorisation normative abstraite aurait avantage à rendre plus explicite l'importance de la contestation dans le développement de cette idée. Il table sur le postulat qu'une analyse approfondie de la manière dont les idées émergent d'une histoire politique de la contestation et lui sont liées peut nous aider à établir des ressemblances et des différences avec notre propre époque. Fondamentalement, la souveraineté populaire a pris forme au cours des conflits entre dirigeants et dirigés lors desquels les gens ordinaires – parfois en s'alliant avec certaines élites – ont essayé de protéger ce qu'ils considéraient comme leurs intérêts fondamentaux. Les significations portées par l'idée de souveraineté populaire ont été, et sont toujours, façonnées à la fois par les conflits politiques opposant les gouvernants et les gens (et parfois les gouvernants eux-mêmes) et par les représentations changeantes de la nature, du rôle et des fonctions de l'entité politique – des changements qui sont liés à des tendances et des processus sociaux, culturels et économiques plus larges. La souveraineté populaire prend forme dans les processus dans le cadre desquels les gens remettent en cause l'étendue et la nature de la relation de gouvernance entre ceux qui détiennent le pouvoir et les parties prenantes. C'est par la mobilisation et la contestation qu'en Occident l'idée de souveraineté populaire en vint à être étroitement associée à la démocratie et à l'idée que les gens gouvernent. Il apparaît donc

pertinent de proposer l'hypothèse que, dans le contexte actuel, comprendre les voies que prendra la souveraineté populaire repose sur la capacité d'identifier les relations de gouvernance pertinentes – dont certaines ne se conforment plus au modèle de l'État national ni à la conception libérale de la société internationale qu'on avait aux XIX^e et XX^e siècles – et les types de politique contestataire qui les ciblent. Le chapitre sept propose une perspective à partir de laquelle ces défis peuvent être relevés.

Répétons que je n'entends pas par là que la théorisation normative, les idées et les principes ne sont pas importants. Ils le sont très certainement. La notion de droits individuels, par exemple, est une contribution fondamentale à la formalisation des conditions de l'égalité et de son respect, et la démocratie comme idéal régulateur incarnant l'autonomie et l'égalité joue certainement un rôle normatif majeur. Cependant, si l'argument développé dans ce livre est solide, avoir une idée plus précise de ce à quoi ressemblera la souveraineté populaire dans les prochaines décennies requiert de se concentrer sur les luttes actuelles entre gouvernants et gouvernés, ainsi que sur les transformations actuelles de la relation entre la sphère publique et la sphère privée. Les contextes, les représentations et les relations de pouvoir changent. Se réduire à extrapoler les voies futures de la souveraineté populaire (et de la démocratie) simplement en partant d'une théorisation normative ancrée dans l'État démocratique libéral du XX^e siècle ne suffit pas, puisque cela risque de déformer notre compréhension de certains des processus actuels, ainsi que de dissimuler comment et pourquoi les « gens ordinaires » sont parties prenantes de nouvelles relations de gouvernance (ainsi que la véritable nature de ces relations). En réalité, comprendre et théoriser la nature des relations de gouvernance est précisément ce dont nous avons besoin, si les gens doivent avoir une véritable voix dans la politique publique.

Ce livre se concentre sur l'histoire de l'idée de souveraineté populaire en Occident et suit ses chemins jusqu'aux processus de démocratisation qui traversèrent les États libéraux aux XIX^e et XX^e siècles. Plusieurs raisons expliquent ce choix. L'une d'entre elles est liée au sujet lui-même : l'idée de souveraineté populaire

a une longue histoire en Occident, et ses significations et ses répercussions actuelles peuvent difficilement être comprises si l'on ne se penche pas sur cette histoire. Ça ne signifie pas qu'il n'existe pas d'autres traditions, d'autres sociétés et d'autres cultures dans lesquelles les représentations de la relation de gouvernance intègrent l'idée que les gens doivent de quelque façon avoir une voix et être parties prenantes de la politique publique. Comme Sen l'a si bien montré, la démocratie a des racines globales et l'Occident n'a pas « inventé » la liberté (Sen, 1999, 2003). Cependant, le fait qu'il puisse y avoir d'autres manières de relier le consentement des gens à la relation de gouvernance – des manières qui peuvent être d'un certain point de vue très proches de la façon dont l'idée s'est développée et incarnée en Occident – ne diminue pas l'importance de l'expérience de l'Occident dans ce domaine.

Il y a eu, dans la théorie politique occidentale récente, des façons d'interpréter la souveraineté populaire dont l'intention est de se démarquer clairement des significations qu'elle a prises dans les conceptions dominantes, particulièrement les conceptions libérales. Des propositions importantes ont été développées par des gens travaillant dans la perspective des études de genre, des études postcoloniales et d'une approche généalogique à la Foucault. Les travaux de J. Tully (2008a et b), W. Connolly (2004) et R. Prokhovnik (2007), notamment, illustrent les pistes fécondes ouvertes par des perspectives remettant en cause le courant dominant de la théorie démocratique libérale. Ce livre, bien qu'il reconnaisse l'importance « de penser et d'agir différemment » (pour paraphraser le titre d'un essai de Tully), entend contribuer à une critique interne de la théorie démocratique libérale, et particulièrement de sa dépendance implicite à l'égard de l'État territorial moderne. Une telle dépendance tend à rendre la théorie démocratique libérale aveugle à la fois à sa propre contingence et à l'importance des processus empiriques qui ont nationalisé et démocratisé les États libéraux. Cette dépendance risque aussi de déformer son analyse des véritables possibilités et voies de la démocratisation au niveau supra et trans-étatique. L'importance de la théorie démocratique libérale, de même que sa portée et ses

répercussions, justifie de se pencher d'un peu plus près sur ces failles d'un point de vue ancré dans son propre développement et qui peut avoir des conséquences pour son propre cadre justificatif. Quant à une théorisation plus large des « sites de luttes », j'entends laisser les choix les plus ouverts possible – bien que je sois bien entendu consciente qu'une telle interprétation des processus sociaux dépend d'un cadre ontologique et épistémologique plus vaste.

Le fait qu'en Occident la souveraineté populaire en soit venue à être incarnée dans une conception démocratique libérale de la gouverne populaire ne signifie pas que d'autres approches et perspectives n'auraient pas pu fournir des conceptions différentes, et peut-être plus émancipatrices – quoique cela puisse vouloir dire – du pouvoir politique des gens, de leur consentement et de leur participation à la gouverne. Cependant, il est aussi très clair que, jusqu'à présent, les gens s'en tirent beaucoup mieux dans les régimes démocratiques que dans des régimes qui ne le sont pas. Comme l'a souligné C. Tilly, la démocratie est plus bénéfique pour les gens ordinaires que d'autres types de régimes, entre autres parce qu'elle assure une redistribution plus étendue des ressources et qu'elle crée des systèmes d'extraction et de distribution plus sensibles au contrôle populaire (Tilly, 2007: 117).

Enfin, je tiens à souligner que l'interprétation proposée ici de l'histoire de l'idée de souveraineté populaire n'a pas pour intention de suggérer qu'une quelconque téléologie est à l'œuvre dans les trajectoires ayant mené de la notion romaine de *lex regia* à l'idée que les gens gouvernent réellement. En d'autres termes – et en faisant abstraction du fait que les gens s'en tirent mieux dans des régimes démocratiques –, je n'ai pas l'intention de soutenir qu'il y a eu un développement graduel et progressif qui aurait mené à une émancipation universelle incarnée par la démocratie libérale contemporaine (bien que, de mon point de vue, les droits libéraux soient un accomplissement fondamental en ce qui concerne la réalisation de l'égalité des dignités des individus). L'idée de souveraineté populaire a historiquement véhiculé des significations variées, allant de la notion que les gens ont d'une quelconque manière consenti à être gouvernés

mais ont, du même coup, aliéné leur pouvoir de le faire, à la notion que la loi est légitime dans la mesure où elle résulte de décisions prises par le peuple – c'est-à-dire l'autonomie démocratique.

L'histoire de la souveraineté populaire est donc à la fois l'histoire d'une idée et l'histoire de conflits importants entre les dirigeants et les dirigés lors desquels les gens ordinaires essaient de protéger ce qu'ils voient comme leurs intérêts fondamentaux. C'est précisément cette interaction qui est l'objet principal de ce livre. Une telle analyse montre clairement que pour comprendre la souveraineté populaire à l'époque de la globalisation, nous devons nous pencher sur les conflits actuels entre dirigeants et dirigés, ainsi que sur les transformations qui affectent la relation entre la sphère publique et la sphère privée. C'est pourquoi le livre ne se concentre pas sur les modèles normatifs de la démocratie, bien qu'il soit lié à certains arguments normatifs. Je n'entends pas partir d'une justification particulière de la souveraineté populaire et ensuite, à partir de là, proposer des manières d'institutionnaliser le contrôle et la participation populaires dans des processus de prise de décision de sorte que les processus actuels de contestation se conforment à la souveraineté populaire telle qu'elle s'est incarnée dans l'État national moderne. Plutôt, je soutiens que nous devons mieux comprendre les revendications qui sont au cœur de la contestation des processus de prise de décision. Du point de vue de la théorie politique démocratique, donc, je propose que nous nous concentrons beaucoup plus sur les processus de démocratisation que la théorie politique ne le fait habituellement. Il y a des leçons à tirer des voies historiques mettant en lumière l'importance de la politique contestataire, et particulièrement des luttes opposant les gens ordinaires aux élites et aux dirigeants, ainsi que de la question des lieux de la prise de décision. Les différentes significations de la souveraineté populaire – qui implique invariablement la nature de la relation de gouvernance et la question de l'autorité ultime – dépendent des configurations des relations entre les croyances concernant la source de l'autorité politique, les arguments sur la manière dont cette autorité doit s'exercer, et les représentations quant à la nature de l'entité politique.

Les deux premiers chapitres sont consacrés à l'histoire de l'idée de souveraineté populaire jusqu'au xvii^e siècle. Le premier chapitre se concentre sur la manière dont la notion est apparue et a été revisitée du Moyen-Âge aux débuts de la période moderne. Il souligne les principales idées véhiculées dans les discours et les débats sur le pouvoir public du peuple pendant cette période. Il commence avec les références médiévales à la notion romaine de *lex regia* et se termine avec l'argument de Locke sur le consentement de l'ensemble de la communauté vue comme composée d'individus dotés de droits naturels. Pendant cette période, l'idée de souveraineté populaire a été profondément transformée par des processus politiques, sociaux et économiques : de l'idée que les gens avaient dû, d'une manière ou d'une autre, consentir à l'autorité du dirigeant, elle en vient à incarner l'idée que les gens conservent cette autorité, qu'ils peuvent la réclamer si un gouvernement est tyrannique, et qu'elle leur revient quand les gouvernements sont dissous. Ce premier chapitre ne prétend pas établir une thèse nouvelle ou originale quant aux origines de l'idée de souveraineté populaire ; il table sur des travaux incontournables dans le domaine de l'histoire des idées et de la pensée politique. Il constitue néanmoins une partie importante du livre, puisqu'il établit un portrait clair des origines et des transformations de l'idée de souveraineté populaire jusqu'au début de la période moderne et aide à comprendre les contextes et les débats qui lui ont donné forme jusque-là.

Le chapitre deux aborde les relations entre la souveraineté du dirigeant, la souveraineté populaire et la souveraineté étatique dans le contexte de l'émergence de la conception moderne de l'État comme autorité gouvernementale distincte à la fois des gens et de ceux qui occupent les fonctions officielles. L'accent est mis sur la question de l'autorité ultime dans les ordres de gouvernement, et sur les tensions entre la théorie de la souveraineté populaire développée au début de la période moderne, d'une part, et la thèse, qui lui est opposée, du pouvoir royal absolu. Cette dernière fut renforcée par la nouvelle conception de l'État comme lieu de la souveraineté législative et comme distinct à la fois des dirigeants et des dirigés. L'accent sur la

façon dont la question de l'autorité ultime dans les ordres de gouvernement évolua aux ^{xvi}e et ^{xvii}e siècles est important parce que l'idée de souveraineté populaire implique la nature de la relation de gouvernance et la question de l'autorité ultime. De concert avec le chapitre trois, le chapitre deux soulève la question des relations entre les revendications de l'autorité des gens, celles et celles des dirigeants et des institutions gouvernementales dans la notion moderne de souveraineté comme conception particulière de la relation de gouvernance.

Le chapitre trois est consacré à la notion de souveraineté (étatique) comme institution distinctive ayant des fonctions précises dans les communautés politiques modernes. La souveraineté moderne est liée à une manière très particulière de revendiquer l'autorité ultime dans et sur un territoire. Pourtant, l'accent sur la revendication à l'autorité ultime laisse ouverte la question de la source et de la légitimité d'une telle autorité ainsi que celle de la nature de la relation de gouvernance. Cela justifie d'examiner des thèses qui – à tort, du point de vue de ce livre – rendent la souveraineté populaire dépendante de l'existence même de l'État moderne. Il faut aborder la question de la relation entre la souveraineté étatique et la souveraineté populaire dans le contexte actuel, puisque les débats importants sur la souveraineté de l'État n'ont pas eu, jusqu'à présent, de contrepartie significative dans les réflexions sur la souveraineté populaire. C'est très certainement, en bonne partie, à cause de l'identification étroite de la souveraineté populaire avec l'autonomie démocratique dans la théorie politique moderne. Pourtant, la souveraineté populaire, tout comme la relation de gouvernance incarnée par l'État moderne, est sujette à se transformer lorsque les objets, les revendications et l'étendue de la politique contestataire – qui ont tous des répercussions sur les frontières et la nature de l'entité politique – se transforment.

Le chapitre quatre aborde la question de la manière dont le peuple est représenté comme source de la légitimité politique dans la nation. Le peuple comme agentivité politique prend une nouvelle signification dans l'Europe des ^{xviii}e et ^{xix}e siècles : c'est une agentivité politique collective qui conserve et exerce sa souveraineté comme nation; et ce corps politique est vu

comme fait d'individus qui sont aussi, de plus en plus, conçus comme des agents autonomes et égaux¹. Ces développements rendent encore plus complexe la question de la relation entre la souveraineté de l'État et la souveraineté populaire, puisque la plupart des États se sont consolidés comme des nations, et qu'ils sont souvent assimilés l'un à l'autre, comme dans le modèle de l'État-nation. Mais ils devraient être distingués, sur les plans conceptuel et analytique, pas seulement parce qu'ils désignent des phénomènes différents, mais aussi parce que la souveraineté étatique et la souveraineté populaire n'ont pas la même origine. La souveraineté étatique tire son origine de la notion romaine d'*imperium* et de ses corrélats, alors que la souveraineté populaire remonte plutôt à certaines interprétations médiévales de la notion romaine de *lex regia*, comme l'explique le premier chapitre.

Cette distinction est utile pour se rappeler que dans le contexte actuel aussi, les défis à la gouverne démocratique devraient être distingués des défis que rencontre la souveraineté de l'État. Il serait naïf de présumer que les défis à la souveraineté populaire sont subordonnés aux défis à la souveraineté étatique, et d'oublier que l'État démocratique moderne n'est pas exempt de conflits entre intérêts politiques et économiques, particulièrement entre élites et gens « ordinaires ». Des processus importants de contestation continuent d'opposer les gens ordinaires aux classes dirigeantes et aux élites économiques, dans le contexte actuel, et bien que les régimes démocratiques soient censés être des régimes dans lesquels le peuple gouverne, certaines décisions et certains processus auxquels participent les dirigeants semblent en réalité aller à l'encontre du bien commun. Les chapitres cinq à sept sont par conséquent dédiés à la contestation et aux défis auxquels font face à la fois la représentation de l'entité politique comme une nation et le contrôle du peuple sur les processus de prise de décision. Le chapitre cinq rappelle que l'incarnation de la notion moderne

1. Je n'entends pas par là que ces États ont vraiment réalisé une pleine égalité entre individus, simplement que les gens y sont représentés comme étant politiquement et juridiquement égaux – une représentation incarnée par le concept de citoyenneté.

de souveraineté populaire dans les régimes démocratiques libéraux dépendit de luttes populaires bien concrètes pour l'inclusion dans le corps politique, l'élargissement du droit de vote et les droits individuels fondamentaux. Le chapitre utilise l'analyse que propose C. Tilly de la contestation populaire en Grande-Bretagne pendant la période allant de 1754 à 1834 pour illustrer les processus de contestation qui ont contribué à démocratiser et à nationaliser les États libéraux d'Occident du XVIII^e au XX^e siècle. Il est approprié d'aborder ces processus parce que la souveraineté populaire en vint, pendant cette période, à être étroitement identifiée à l'autonomie démocratique. L'analyse de Tilly montre comment la contestation populaire changea la politique nationale, et comment, dans le cadre de tels processus, la Grande-Bretagne passa d'une situation de gouverne largement indirecte à une situation de gouverne beaucoup plus directe. De plus, son analyse met en lumière des composantes de la politique contestataire qui sont utiles pour reconnaître les formes et les perspectives qui s'ouvrent à la souveraineté populaire à notre propre époque : la relation entre la contestation et la politique publique ; la relation entre les véritables lieux de prise de décision, les répertoires de contestation et les objets des revendications ; les conflits continuels opposant les gens ordinaires aux élites et détenteurs du pouvoir ; l'interaction entre la politique contestataire, d'une part, et les discours et les représentations de l'autre. En d'autres termes, son analyse appuie l'idée de recentrer les analyses de la souveraineté populaire et de la démocratie sur les processus plutôt que sur des idéaux statiques, et contribue à tracer un portrait plus clair des transformations actuelles de la nature des communautés politiques et de la relation de gouvernance.

Le chapitre six revient sur la question de la nation et explique comment les sociétés plurinationales remettent en cause l'idée que c'est une nation unifiée, relativement homogène, qui est la détentrice indivisible de la souveraineté populaire. Ces sociétés sont faites de plusieurs *demoi* et de nations minoritaires qui soutiennent être investies d'un pouvoir constituant propre. Elles remettent par conséquent en cause l'indivisibilité du constituant qui est au cœur des doctrines modernes de

la souveraineté populaire. Cette présomption de l'indivisibilité du constituant joue un rôle fondamental dans des institutions et des pratiques qui sont au cœur de la démocratie libérale. Pensons par exemple au principe «une personne, un vote». Pourtant, cette présomption empiète sur les revendications des nations minoritaires à l'autonomie, et limite considérablement une réflexion plus approfondie sur l'hétérogénéité de la nation et de l'État. La question n'est donc pas seulement celle des relations entre les communautés politiques et de la manière dont la souveraineté étatique est perçue dans différents pays – par exemple, dans les États fédéraux comparativement aux États unitaires. Elle concerne aussi l'effet de l'hétérogénéité sur la présomption d'indivisibilité. Je suggérerai que l'affirmation de M. Loughlin suivant laquelle la souveraineté étatique comme représentation de l'autonomie du politique ne peut pas être contestée est erronée, parce que l'État souverain n'est pas la seule manière possible d'incarner l'agentivité politique collective, et parce que la distinction public/privé qui est au fondement de la politique moderne traverse actuellement des changements importants qui ont des répercussions sur l'agentivité politique collective et ses représentations.

La question de la souveraineté populaire est étroitement liée à celles de la nature de la relation de gouvernance et de la nature de l'autorité exercée par les gens. Son développement a été façonné par les conflits politiques, sociaux, économiques et culturels opposant à la fois les dirigeants entre eux, et les dirigeants et les gens. Il a aussi été façonné par les transformations dans les représentations sociales de la nature, du rôle et des fonctions de l'entité politique, incluant la nature de ce qui est considéré comme «public», et de sa relation avec ce qui ne l'est pas. Le chapitre sept se tourne par conséquent vers la transformation de la relation de gouvernance caractéristique de l'époque actuelle de globalisation. Il insiste sur le fait qu'il existe une structure multilocalisée de gouvernance qui incarne une relation de gouvernance de type différent, caractérisée entre autres choses par la croissance de formes «privées» d'autorité, la marchandisation des fonctions publiques et des régimes de droits différenciés. Cette relation de gouvernance doit être reconnue

en tant que telle: les régimes internationaux sont des systèmes politiques de gouverne. Des citoyens, des mouvements sociaux et des organisations non gouvernementales (ONG) sont engagés dans une politique contestataire les opposant à la fois aux élites économiques, aux États et aux régimes globaux de gouvernance dans un système de gouverne qui peut être décrit comme une «tyrannie fragmentée». Cela ne signifie pas qu'il existe une société civile globale. Mais c'est précisément cette politique contestataire, et les régimes de gouvernance qu'elle défie, qui doit être étudiée si nous voulons véritablement comprendre ce qui ressort, à notre époque, de cette négociation sans fin sur les droits, la richesse et les ressources quant à la capacité des gens de se gouverner eux-mêmes.

CHAPITRE 1

Les origines de la notion de souveraineté populaire en Occident

Brian Tierney explique qu'au Concile de Constance, lors de débats sur la question de savoir si la souveraineté était, dans sa nature intrinsèque, divisible ou indivisible, deux visions radicales – l'une en faveur de la suprématie papale, l'autre conciliariste – furent présentées, à la fin de l'année 1416. L'une était défendue par le maître général des Dominicains, l'autre par un porte-parole de la suprématie conciliaire. C'est ce porte-parole anonyme qui, dans le débat, défendit l'indivisibilité de la souveraineté, soutenant qu'« en vertu du droit naturel [...] personne ne peut régner sur un peuple libre sauf par le consentement du peuple » et que « le pape exerce le pouvoir seulement dans les limites prescrites par le Conseil » (Tierney, 1975 : 251)¹. Cela, dit Tierney, ne fit pas grande impression sur les

1. Tierney souligne qu'après le décret *Haec Sancta*, aucun de ceux qui avaient pris la parole à Constance n'aurait pu nier que le pouvoir ecclésiastique reposait, en un sens, dans le conseil général et que, de ce fait, ce fut le partisan de la monarchie papale qui défendit la théorie de la souveraineté divisée, alors que le partisan

conciliaristes plus modérés ; mais l'argument en faveur de l'indivisibilité fut plus tard repris par des partisans de la papauté, « trop contents de soutenir que l'idée même d'une souveraineté divisée dans l'Église était par nature contradictoire, pour autant que la souveraineté indivise fut attribuée au pape et non au Conseil » (Tierney, 1975 : 251). Tierney souligne ainsi que

L'idée d'une souveraineté indivise qui soit inhérente au dirigeant, le concept alternatif d'une double souveraineté résidant à la fois dans le dirigeant et dans la communauté, la pertinence de ce concept pour les arguments sur les droits de résistance, l'idée d'une souveraineté collégiale, les problèmes techniques qui s'ajoutent quant à la distribution de l'autorité dans une souveraineté collégiale – tous ces thèmes sont communs au droit canonique médiéval, au conciliarisme du xv^e siècle et à la pensée constitutionnelle du xvii^e siècle (Tierney, 1975 : 254).

L'histoire de la notion de souveraineté est certes compliquée. Car même si l'on admet que la souveraineté est une idée moderne, elle s'est développée à partir de concepts, d'idées et de débats antérieurs sur la source de l'autorité politique, la manière dont cette autorité doit s'exercer, et la nature de l'entité politique. On peut ainsi voir un fil conducteur qui part des compréhensions médiévales de la notion romaine de *lex regia*, et va au moins jusqu'aux arguments de Lawson et Locke suivant lesquels la souveraineté ultime – au sens de l'autorité constituante – doit être assignée à la communauté dans son ensemble comme entité distincte des états (*Estates*) ou du Parlement. Les compréhensions médiévales de la *lex regia* firent du peuple la source de l'autorité politique ; et la notion occidentale moderne de souveraineté populaire s'est développée sur cette base. Cependant,

de la suprématie conciliaire soutint que le concept de souveraineté divisée était en soi contradictoire, « qu'il ne pouvait y avoir qu'un seul siège de souveraineté ultime dans l'Église et que, par conséquent, la souveraineté devait être conférée sans équivoque aux pères d'un conseil général » (Tierney, 1975 : 247). Des opinions conciliaires plus modérées furent cependant exprimées à Constance, comme celle de D'Ailly par exemple. Toutes les traductions sont de l'auteur. J'ai cependant utilisé les versions françaises des ouvrages de Sassen (2006 [2009]), Skinner (2001 [1978]), et Tully (1999 [1995]), sauf lorsqu'elles ne me paraissaient pas traduire avec fidélité la version originale (auquel cas j'en ai fait mention).

quand on en arrive à la théorie et aux débats politiques des ^{xvi}^e et ^{xvii}^e siècles sur le consentement du peuple, l'idée de souveraineté populaire commence à avoir une influence sur la structure des systèmes de gouvernement, plutôt que de renvoyer simplement à un consentement vague et ancien du peuple à aliéner sa souveraineté première en faveur du dirigeant : les Huguenots établissent un lien clair entre le principe de souveraineté populaire et les droits des institutions représentatives ; Lawson refuse d'assigner l'autorité ultime au Parlement, l'attribuant plutôt à la communauté dans son ensemble comme entité juridique distincte du Parlement ; et Locke considère le peuple souverain comme composé d'une majorité d'individus adultes (masculins).

De tels développements accompagnent les conflits politiques entre les dirigeants eux-mêmes, d'une part, et entre les dirigeants et le peuple, d'autre part. Ils vont aussi de pair avec des changements importants dans les représentations de la nature, du rôle et des fonctions de l'entité politique. Par conséquent, en essayant de cerner les tenants et aboutissants de l'histoire de l'idée de souveraineté populaire, il faut aussi expliquer comment la souveraineté du peuple est à la fois distincte de *et* liée à celle du dirigeant et celle de l'État. Par exemple, quand Bodin soutient que la souveraineté est indivisible, il n'a pas en tête le pouvoir constituant du peuple, ni un pouvoir ultime de coordination reconnu par la communauté ; il parle des pouvoirs du gouvernement (Burns, 1991 : 298). De ce fait, il illustre « l'émergence de perceptions de l'État moderne, comme entité distincte du dirigeant et des dirigés, et donc comme lieu auquel on peut correctement assigner la souveraineté » (Lloyd, 1991a : 354). Chez Bodin, c'est la république comme entité de plein droit, dotée de caractéristiques distinctives, qui est le lieu de la souveraineté. Mais c'est Hobbes qu'on considère généralement comme celui qui a proposé la première conception de l'État qui soit sans équivoque moderne, c'est-à-dire de l'État comme autorité gouvernementale différenciée à la fois du peuple et de ceux qui occupent les fonctions officielles. Une question importante, par conséquent, concerne la tension entre la thèse de la souveraineté première du peuple et sa thèse rivale du pouvoir royal, formulée au ^{xvi}^e siècle, cette dernière étant en fait consolidée

pendant cette période par le concept de l'État comme lieu de la souveraineté législative (Lloyd, 1991b). Plus tard, le modèle de l'État-nation dissimula pour un temps cette tension en faisant de l'État l'incarnation de la nation souveraine. Mais cette tension n'a pas nécessairement disparu du simple fait que les gens sont considérés comme les auteurs de la loi dans le domaine spécialisé du politique.

Enfin, certaines difficultés relèvent du fait que la notion même de souveraineté populaire a véhiculé, historiquement, différentes significations, allant de l'idée que le pouvoir du dirigeant dérive du peuple à celle que la loi est légitime dans la mesure où elle provient de décisions prises par le peuple. La première thèse porte sur les origines (la source) de l'autorité politique et n'a pas nécessairement d'influence sur la gouverne elle-même. La seconde a un effet sur l'exercice de l'autorité et comporte des conséquences qui sont sensiblement différentes, à la fois sur le plan normatif et en ce qui concerne la conception des institutions.

Ce chapitre insiste sur la manière dont la notion de souveraineté populaire fut développée et revisitée, de la période médiévale jusqu'aux débuts de la période moderne. Il a pour objectif de tracer les principales idées présentes dans les discours et les débats sur le pouvoir « public » des gens, et la manière dont elles furent remaniées, partant des compréhensions médiévales de la *lex regia* jusqu'à l'idée que le peuple gouverne. Je ne prétends pas proposer ici une thèse nouvelle, originale, concernant l'histoire de l'idée de souveraineté populaire ; il s'agit simplement de tracer un portrait clair de ses origines et de ses métamorphoses. Ce chapitre table donc sur des travaux considérés comme fondamentaux dans le domaine de l'histoire de la pensée politique (ceux de Skinner, Canning, Burns et Lloyd, entre autres), travaux qui posent les principales références en ce qui concerne les débuts de l'idée occidentale voulant que les gens doivent avoir, d'une manière ou d'une autre, consentis à être gouvernés. L'objectif de ce chapitre est d'interroger cette histoire de manière à en tirer les leçons appropriées quant à une analyse de l'interaction entre, d'une part, les conflits entre dirigeants et dirigés et, d'autre part, les idées

politiques. Il est donc tout à fait approprié – et nécessaire – de prendre pour point de départ les travaux incontournables dans le champ de l’histoire des idées.

LA NOTION ROMAINE DE *LEX REGIA*

Les spécialistes d’histoire de la pensée politique font généralement remonter l’idée que le peuple est la source de l’autorité politique aux compréhensions médiévales de la notion romaine de *lex regia*. Le message politique qui domine le *Corpus iuris* – cette codification du droit romain commandée par Justinien au VI^e siècle – est théocratique; mais il comporte aussi des énoncés qui indiquent «la possession de l’autorité par le peuple romain» (Canning, 1996: 8). En ce qui concerne l’origine du pouvoir impérial, le *Corpus iuris* fait référence à la *lex regia* (la «loi royale») «par laquelle le peuple romain a transféré son pouvoir et son autorité à l’empereur» (Canning, 1996: 8). La *lex regia* est probablement une construction juridique tardive visant à légitimer le pouvoir impérial. Canning soutient que le *Corpus iuris* se présente au VI^e siècle comme «promulgation générale par un empereur de droit divin» (Canning, 1996:10). Mais le *Corpus iuris* reste néanmoins ambigu quant à la source ultime d’autorité juridique et politique. Il «exprime l’idée que le pouvoir de l’empereur dérive du peuple, et donc fournit un modèle pour un fondement populaire du pouvoir gouvernemental qui serait élaboré plus tard au Moyen-Âge et au début de la période moderne» (Canning, 1996: 9). Par contre, il soulève un problème important quant aux origines de l’autorité, puisque l’inclusion de la *lex regia* dans le *Corpus* «signifiait que les sources populaire et divine de la gouverne coexistaient. Ces deux sources pouvaient être vues comme mutuellement exclusives, et le *Corpus iuris* lui-même ne permet pas de résoudre ce problème» (Canning, 1996: 9). À l’époque de Justinien, la seconde a bien entendu le dessus sur la première, et «la seule résonance d’une telle idée en fin de compte républicaine se trouvait dans l’acclamation d’un nouvel empereur par le Sénat, l’armée et le peuple» (Canning, 1996: 9). Cependant, «avec le regain d’intérêt pour l’étude du droit romain au haut Moyen-Âge, ce qu’impliquent mutuellement ces deux sources

d'autorité allait être approfondi de pair avec la question de savoir si la *lex regia* était révocable ou irrévocable» (Canning, 1996: 9).

La question de l'autorité du peuple, dans le *Corpus iuris*, se présente aussi lorsqu'il est question du droit coutumier, et cela est un enjeu qui s'avérera crucial pour le Moyen-Âge. Dans une section du *Corpus* intitulée le *Digest*, un passage désigne la volonté du peuple comme élément constitutif de la coutume. Ce passage « considère que la volonté populaire fait à la fois les lois écrites (*leges*) et la coutume, et par conséquent maintient que la coutume peut abroger une *lex* [...]. Ce passage avait été écrit par le juriste du II^e siècle Julien, et reflète la survie d'idées républicaines pendant le principat» (Canning, 1996:10)². Bien qu'une constitution de Constantin contredise directement ce texte, et bien que le *Corpus* ne suggère d'aucune façon que la coutume peut révoquer le droit impérial, à la fin du Moyen-Âge ce passage « fournira des munitions pour l'élaboration de théories de l'autonomie, et en fait de la souveraineté, du peuple» (Canning, 1996: 10). De fait, selon Franklin, au haut Moyen-Âge

tous les civilistes interprétaient la *lex regia* [...] comme signifiant que l'autorité de l'empereur dérivait d'une concession de la communauté. Plusieurs [...] considéraient cette concession comme étant révocable avec un motif valable sur la base d'une analogie tirée du droit privé entre le peuple comme commettant et l'empereur comme agent. Certains croyaient même que le peuple avait conservé, du moins en principe, une part du pouvoir législatif (Franklin, 1967: 118)³.

Soulignons aussi que selon Reynolds – qui étudie non pas les académiques, les polémistes et les avocats, mais plutôt les idées séculières sur la collectivité⁴ – il y a pendant la période qui

-
2. Voir aussi Stein, 1988: 45. Stein interprète l'énoncé suivant lequel la coutume non écrite doit être suivie comme loi parce qu'elle a reçu l'approbation populaire comme exprimant l'idée de souveraineté populaire.
 3. Des conclusions semblables auraient pu être, et en réalité furent, proposées par ceux qui prirent plutôt Aristote comme point de départ de la discussion politique. Voir aussi Lloyd, 1991a: 356.
 4. Ses sources sont les registres de poursuites, chartes et chroniques, ainsi que d'autres documents dans lesquels les activités des laïcs sont recensées, la plupart

va de 900 à 1300 des références constantes à la consultation et au consentement (Reynolds, 1997 : xlvii). Le respect de la coutume et de la justice, comme celui du rang et de l'autorité, est ancré dans les valeurs médiévales, et « le respect pour la coutume et la justice signifiait que les dirigeants, des rois aux simples seigneurs régnant sur des paysans, étaient censés consulter les gens placés sous leur autorité » (Reynolds, 1997 : xlviij)⁵.

LA REDÉCOUVERTE DE LA THÉORIE POLITIQUE ARISTOTÉLICIENNE ET LES CITÉS-RÉPUBLIQUES D'ITALIE

Selon Canning, de véritables théories du gouvernement par le peuple furent formulées vers la fin du Moyen-Âge, dans la période suivant 1250, avec la redécouverte de la théorie politique aristotélicienne. Une telle redécouverte « introduisit le concept de citoyenneté participative dans des cités-États indépendantes se gouvernant elles-mêmes » (Canning, 1988a : 364)⁶. Même si le concept aristotélicien d'une gouverne valable par la masse et les républiques italiennes n'envisageaient qu'un corps relativement restreint de citoyens, ils ont tout de même fourni le fondement théorique du gouvernement par le peuple

ayant été écrits par des clercs (Reynolds, 1997 : 5). Elle soutient que, bien que les réalisations intellectuelles des XII^e et XIII^e siècles aient été impressionnantes, elles « firent peu de différence dans les croyances politiques fondamentales de l'époque, et ne peuvent expliquer les formes caractéristiques partagées par tant de collectivités médiévales » (Reynolds, 1997 : 5). Elle insiste sur l'importance de situer les arguments des érudits et des polémistes sur l'arrière-plan des idées et des valeurs que comportaient les chartes, les débats et les lois qui circulaient depuis un certain temps.

5. La richesse et le statut des grands hommes leur donnaient le droit et le devoir de représenter les autres, mais la présence aux assemblées ne semble pas avoir été restreinte aux grands hommes. Cela ne signifie pas, cependant, que les sujets étaient les égaux de leur(s) dirigeant(s) (Reynolds, 1997 : 339).
6. Avant cette redécouverte, la monarchie justifiée par la sanction divine « était la norme en matière de gouvernement », bien qu'elle ait été tempérée par les relations féodales de même que par l'émergence d'une forme de représentation, notamment dans l'Angleterre des XIII^e et XIV^e siècles, « sous la forme de la théorie et de la réalité de la participation de la communauté du royaume à la législation, à la taxation et dans une certaine mesure au gouvernement. Mais une thèse pleinement articulée de la souveraineté populaire ne découla pas des principes féodaux » (Canning, 1988a : 364).

(Canning, 1988a : 364). La thèse populiste fut notamment formulée par Marsile de Padoue, dans le premier discours de son *Defensor Pacis*, que Canning interprète comme une application des principes politiques aristotéliens aux cités-républiques italiennes du début du XIV^e siècle. Des juristes de l'approche civiliste formulèrent également une théorie du gouvernement par le peuple qui constitua une partie de la thèse de Bartole sur la cité-république souveraine et fut développée davantage par Balde (Canning, 1988a : 365). L'idée que le peuple est la source de l'autorité s'exprima aussi dans la pensée conciliariste en général, l'idée de base de cette dernière étant « que l'autorité ultime dans la communauté chrétienne revient au corps des croyants représentés par un conseil général de l'Église » (Canning, 1988a : 365). Le conciliarisme resta cependant un mouvement essentiellement clérical, et n'exprima pas vraiment l'idée d'un gouvernement par le peuple.

La tradition républicaine de l'humanisme civique exprima de telles idées de gouvernement par le peuple. Q. Skinner a offert une description captivante du contexte politique et intellectuel dans lequel ces idées se développèrent dans l'Italie de la fin du Moyen-Âge. Dans leur lutte contre les empereurs romains, les villes de Lombardie et de Toscane réussirent à mettre au point des armes idéologiques qu'elles utilisèrent pour légitimer leur résistance continue à leur suzerain. Elles soutinrent qu'elles avaient un droit de « préserver leur "liberté" contre toute ingérence extérieure » (Skinner, 2001 : 31). Skinner soutient que les propagandistes des cités, en défendant leur liberté contre l'empire, avaient deux idées distinctes en tête : le droit des cités d'être libres de tout contrôle extérieur de leur vie politique (c'est-à-dire une affirmation de leur souveraineté) ; et le droit corrélatif de se gouverner elles-mêmes comme elles le pensaient approprié (c'est-à-dire une défense de leurs constitutions républicaines en vigueur) (Skinner, 2001 : 31-32).

Les cités faisaient cependant face au problème suivant : ces revendications n'avaient aucune force juridique. Le code civil romain était utilisé comme cadre fondamental de la théorie et de la pratique du droit, et l'interprétation juridique avait suivi avec une absolue fidélité les termes du code de Justinien, dans

lequel l'empereur était vu comme le seul dirigeant du monde (Skinner, 2001 : 33). En droit romain, les cités étaient des corporations soumises à la confirmation par l'empereur de leurs droits juridiques; et la tradition canoniste n'avait pas produit de théorie de la souveraineté des cités qui aurait pu égaler sa justification de la souveraineté des rois (Canning, 1996: 168). Pour que les cités réussissent à formuler leurs revendications contre l'empereur sur la base d'un fondement juridique approprié, une transformation fondamentale devait s'opérer dans la manière dont leurs juristes interprétaient l'autorité des livres anciens (Skinner, 2001 : 33). Cela fut en fait réalisé au début du XIV^e siècle, dans une réorientation dont la figure la plus importante, selon Skinner, fut Bartole de Sassoferrato (1314-1357). Bartole voulait réinterpréter le code civil romain pour « fournir aux communes lombardes et toscanes les moyens de défendre leur liberté à l'encontre de l'Empire sur le plan juridique » (Skinner, 2001 : 34). Selon Skinner, « il en résulta non seulement le début d'une révolution dans l'étude du droit romain [...] mais aussi un grand pas vers l'établissement de cette idée décidément moderne: la pluralité d'autorités politiques souveraines, séparées entre elles aussi bien qu'indépendantes de l'Empire » (Skinner, 2001 : 34)⁷.

Bartole soutenait que les cités constituaient des *sibi princeps* (princes en elles-mêmes), puisqu'elles étaient gouvernées par des peuples libres déployant leur propre *imperium*. Cela lui permit de donner des fondements juridiques à leurs revendications contre l'Empire (Skinner, 2001 : 36-37). Il développa son idée que les cités constituaient des *sibi princeps* de manière à justifier l'argument qu'elles possèdent la liberté « au sens où elles se trouvaient dégagées de toute influence licite dans la conduite interne de leurs affaires politiques » (Skinner, 2001 :

7. La contribution méthodologique de Bartole consiste à renverser la notion des Glossateurs suivant laquelle, quand le droit semble s'écarter des faits juridiques, les faits doivent s'adapter. Bartole affirma plutôt que quand le droit et les faits sont en conflit, c'est le premier qui doit être rendu conforme aux seconds. Puisqu'il soutenait aussi que les peuples libres des cités italiennes pouvaient faire des lois et des statuts comme ils le voulaient, il rendit possible « une complète inversion des titres juridiques de l'Empereur sur les cités italiennes » (Skinner, 2001 : 35).

38); et il utilisa le même concept pour soutenir l'affirmation que les cités doivent être libres de choisir «leurs dispositions politiques propres, et tout particulièrement leur droit à maintenir leur mode établi de gouvernement républicain autonome» (Skinner, 2001 : 38).

Bartole put donc justifier la souveraineté des cités-républiques parce qu'il «tira les pleines conclusions de l'identification du consentement comme l'élément constitutif à la fois des coutumes du peuple et de ses lois» (Canning, 1988b : 469)⁸. De son point de vue, le consentement du peuple pouvait constituer une alternative complète à la volonté du supérieur, dans la création du droit. Le droit coutumier, provenant du consentement, ne requérait pas l'autorisation d'un supérieur. Et les lois, puisqu'elles étaient le produit du consentement exprès du peuple, étaient par conséquent de même force que la coutume, qui exprime le consentement tacite; par conséquent, les lois ne requéraient pas non plus l'autorisation d'un supérieur. Ainsi, le consentement comme élément constitutif du droit du peuple mena à la non-reconnaissance d'un supérieur. Attribuer à la cité, sur son territoire, les mêmes pouvoirs juridictionnels que ceux dont l'empereur disposait dans l'Empire dans son ensemble «complétait l'argument puisque l'empereur, en termes civilistes le modèle de la souveraineté, était ainsi supplanté. Il n'y avait pas de manière plus claire de signifier la souveraineté de ces cités dans les termes du droit romain» (Canning, 1996 : 169). En d'autres mots, Bartole avait adapté la formule consacrée d'un roi souverain à une forme convenant à une entité corporative (la cité-peuple). C'est Balde, le disciple de Bartole, qui semble «avoir été le premier à utiliser le concept d'une dimension politique se reconnaissant comme naturelle et tournée vers le monde pour les activités humaines», et à avoir reconnu les cités-peuples comme «des pouvoirs autonomes d'autogouver-

8. Selon Reynolds (1997 : 155ss, 216) cependant, il existe peu de preuves que les citoyens étaient motivés par une idéologie nouvelle, et il est exagéré d'attribuer à l'étude du droit romain une plus grande rationalité de la vie urbaine. Les villes acquièrent de nouvelles libertés grâce à de nouvelles conditions économiques et politiques, et parce que les citoyens cherchaient une meilleure protection contre l'oppression.

nement qui n'ont pas besoin de l'autorisation d'un supérieur» (Canning, 1988b : 473)⁹.

La contribution de Marsile de Padoue doit aussi être comprise dans le contexte des luttes des cités italiennes pour leur liberté, mais cette fois contre la papauté plutôt que contre l'empereur. Les républiques de Lombardie et de Toscane voulaient justifier leur liberté contre l'Église autant que contre l'empereur, et pour appuyer leur revendication d'indépendance par rapport à la papauté, elles cherchaient un argument ressemblant à celui que Bartole avait élaboré pour défendre leur indépendance par rapport à l'empire (Skinner, 2001 : 46). Marsile fut l'un des premiers à formuler une réponse à ce problème, dans le second des deux discours de son *Defensor Pacis* (1324). Il soutint que les dirigeants de l'Église avaient mal compris la nature de cette dernière « en la tenant pour une institution de nature à exercer une forme quelconque de "juridiction coercitive", juridique, politique ou autre » (Skinner, 2001 : 47). Marsile rejette la prétention de l'Église à l'immunité par rapport à la taxation ordinaire, tout comme les demandes du clergé d'être exempté de l'autorité des tribunaux civils, et conclut que l'Église ne peut pas être vue comme corps juridictionnel, mais seulement comme une congrégation, c'est-à-dire « un rassemblement volontaire "du corps entier des fidèles qui croient et invoquent le nom du Christ" » (Skinner, 2001 : 48). Par conséquent, Dieu ne peut avoir destiné les prêtres, en ce qui concerne leur office, qu'à enseigner et à pratiquer, une autorité qui, selon Marsile, « ne leur confère bien entendu "aucun pouvoir coercitif sur quiconque" » (Skinner, 2001 : 48).

Le thème principal du second discours, cependant, est la charge que mène Marsile contre le *plenitudo potestatis* revendiqué par les papes. Il s'oppose au concept de monarchie papale en défendant la doctrine du conciliarisme ; il soutient que sur toutes les questions de foi, seul le conseil général (composé de

9. C'est la raison naturelle sous la forme du *ius gentium* qui donna une existence aux cités-peuples et les dota de tels pouvoirs autonomes (Canning, 1988b : 473). Ni Bartole ni Balde ne fondèrent leur théorie de la souveraineté des cités-peuples sur la *lex regia* (Canning, 1996 : 170).

tous les chrétiens) a autorité pour légiférer. Il établit les droits des autorités séculières sur l'Église « en affirmant qu'au sein de chaque cité ou royaume indépendant, le législateur est l'unique figure à posséder légitimement la "juridiction coercitive" complète "sur tout individu mortel quel que soit son statut" » (Skinner, 2001 : 50). De ce point de vue, les tentatives de la papauté d'assurer son emprise sur l'Italie du Nord reviennent à usurper et à confisquer des champs de compétence qui appartiennent exclusivement aux autorités séculières (Skinner, 2001 : 50-51).

Il est aussi pertinent de souligner les travaux de Marsile quant à l'enjeu de la souveraineté populaire à cause de l'accent mis dans le premier des deux discours du *Defensor Pacis*. Dans ce premier discours, Marsile réfléchit sur le fonctionnement interne des cités-républiques et établit « une théorie de la souveraineté populaire ouvertement et systématiquement aristotélicienne » (Skinner, 2001 : 92)¹⁰. D'après Skinner, « non seulement il identifie la figure du législateur "au peuple ou à l'ensemble des citoyens, ou à leur plus grande partie", mais il ajoute que la volonté du législateur doit être "formulée expressément en assemblée générale des citoyens", assemblée qu'il tient pour le forum investi de la plus haute autorité pour débattre de toutes les affaires juridiques et politiques » (Skinner, 2001 : 104).

Le même engagement envers le peuple et les mêmes pré-occupations civiques sont présents dans les travaux politiques de Bartole, comme nous l'avons vu, puisque ce dernier soutient que la forme de gouverne la plus appropriée pour les cités – à l'exception peut-être des plus grandes – est toujours un régime populaire « où "toute la juridiction de la cité demeure aux mains du peuple dans son entier" » (Skinner, 2001 : 104). Ainsi, Marsile et Bartole réévaluent tous les deux les présomptions scolastiques dominantes quant à la souveraineté populaire : ils insistent sur le fait que les citoyens n'aliènent pas leur souverai-

10. Franklin suggère que « l'énoncé le plus radical de la souveraineté populaire au Moyen-Âge est le *Defensor Pacis* de Marsile de Padoue, suivant lequel l'entière du pouvoir législatif demeure dans le peuple ou sa *pars valentior* » (Franklin, 1967 : 119).

neté et que l'autorité ultime « doit à tout moment demeurer aux mains du peuple lui-même » (Skinner, 2001 : 106).

C'est pourquoi Skinner soutient que la théorie de la souveraineté populaire qu'ils développèrent allait « jouer un rôle majeur dans la formation de la version la plus radicale du constitutionnalisme moderne à ses débuts » (Skinner, 2001 : 108) : ils soutiennent que la souveraineté appartient au peuple, et que le peuple ne peut jamais l'aliéner, de sorte qu'« aucun souverain légitime ne peut jamais jouir d'un statut plus élevé que celui d'un officier appointé, élu et révocable par ses propres sujets » (Skinner, 2001 : 108). Selon Skinner, tout ce qui manque alors pour qu'une théorie moderne de la souveraineté populaire dans un État séculier soit pleinement articulée est l'application de ces arguments au *regnum* (Skinner, 2001 : 108).

LE CONCILIARISME

Les conceptions comme celles de Marsile et des civilistes mettent l'accent sur le lieu ultime de l'autorité dans le conflit opposant l'Église et l'État, et non sur la structure d'un système de gouvernement ; par conséquent, « chez les civilistes et les aristotéliens le principe de souveraineté populaire est rarement lié à l'idée de contrôles institutionnels, et quand il l'est, c'est seulement de manière indirecte et allusive » (Franklin, 1967 : 119). Selon Franklin, « le seul moment au Moyen-Âge où l'idée de souveraineté populaire est clairement liée à l'idée de contrôles institutionnels est le mouvement conciliariste des XIV^e et XV^e siècles » (Franklin, 1967 : 120). Cependant, un constitutionnalisme séculier – c'est-à-dire la défense d'un système de contrôles sur l'exercice du pouvoir politique – n'émerge pas avant le XVI^e siècle¹¹.

11. Lloyd soutient que bien que les éléments du constitutionnalisme aient été dispersés dans les travaux des civilistes et des canonistes pendant la période allant de 1400 à 1750, il y a néanmoins une tradition ininterrompue de pensée occidentale qui remonte au XIV^e siècle, et peut-être même au XII^e, dans laquelle les débats sur les limites appropriées de l'autorité légalement constituée furent « formateurs du vocabulaire conceptuel du discours politique » (Lloyd, 1991b : 257 ; voir aussi B. Tierney, 1982).

Le mouvement conciliariste, déclenché par la dispute sur l'élection papale de 1378, était « une tentative de modifier et de limiter le contrôle papal sur l'Église au moyen de conseils généraux » (Black, 1988: 573)¹². Le conciliarisme était une réaction à la centralisation accrue de l'administration et de la justice de l'Église, et à la perception d'un abus de pouvoir par la papauté (en exil à Avignon), ainsi que l'expression d'une volonté répandue de réformer l'Église. L'expression première de la thèse du conciliarisme à la fin du ^{xiii} siècle consista dans une série d'arguments ad hoc sur la nécessité pour l'Église de se protéger contre la possibilité de l'hérésie papale ou d'un mauvais gouvernement du pape. Les conciliaristes défendirent l'idée que le conseil était supérieur au pape. Ils basèrent leur argument sur les écritures, sur les premiers pères de l'Église et sur le droit canon, et tablèrent sur l'histoire de l'Église (particulièrement les conseils œcuméniques): les écritures et l'histoire démontraient « que la position de Pierre et de ses successeurs était une position de *primus inter pares*, que les disputes doctrinales étaient résolues par les conseils, que les papes avaient erré et que l'Église devait être gouvernée par la consultation fraternelle » (Black, 1988: 573-574). Ils utilisèrent aussi l'histoire pour démontrer la relativité ou la transformation des pratiques de l'Église, soutenant que « certains aspects de la constitution de l'Église pouvaient légitimement être modifiés pour s'adapter au temps, ou à la suite de l' "expérience" » (Black, 1988: 574)¹³.

Les arguments conciliaristes importants comprenaient la doctrine que l'Église est supérieure au pape, et qu'elle est représentée par un conseil général; cet argument sur la souveraineté de l'Église se fondit avec les notions séculières de la

-
12. Black soutient que le mouvement conciliariste se divise en trois phases: la phase 1378-83, alors que ses défenseurs s'appuient fortement sur Marsile et Ockham; la phase 1408-18, alors qu'une doctrine de partage du pouvoir entre le pape et les évêques-en-conseil domine; et la phase 1432-50, lors de laquelle une souveraineté illimitée d'un conseil démocratique à l'interne est revendiquée (Black, 1988: 574).
 13. Les questions en jeu sont de nature constitutionnelle; les conciliaristes utilisèrent des arguments empruntés à la politique séculière et formulèrent parfois leurs propositions comme des vérités générales sur les structures politiques, faisant ainsi du conciliarisme « un chapitre important de l'histoire du constitutionnalisme occidental » (Black, 1988: 574).

souveraineté de la communauté et l'utilisation de la notion de consentement. Le second argument est particulièrement important aux fins de ce chapitre, puisque « c'est principalement ici que le conciliarisme devint une théorie politique » (Black, 1988 : 577). Ainsi, à l'époque du Grand Schisme, quand la théorie fut développée, notamment par Gerson, une analyse plus globale des sociétés politiques servit de fondement à l'idée de l'Église comme monarchie constitutionnelle ; en défendant l'autorité de conseils généraux sur l'Église, « Gerson notamment s'oblige à énoncer une théorie sur les origines et la place du pouvoir politique légitime au sein de la communauté séculière », contribuant ainsi de manière importante à l'évolution d'une vision radicale et constitutionnaliste de l'État souverain (Skinner, 2001 : 519).

Pour Gerson, les sociétés politiques séculières sont des corporations indépendantes et autonomes, qui possèdent l'entière autorité pour gouverner leurs propres affaires sans interférence externe ; par conséquent, tout gouvernement séculier doit être indépendant de toute autre forme d'autorité (incluant celles que prétend détenir l'Église) (Skinner, 2001 : 519). Dans le cas de l'Église, l'autorité suprême quant à la gouverne revient au conseil général – comme assemblée représentant les fidèles – et, si le pape semble avoir les pleins pouvoirs, ce n'est en fait qu'un expédient administratif. Puisque les caractéristiques juridiques de l'Église et celles de toute autre société « parfaite » doivent être symétriques, dans une communauté séculière la plus haute autorité législative « doit par analogie toujours résider en une assemblée représentative de tous ses citoyens » (Skinner, 2001 : 521). Concernant l'attribution du pouvoir légitime dans les *commonwealths*, Gerson affirme trois choses : aucun dirigeant ne peut avoir plus de pouvoir que la communauté qu'il gouverne ; le pouvoir ultime appartient en tout temps à la communauté elle-même ; et le statut de tout dirigeant par rapport à cette communauté est celui d'un *minister* ou *rector*, pas d'un souverain absolu. Gerson lie ces affirmations aux sociétés politiques séculières en développant une théorie « subjective » des droits : la possession d'un droit (*ius*) sur quelque chose s'assimile au pouvoir (*potestas*) d'en disposer librement, mais aucun dirigeant ne peut être considéré comme ayant le pouvoir de traiter un *commonwealth* comme sa propriété ; par conséquent, aucun

dirigeant ne peut être considéré comme ayant des droits (personnels) sur un *commonwealth*; il a des devoirs comme *minister* ou fiduciaire, et « doit toujours gouverner “pour le bien de la république” et “conformément à la loi” » (Skinner, 2001 : 523). Une communauté « dont le souverain est “au-dessus des lois” ou jouit d’un droit absolu sur les biens de ses sujets » n’est pas une véritable société politique (Skinner, 2001 : 523).

Comme je l’ai mentionné plus tôt, le conciliarisme demeura surtout un mouvement clérical et n’exprima pas véritablement l’idée d’un gouvernement par le peuple, bien que, selon Skinner, les conciliaristes aient été à l’origine du constitutionnalisme radical. Il ne faut pas confondre l’idée du peuple comme source de l’autorité politique avec l’affirmation que les gens gouvernent. La même remarque s’applique à la compréhension médiévale de la *lex regia* et aux théories du gouvernement par le peuple de la fin du Moyen-Âge : l’idée de la souveraineté populaire est ici utilisée « presque exclusivement pour déterminer le lieu ultime de l’autorité politique dans le conflit entre l’Église et l’État, plutôt que pour examiner la structure d’un système de gouvernement » (Franklin, 1967 : 119).

LES IDÉES POLITIQUES RADICALES AU XVI^E SIÈCLE

Le xvi^e siècle vit à la fois les débuts de l’idéologie absolutiste et l’émergence de « son grand rival théorique : l’idée que toute autorité politique est inhérente au peuple lui-même » (Skinner, 2001 : 518). Selon Skinner, la manière dont cette dernière s’est considérablement développée pendant cette période, amenant des révolutionnaires à défier les gouvernements absolutistes potentiels de l’Europe des débuts des temps modernes, requiert une double explication. D’une part, un ensemble important d’idées politiques radicales s’étaient déjà répandues vers la fin du Moyen-Âge, avec un nouvel apogée dans leur essor au début du xvi^e siècle. Les révolutionnaires de l’Europe de la fin du xvi^e siècle purent exploiter « une large panoplie d’armes idéologiques » (Skinner, 2001 : 518). Parmi ces armes, on compte la thèse de Gerson et sa théorie sur la localisation du pouvoir politique dans le *commonwealth* séculier, qui furent remises de

l'avant par Mair et ses élèves à la Sorbonne au début du xvi^e siècle (Skinner, 2001 : 523 et suivantes). Ils soutenaient que les sphères de compétence séculière et ecclésiastique devaient être traitées comme complètement distinctes l'une de l'autre, et « que nul souverain que le peuple consent librement à se reconnaître ne dispose de la moindre possibilité de se trouver *maior* ou "plus grand" en autorité que le peuple lui-même » (Skinner, 2001 : 524). Ils affirmaient également que l'autorité politique se situe dans l'ensemble des gens, qui n'aliènent jamais leur pouvoir ultime au profit de leurs dirigeants mais le délèguent simplement, et que, par conséquent, le statut d'un dirigeant n'est jamais celui d'un souverain absolu (Skinner, 2001 : 526). La conséquence la plus subversive de leur théorie de l'*Impérium*, énoncée par Mair et Almain, est que les sujets peuvent légitimement destituer des dirigeants qui ont échoué à gouverner comme il faut (Skinner, 2001 : 528-529)¹⁴.

Une autre source, plus influente, des idées politiques radicales au xvi^e siècle se trouve selon Skinner dans le droit romain : les codes du droit civil et canon furent invoqués « par certains des opposants les plus radicaux de l'absolutisme dans l'Europe du début des temps modernes » (Skinner, 2001 : 532). Par exemple, certains arguments du droit privé sur la violence qui peut être justifiée – des arguments qui n'avaient pas été conçus pour influencer le droit public ou constitutionnel – furent adaptés pour appuyer une position constitutionnaliste. Il y eut aussi des discussions importantes, en droit canon, sur la question de savoir si l'on pouvait résister à des juges injustes. De plus, dans plusieurs passages du code civil – concernant notamment le droit de se défendre –, le fait d'infliger délibérément des blessures était considéré comme légitime (Skinner, 2001 : 533). Bien que ces passages ne visaient pas directement le règne du politique, un certain nombre de théologiens radicaux utilisèrent de telles justifications de manière à légitimer les actes

14. Cependant, ils semblent tous les deux avoir été indécis quant au fait de déterminer qui, en pratique, pouvait avoir l'autorité de destituer un dirigeant ayant outrepassé ses pouvoirs ou trahi la confiance. Dans le cas de Mair à tout le moins, cette autorité semble reposer dans quelque assemblée représentative des états (Skinner, 2001 : 530).

de résistance politique à des rois tyranniques, par exemple en soutenant la légalité d'utiliser la force pour repousser une force injuste (Skinner, 2001 : 534)¹⁵.

Les juristes civilistes employèrent aussi parfois de manière radicale l'autorité du droit romain. Par exemple, certains d'entre eux appuyèrent l'argument que les formes suprêmes de pouvoir public, en particulier le pouvoir de commander des armées et de faire les lois, devaient être interprétées dans un sens constitutionnel (Skinner, 2001 : 535). Le terme *merum Imperium* était utilisé dans le code de Justinien pour décrire de telles formes suprêmes de pouvoir public. Bien que le code lui-même ait semblé attribuer cette forme d'autorité à l'empereur seul, certains commentateurs semblent avoir soutenu que le même éventail de compétences pouvait aussi être exercé par des magistrats subalternes (Skinner, 2001 : 535). Une telle interprétation – déjà mise de l'avant à la fin du XIII^e siècle – contribua à soutenir une attitude constitutionnaliste envers la structure juridique du Saint Empire romain, en appuyant à la fois une « conception féodale et particulariste » de la constitution impériale (selon laquelle l'empereur n'est pas *legibus solutus*) et la vision de l'Empire comme une *universitas*, c'est-à-dire

une unité organique dans laquelle chaque membre a le devoir, non seulement en droit positif mais aussi en droit naturel, de maintenir l'intégrité de l'ensemble. Cela était interprété comme incluant la possibilité que les électeurs retournassent le *ius gladii* contre l'empereur au nom de l'Empire s'ils jugeaient que sa conduite mettait en danger les normes de justice que, selon eux, il s'était engagé à faire respecter dans son serment de couronnement (Skinner, 2001 : 537).

Quand les humanistes du *Quattrocento* introduisirent des modifications dans l'étude du droit – leur intérêt pour l'histoire du droit les conduisit à analyser intensivement les relations féodales, et de cette analyse émergea une nouvelle compréhension du système féodal d'obligations et de droits qui avait soutenu le

15. Ockham avait déjà appliqué cette théorie de la résistance issue du droit privé, et elle fut reprise par Gerson, pour passer ensuite dans le courant principal de la pensée politique scolastique radicale.

fonctionnement de l'Empire durant le Moyen-Âge –, ces conceptions anti-absolutistes de l'autorité impériale furent amenées à un nouveau sommet de leur développement (Skinner, 2001 : 538). Un certain nombre de juristes professionnels mirent aussi un accent nouveau sur la manière populiste d'interpréter la *lex regia*, et proposèrent d'interpréter l'octroi de la souveraineté incarné par la *lex regia* d'origine dans une perspective constitutionnaliste, soutenant ainsi une posture politique radicale (Skinner, 2001 : 541).

La seconde partie de la réponse à la question de savoir comment la théorie suivant laquelle l'autorité politique repose dans le corps du peuple put se développer de manière importante pendant le xvi^e siècle réside dans le fait que « tous les travaux vraiment influents de théorie politique systématique élaborés en Europe catholique au xvi^e siècle sont fondamentalement de caractère constitutionnaliste » (Skinner, 2001 : 518). D'après Skinner, le renouveau du thomisme au xvi^e siècle est d'une importance capitale pour le développement de la théorie moderne de l'État fondée sur le droit naturel. Les thomistes se détournèrent de la forme de scolastique proposée par Okham et ses disciples, revenant plutôt à l'affirmation « que l'homme a la capacité d'user de raison afin de jeter les fondements moraux de la vie politique » (Skinner, 2001 : 562). Leur rejet de la *via moderna* au profit de la présomption fondamentale de la *via antiqua* fonda la théorie contre-réformatrice orthodoxe de la société politique. Revenant à la vision de Thomas d'Aquin d'un univers gouverné par un système hiérarchisé de lois, les thomistes appuyaient deux propositions : d'abord, que la loi de la nature fournit un cadre moral à l'intérieur duquel toutes les lois humaines doivent opérer, donnant ainsi force dans le monde « au droit plus élevé que tout homme connaît déjà en conscience » (Skinner, 2001 : 563) ; ensuite, que la loi de la nature incarne la qualité de la loi à la fois parce qu'elle est intrinsèquement juste et raisonnable (elle est *intellectus*), et parce qu'elle est la volonté de Dieu (elle est *voluntas*). Ainsi, la loi de la nature doit être considérée « à la fois comme loi véritable (ce qui veut dire qu'elle doit être produite par une volonté de législation) et comme la base de la justice dans la société politique (ce qui

veut dire qu'elle doit préciser ce qui est intrinsèquement bon)» (Skinner, 2001 : 564).

Mais ce qui est plus important pour mon propos est que les thomistes répudièrent la proposition que la mise sur pied de la société politique est directement ordonnée par Dieu. Au contraire, ils voulaient «soutenir que toutes les communautés séculières n'avaient pu à l'origine être établies que par leurs propres citoyens comme moyen de subvenir à leurs besoins purement matériels» (Skinner, 2001 : 571). Pour appuyer cette conclusion, ils devaient démontrer la nécessité de créer un *commonwealth*. Pour ce faire, ils affirmèrent que la situation «naturelle» des hommes n'est pas politique et que, par conséquent, les *commonwealths* doivent avoir été délibérément mis sur pied par une action concertée de leurs citoyens (Skinner, 2001 : 571). L'affirmation de base qu'ils firent à propos de la condition d'origine est qu'elle devait être représentée comme un état de liberté, d'égalité et d'indépendance, bien que non pas comme un état d'où le droit est absent – puisque la loi de la nature est perceptible et connue des hommes dans toute situation – ni comme un état solitaire. Mais alors, pourquoi les hommes auraient-ils accepté de former des sociétés politiques, entravant ainsi leurs libertés naturelles par les obligations du droit positif? Skinner explique que les thomistes les plus sophistiqués voyaient la question comme soulevant deux questions distinctes, bien qu'étroitement liées : un problème de motivation et le problème de la légitimité de l'acte inaugurant la communauté. La réponse à ce dernier est que c'est au moyen du consentement – par des individus libres – que l'acte inaugurant un *commonwealth* est légitimé (Skinner, 2001 : 580). Il faut souligner cependant qu'ils n'affirment pas que la question de savoir si un système de gouvernement établi est juridiquement valable est une question de consentement : l'idée du consentement «n'est utilisée que pour expliquer comment la société politique légitime vient à exister» (Skinner, 2001 : 582). La question de savoir si un système établi de gouvernement est juridiquement valable dépend seulement de la congruence entre les décisions d'un gouvernement et la loi de la nature (Skinner, 2001 : 581).

Une telle idée était courante en scolastique, mais, selon Skinner, les thomistes du ^{xvi}^e siècle l'amenèrent à une nouvelle phase de développement. C'est particulièrement le cas chez Suarez, qui insiste sur le fait que l'acte de consentir est *la seule manière* par laquelle une communauté légitime peut être établie (Skinner, 2001 : 582). Selon Suarez, l'idée que l'autorité politique a été créée par un acte général de consentement par les hommes dans un état de nature soulève la question de la manière dont un tel acte – consentir à la création d'un souverain et lui transférer leur autorité – est même possible, puisque, dans un tel état de nature, il n'y a pas de droit positif, et les individus sont libres de tout lien juridique formel. La réponse de Suarez repose dans l'idée que les gens ont une capacité de se percevoir comme une *universitas*, « donc de s'engager de manière non équivoque dans la réalisation d'actes juridiques communs » (Skinner, 1978b : 165 ; traduction libre)¹⁶.

Ce qui importe ici pour la discussion de la notion de souveraineté populaire est que les théoriciens de la Contre-Réforme, tablant sur leur héritage thomiste, en arrivèrent à un certain nombre de conclusions radicalement populistes et constituèrent la « principale voie d'accès dans l'approche contractuelle qui, s'agissant de l'obligation politique, s'imposera de manière décisive au cours du siècle suivant [le ^{xvii}^e] » (Skinner, 2001 : 597). Ils ont aussi repris plusieurs des principales caractéristiques de la théorie de l'*Imperium* développée d'abord par Ockham et ses disciples, entre autres leur vision « subjective » des droits – les droits comme une certaine capacité morale que chacun possède – et la possibilité de la résistance légitime. Cependant, ils voulaient aussi contrebalancer ce qui leur apparaissait comme un concept trop populiste de souveraineté – celui que les partisans de Bartole et Ockham travaillaient à développer (Skinner, 2001 : 603). Par conséquent, ils continuèrent de maintenir que l'Église est un *regnum* et qu'il faut admettre que le pape a, dans les matières temporelles, des pouvoirs indirects étendus (Skinner,

16. Je n'utilise pas pour ce passage la traduction parue chez Albin Michel (utilisée par ailleurs dans ce livre) puisqu'elle comporte à mon avis une erreur. « Univocally » y est traduit par « unilatéralement », alors qu'il me semble que c'est plutôt dans le sens de « non équivoque » que Skinner l'entend.

2001 : 604). Plus important aux fins de ce chapitre cependant est que de leur point de vue, quand un peuple libre instaure un dirigeant, les gens abrogent leur souveraineté première – ils ne font pas que la transférer. Une telle affirmation « sert à adapter la théorie de l'État fondé sur la loi de nature, et son accent sur la liberté originelle du peuple, au climat politique de l'Europe à la fin du xvi^e siècle, et à sa faveur croissante envers les pouvoirs absolus du prince » (Skinner, 2001 : 610).

L'IMPORTANCE DES HUGUENOTS

Dans ce portrait large des débats sur le consentement, les droits et la résistance du xii^e au xvii^e siècle, les Huguenots apportent une double contribution. D'abord, ils relient clairement – et délibérément – le principe de souveraineté populaire et les droits des institutions représentatives, en affirmant « le droit des gens par leurs représentants d'exercer un contrôle continu et complet sur la conduite ordinaire des affaires, et la soumission de tous les officiels, y compris le roi lui-même, au pouvoir de supervision des états » (Franklin, 1967 : 129). Ensuite, ils développèrent une thèse moderne et séculière des droits naturels et de la souveraineté première du peuple ; une telle thèse « s'opposa à l'époque des cours et des princes de la Renaissance à la théorie du pouvoir royal, renforcée pendant cette période par un nouveau concept de l'État comme lieu de la souveraineté législative » (Lloyd, 1991b : 256-257).

Les conceptions de la souveraineté populaire et des contrôles institutionnels de la fin du Moyen-Âge ne peuvent pas être assimilées au constitutionnalisme moderne, puisque l'idée de souveraineté populaire n'était pas, à l'époque, utilisée pour examiner la structure d'un système de gouvernement – en fait, elle était rarement liée à l'idée de contrôles institutionnels –, alors que l'idée d'une monarchie limitée par les droits des États n'était pas liée à une conception claire de la suprématie communale (la source de l'autorité politique) (Franklin, 1967 : 119). Comme je l'ai rappelé plus tôt, il est vrai que dans le mouvement conciliariste l'idée de souveraineté populaire est clairement liée à l'idée d'un contrôle institutionnel ; mais il ne s'agit pas d'un constitutionnalisme séculier (Franklin, 1967 :

120). La contribution importante des publicistes huguenots est l'affirmation «que les gens ou leur représentant conservent un pouvoir permanent, ordinaire et extraordinaire, de superviser et contrôler la conduite des affaires» (Franklin, 1967: 123); un tel pouvoir – «l'activité de la communauté» – «n'est pas épuisé par des actes de consentement ou de destitution» (Franklin, 1967: 123).

Dans le cadre de leur conflit avec la monarchie française, les Huguenots transformèrent le concept d'un devoir religieux de résister «en un concept moderne et strictement politique de droit moral de résistance» (Skinner, 2001: 683). Contrairement aux calvinistes d'Écosse et d'Angleterre, les Huguenots étaient en minorité et durent donc établir une stratégie politique différente. Entre autres choses, ils durent élargir leur base d'appuis non sectaires et minimiser le plus possible l'hostilité croissante des catholiques modérés (Skinner, 2001: 766). Ils insistèrent donc sur le caractère limité, constitutionnel et fondamentalement défensif de leur appel aux armes, en prenant soin d'exclure toute idée de résistance par des individus ou l'ensemble du peuple, et en mettant l'accent sur le fait qu'ils avaient été contraints de résister par la vilenie du gouvernement (Skinner, 2001: 766-768).

Leurs premières tentatives de produire une idéologie constitutionnaliste de l'opposition et de défendre la légalité de la résistance furent construites soit sur le constitutionnalisme des années 1560, soit sur les trois principaux arguments qu'on trouvait déjà dans le protestantisme pour défendre la légitimité de la résistance – la théorie luthérienne des magistrats inférieurs, la théorie calviniste des autorités éphorales et la théorie de droit privé sur la résistance individuelle dans les cas d'auto-défense. Mais ces arguments étaient soit trop vulnérables, soit déjà utilisés, soit – dans le cas de la théorie de droit privé sur la résistance individuelle – porteurs de conséquences anarchiques qu'ils voulaient éviter. Skinner affirme qu'il faut comprendre le fait que des gens comme Bèze et Mornay se soient tournés vers les traditions scolastiques et de droit romain du constitutionnalisme radical de la manière suivante :

Ils repoussèrent l'idée, caractéristique du protestantisme, que Dieu a placé tous les hommes en situation de dépendance politique en punition de leurs péchés. Ils commencèrent à soutenir que la condition originaire et fondamentale du peuple est la liberté naturelle. Ils purent alors abandonner la maxime paulinienne que tout pouvoir doit être regardé comme directement ordonné par Dieu. À la place, ils conclurent que toute société politique légitime devait trouver son origine dans le libre consentement du peuple entier (Skinner, 2001 : 783).

Ils commencèrent à utiliser systématiquement les théories scolastique radicale et du droit romain de l'*Imperium* et, en réalité, réussirent à déduire le droit de résistance d'une théorie générale de l'*Imperium*; cela leur permit de présenter leur théorie comme une théorie purement politique et non sectaire qui pouvait attirer le spectre plus large des catholiques modérés et des insatisfaits (Skinner, 2001 : 784).

Le cœur de leur constitutionnalisme est une théorie de la souveraineté populaire; leur défense de la résistance découle de cette théorie (Skinner 2001 : 797)¹⁷. Le peuple demeure en tout temps le propriétaire de sa souveraineté originelle, qu'il délègue seulement au dirigeant de manière à ce qu'il puisse l'exercer pour le bien public (Skinner, 2001 : 798). Et puisque le peuple délègue simplement le droit d'exercer sa souveraineté au roi, il est plus puissant que lui. Les autres conséquences d'un tel argument sont que les magistrats sont vus comme étant au service du royaume, et non du roi – de ce fait, ils sont responsables devant le peuple qui les a créés – et que le roi est simplement un agent du peuple, au service du *commonwealth*. Par conséquent, le roi ne peut pas être *legibus solutus* (Skinner, 2001 : 799). De ce point de vue, les droits du peuple contre le prince sont les droits d'un corps (*a corporation*), et non d'individus singuliers : ils conservent la souveraineté ultime, mais ils ont délégué le droit de l'exercer à des magistrats choisis pour ce faire (Skinner, 2001 : 800). Le corps entier du peuple n'a pas de droit direct de résistance contre un roi légitimement constitué; mais le peuple a le droit « de demander que ses magistrats et ses représentants

17. Voir aussi Franklin, 1967 : 117, 123.

électifs respectent toujours les justes coutumes du royaume» (Skinner, 2001 : 802). Autrement dit, ce sont les magistrats et les représentants du peuple qui ont le droit moral de résister par la force à un gouvernement tyrannique, mais ce droit «est fondé sur le droit premier et fondamental que possède le peuple souverain de traiter la république comme un moyen d'assurer et d'améliorer son propre bien-être» (Skinner, 2001 : 803).

LOCKE ET LA SOUVERAINETÉ

Skinner et Franklin soulignent tous les deux qu'il y a deux différences importantes entre les arguments des Huguenots sur la souveraineté populaire et la version classique du premier constitutionnalisme moderne. D'abord, pour les Huguenots, le droit d'exercer la souveraineté a été délégué aux magistrats ; le peuple, même considéré comme une entité corporative, n'a pas de droit direct de résistance contre le dirigeant. Ensuite, la légitimité de la résistance, dans la réflexion des Huguenots, n'est pas défendue entièrement dans le langage des droits naturels. L'étape significative de ce point de vue est franchie par G. Buchanan qui, contrairement à Bèze et Mornay, ne fait aucune mention du pacte religieux ; il ne mentionne que le pacte politique¹⁸. Buchanan ne s'intéresse pas à la théologie et au devoir religieux, mais bien au politique et aux droits (Skinner, 2001 : 809). Il ne semble pas avoir soutenu que le peuple ait délégué son autorité de choisir un dirigeant. De plus, il semble avoir suggéré que les *commonwealths* sont créés pour protéger les droits individuels plutôt que le bien commun, ouvrant ainsi la possibilité «que le corps entier du peuple – et même des citoyens privés – détienne le droit de résister à et de tuer un souverain légitime pour défendre ses droits» (Skinner, 2001 : 811). Par conséquent, on peut considérer Buchanan comme le premier théoricien politique à avoir de manière non équivoque proposé que le peuple entier, et pas seulement ses représentants

18. Bèze et Mornay parlent de deux contrats qui inaugurent un *commonwealth* : un pacte religieux liant le peuple à Dieu, et un pacte politique incarné dans la *lex regia* (Skinner, 2001 : 808-809).

élus, conserve un droit de résister, puisque le corps entier du peuple convient de créer un gouvernement légitime¹⁹.

Lawson et Locke contribuèrent aussi à la version classique du premier constitutionnalisme moderne en transformant de manière importante la théorie de la souveraineté. La principale contribution de Lawson est de refuser l'autorité suprême au Parlement, et de l'assigner à la communauté générale «comme entité juridique distincte du Parlement» (Franklin, 1978: ix)²⁰. Les monarchomaques avaient eux aussi fondé le droit de résistance et de révocation sur le pouvoir constituant du peuple, mais dans cette tradition un tel pouvoir constituant «était presque toujours identifié au droit des trois états ou d'un autre corps dans lequel le peuple était considéré comme étant représenté» (Franklin, 1978: 2)²¹. Lawson soutenait plutôt que le gouvernement d'Angleterre avait été dissous en 1642 par le conflit entre le roi et le Parlement, et que, «dès ce moment, toute autorité politique était à strictement parler revenue au peuple» (Franklin, 1978: 64).

Il vaut la peine de souligner que, pour arriver à cette conclusion, Lawson «distingue le pouvoir constituant, ou la "majesté réelle", de la communauté en général du pouvoir "personnel", ou "ordinaire" des deux chambres du Parlement, exercé conjointement avec le roi» (Franklin, 1978: 64). Évidemment, la terminologie n'était pas nouvelle, puisque les termes de majesté «réelle» et «personnelle»

19. Et puisque chaque individu doit être représenté comme ayant donné son accord à la formation du *commonwealth* pour son propre bien-être et sa propre sécurité, chacun d'entre eux a le droit de tuer ou de destituer un tyran.

20. Selon Franklin, Lawson a donc formulé «la seule solution satisfaisante au problème de la résistance dans une constitution mixte. C'était, en réalité, une solution au problème de la souveraineté dans toute constitution [...]» (Franklin, 1978: x; voir aussi p. 1).

21. Ainsi compris, le droit de destitution était incompatible techniquement avec une monarchie mixte, de même qu'avec une monarchie limitée, puisque dans de tels régimes le roi est investi d'une sphère de pouvoir indépendant, alors que dans la théorie monarchomaque le roi n'est pas un pouvoir indépendant (Franklin, 1978: 5-6).

se rapportaient à la propriété et à l'usage de la souveraineté, et cette distinction – bien que pas la terminologie [elle-même] – avait déjà été utilisée par les auteurs monarchomaques du ^{xvii}^e siècle. Les pouvoirs donnés au prince étaient considérés comme un usufruit ou un usage, puisque leur possession était sujette à des conditions prescrites. La souveraineté du peuple, d'autre part, étant suprême, intrinsèque et inaliénable, était représentée comme un droit de propriété. Mais dans l'usage monarchomaque, les droits de propriété étaient invariablement identifiés aux droits des états, qui étaient donc considérés comme suprêmes de tous les points de vue (Franklin, 1978: 64).

Un sens plus restreint de la propriété est introduit dans le premier quart du ^{xvii}^e siècle, un sens dans lequel on n'exige pas du prince qu'il obtienne le consentement des états, bien qu'il doive observer certaines règles (pensons par exemple aux lois fondamentales de Bodin sur la forme de l'État). Dans les doctrines les plus sophistiquées du ^{xvii}^e siècle, soutient Franklin, ces «lois fondamentales» étaient comprises comme dérivant d'un acte initial de constitution par le peuple, et cela signifiait que «même dans une monarchie absolue il y avait un sens dans lequel la "majesté réelle" reposait dans le peuple, ou le royaume lui-même, et le pouvoir du prince était simplement personnel» (Franklin, 1978: 65). On trouve ici une distinction entre le droit constitutionnel et le droit ordinaire, mais cette distinction n'est pas utilisée pour distinguer le droit de la communauté de celui de ses représentants institués, «et n'avait donc jamais été utilisée pour résoudre la relation de souveraineté et le problème de la résistance dans une constitution mixte» (Franklin, 1978: 67). Selon Franklin, la grande innovation de Lawson fut d'appliquer cette distinction entre majesté réelle et personnelle «pas seulement aux simples états, mais aussi aux monarchies mixtes et limitées [...]. Il en résulte [...] une reconstruction systématique et complète de la théorie de la souveraineté» (Franklin, 1978: 69).

Lawson distingue aussi la communauté du *commonwealth*: l'association créée par un accord (sur la base du consentement libre et délibéré de tous ceux qui en seront les membres) est un *commonwealth* potentiel; c'est une entité corporative «qui

peut lier ses membres par son vote, et c'est par ce pouvoir qu'elle crée un *commonwealth*» (Franklin, 1978: 71). La communauté n'est pas absorbée dans le *commonwealth*, elle retient son identité corporative et sa capacité d'agir; par conséquent, «la majesté réelle [...] ou le pouvoir constituant de la communauté, par lequel un *commonwealth* est créé à l'origine, ne peut pas être perdu ou transféré aussi longtemps que la communauté survit» (Franklin, 1978: 71). La majesté du gouvernement est toujours «personnelle» (ordinaire), et quand les conditions sur la base desquelles cette majesté personnelle est détenue sont enfreintes, l'obligation d'obéir s'éteint. Quand cela se produit, «toute l'autorité revient alors à la communauté, qui a le droit non seulement de remplacer ses gouvernants, mais aussi de changer la forme du gouvernement lui-même si la cause est considérée comme suffisante» (Franklin, 1978: 73)²².

Selon Franklin, Locke fonde son second traité sur cette conception. Pour Locke, le peuple ne doit pas être identifié au Parlement ni à la Chambre des communes; le peuple est «la communauté politique générale considérée comme une entité juridique distincte» (Franklin, 1978: 1)²³. Il introduit explicitement la distinction établie par Lawson entre le pouvoir constituant et le pouvoir ordinaire, et soutient qu'«aussi longtemps qu'un gouvernement légitime perdure, la législation est le pouvoir suprême, et la composition de la législature définit la forme et l'essence du *commonwealth*. Mais quand on abuse de façon importante de ce pouvoir, il retourne à la communauté générale au sein de laquelle le pouvoir constituant est permanent et prépondérant» (Franklin, 1978: 93)²⁴.

22. La majesté personnelle appartient au roi en son Parlement et, dans une telle constitution mixte, elle «est entièrement dissoute en cas de défaut de n'importe quelle de ses parties» (c'est-à-dire, en 1642, lorsque Charles I^{er} se prépare à la guerre contre le Parlement) (Franklin, 1978: 75-79).

23. Mais selon Canovan, Lawson attribuait la souveraineté au peuple considéré comme une unique entité corporative, alors que l'œuvre de Locke véhicule deux sens distincts du peuple: le peuple souverain comme un corps unique qui peut demander des comptes au roi et reconstituer le gouvernement; et le peuple souverain comme individus concrets en pleine possession de leurs droits naturels (Canovan, 2005: 99-103).

24. Voir le Second Traité de Locke, chapitre XIII.

Au chapitre XIX du *Second Traité*, Locke explique que de toute tentative de subvertir la législature constitutionnellement établie découle la dissolution du gouvernement dans son ensemble ; l'autorité revient ensuite à la communauté générale, et ce, complètement (Franklin, 1978 : 97). L'importance des travaux de Lawson et Locke, par conséquent, est d'avoir introduit

pour la première fois une distinction claire et cohérente entre le pouvoir constituant et le pouvoir ordinaire [...]. [Leur œuvre] établit le principe qu'aucun corps représentatif, peu importe qu'il ait été élu de la manière la plus démocratique possible, ne peut modifier les procédures constitutionnelles ou les libertés propres au système qui sont constitutionnellement réservées aux individus, sans le consentement de la communauté générale (Franklin, 1978 : 97).

Une telle distinction est importante pas seulement parce qu'elle énonce le droit de la communauté, mais aussi pour la théorie du droit public.

Nous allons maintenant nous tourner vers la question des relations entre la souveraineté du dirigeant, la souveraineté populaire et la souveraineté de l'État, dans le contexte de l'émergence de la conception moderne de l'État comme autorité gouvernementale différenciée à la fois du peuple et des détenteurs de fonctions officielles. La thèse antagoniste du pouvoir royal absolu fut en effet renforcée par une nouvelle conception de l'État comme lieu de la souveraineté législative et comme distinct à la fois des dirigeants et des dirigés. Les idées absolutistes, cependant, furent contrebalancées par des arguments suivant lesquels le peuple conservait sa souveraineté première ; de tels arguments doivent être situés dans le contexte de l'émergence de l'État territorial. Cela indique le développement d'un nouveau type de relation entre les gens, leurs dirigeants et les organisations gouvernementales, et soulève des questions fondamentales relatives au type de relation existant entre le peuple souverain et l'État souverain.

CHAPITRE 2

La souveraineté du dirigeant, la souveraineté populaire et la souveraineté de l'État

La thèse séculière des droits naturels et de la souveraineté première du peuple défendue par les Huguenots s'oppose donc à la théorie du pouvoir royal, théorie renforcée par le nouveau concept de l'État comme lieu de la souveraineté législative (Lloyd, 1991b: 256-257)¹. Bodin et Hobbes représentent tous les deux cette dernière transformation. Bodin renforce les arguments absolutistes développés par certains légistes en présentant l'idée de souveraineté absolue comme étant analytiquement incluse dans le concept même de l'État, et en la rendant fondamentalement législative dans sa nature (Skinner, 2001: 738 ff). Sa défense de l'indivisibilité de la souveraineté n'est pas une théorie nouvelle: j'ai mentionné qu'une telle conception avait déjà été défendue lors du Concile de Constance. Lors des débats de ce dernier, cependant, l'accent était mis sur la question de savoir si c'était le dirigeant, la communauté, ou les deux

1. Voir le chapitre premier.

conjointement qui étaient dépositaires de la souveraineté. La particularité de Bodin est d'avoir proposé une conception dans laquelle c'est la république elle-même qui est le lieu de la souveraineté : « une république sans souveraineté est inconcevable. Mais la république elle-même, lieu de la souveraineté, est une entité à part entière avec des caractéristiques distinctes qui lui sont propres » (Lloyd, 1991a : 357).

Si Bodin est généralement considéré comme le premier à avoir énoncé la conception moderne de la souveraineté de l'État, c'est Hobbes qui semble avoir été le premier à aborder de manière systématique la question de l'autorité ultime dans des ordres de gouvernance et à proposer la première conception indiscutablement moderne de l'État comme « une autorité gouvernementale distincte non seulement des gens qui l'ont établie, mais aussi de la personnalité des titulaires de fonctions » (Loughlin, 2003a : 55)². Pour Hobbes, le pouvoir relève du statut du représentant souverain, responsable d'assurer la sécurité du peuple (Lloyd, 1991a : 363). Celui qui se voit conférer ce statut n'est pas lui-même partie au pacte, donc « il ne peut pas être considéré comme lié par ses termes » (Lloyd, 1991a : 363). Un *commonwealth* « est créé dès qu'une multitude d'individus s'entendent et décident ensemble qu'un individu ou un groupe doit avoir "le droit de présenter leur personne à tous" (c'est-à-dire d'être leur Représentant) » (Loughlin, 2003a : 55); la multitude est faite une par l'unité du représentant. Ce représentant, nommé pour « porter » la « personne » de la multitude, « est par conséquent le souverain, autorisé par ses sujets, mais disposant de manière unitaire et inaliénable d'un large éventail de pouvoirs [...]. [Il] est "Législateur Unique" et "Juge Suprême" » (Lloyd, 1991a : 363). La seule personne ainsi représentée est le *commonwealth* (l'État) (Loughlin, 2003a : 56).

L'émergence de la notion moderne de souveraineté étatique – où l'État est le lieu de la souveraineté législative – est étroitement liée non seulement à la conception de l'État comme distinct à la fois des dirigeants et des dirigés, mais aussi à une

2. Mais voir Skinner, selon qui Bodin avait déjà pensé l'État comme un dispositif de pouvoir distinct (Skinner, 2001 : 827).

transformation dans la fonction et la signification du droit. Dans la mesure où l'idée de souveraineté populaire concerne la nature de la relation de gouvernance et la question de l'autorité ultime, il importe donc d'avoir une idée plus claire de la manière dont la question de l'autorité ultime dans des ordres de gouvernance a évolué aux ^{xvi}^e et ^{xvii}^e siècles. Par conséquent, ce chapitre met l'accent sur les transformations dans la signification de la souveraineté comme *maiestas* et ses « lieux », tandis que le chapitre suivant examinera la souveraineté comme institution distincte remplissant des fonctions précises dans les communautés politiques modernes. L'objectif d'ensemble est de dresser un portrait plus net de la relation entre la souveraineté de l'État et la souveraineté populaire dans les régimes démocratiques modernes : comment les revendications à l'autorité des gens, des dirigeants et des institutions gouvernementales se rapportent-elles les unes aux autres dans la notion moderne de souveraineté comme conception particulière de la relation de gouvernance ?

Avant de nous tourner vers Hobbes et Bodin, rappelons brièvement que les débats sur l'autorité légitime ultime dans une entité politique ont des racines anciennes dans les débats médiévaux sur le pouvoir des princes, des rois, de l'empereur et du pape. En fait, les revendications à l'autorité suprême semblent avoir surgi d'abord « dans la lutte pour la suprématie entre le pape et l'empereur quant aux conditions de la gouverne légitime, et ensuite en relation avec des disputes de juridiction entre seigneurs féodaux » (Kratochwil, 1995 : 23). Canning rappelle que pour exprimer l'autorité territoriale des rois, les juristes avaient proposé deux formules, l'une suivant laquelle « le roi dans son royaume est comme l'empereur dans le sien » (*rex in regno suo est imperator regni sui*) et l'autre relative au roi qui ne reconnaît pas de supérieur (*rex qui superiorem non recognoscit*) (Canning, 1996 : 125). En ce qui concerne la première,

bien que la signification première de cette formule ait été débattue par les historiens modernes, le consensus académique veut qu'au cours du ^{xiii}^e siècle les juristes, notamment les juristes britanniques, français, espagnols et napolitains, l'aient élaborée comme revendication d'indépendance souveraine des rois au

sens où le roi sur le territoire de son royaume exerçait la même autorité que l'empereur dans l'ensemble de l'empire (Canning, 1996: 124-125)³.

Quant à la seconde, les canonistes qui l'ont commentée ne s'entendaient pas sur le fait de savoir si elle indiquait l'indépendance de facto ou *de iure* du monarque par rapport à l'empereur (Canning, 1996: 125). Bartole et Balde, par exemple, introduisirent dans le droit civil la doctrine que chaque roi dans son propre royaume avait une autorité équivalente à celle de l'empereur. Bartole présentait même la cité-république comme *sibi princeps*, c'est-à-dire « Empereur en soi » (Skinner, 2001: 38)⁴. Et en ce qui concerne le conflit opposant la papauté aux empereurs, c'est probablement la dispute des investitures opposant Grégoire VII et Henri IV qui l'illustre le mieux, comme on le sait (Canning, 1988a: 341). En réalité, « la principale préoccupation de la pensée politique de la fin du Moyen-Âge était clairement la relation entre l'Église et les dirigeants séculiers et, en particulier, entre la papauté et l'empereur » (Canning, 1988a: 341).

BODIN, L'ABSOLUTISME ET LA RÉSISTANCE

Selon Franklin, le développement de monarchies centralisées au Moyen-Âge et à la Renaissance n'avait pas effacé la tradition médiévale du consentement, et « les éléments limitant le pouvoir royal continuaient à être reconnus par la plupart des juristes de l'époque » (Franklin, 1973: 5-6)⁵. De telles idées « constitutionnalistes » n'étaient bien entendu pas universellement partagées, mais elles furent réaffirmées avec plus de vigueur après 1560 (Franklin, 1973: 16-21). Pourtant, les idées constitutionnalistes françaises allaient se polariser après le massacre de la Saint-Barthélemy (1572), avec d'un côté une version radicalisée du constitutionnalisme avancé par les Huguenots

3. Voir aussi Buijs, 2003: 237.

4. Skinner les considère donc comme ayant fait le premier pas décisif vers un concept distinctement moderne de l'État. Voir aussi Canning, 1980: 23.

5. Le fait que le pouvoir ultime était situé chez le dirigeant comme chef du *commonwealth* ne signifiait pas nécessairement « qu'il pouvait invoquer son autorité absolue sans le consentement des autres membres » (Franklin, 1973: 7).

pour justifier la résistance et, de l'autre, la théorie de l'absolutisme royal développée par Bodin. C'est en effet dans le contexte des conflits religieux opposant les Huguenots et la monarchie que Bodin en vint à formuler la conception de la souveraineté présentée dans *Les Six Livres de la République*. Pour Franklin, l'absolutisme de Bodin est une réaction idéologique à la menace que représentait la théorie de la résistance développée par les Huguenots, puisque son absolutisme semble résulter de son refus de reconnaître la résistance légitime. Ainsi, il peut être vu comme la thèse s'opposant directement à la première théorie moderne de la souveraineté populaire (Franklin, 1973 : 50)⁶.

Aux yeux de Bodin, dans toute société politique il doit y avoir «un pouvoir souverain qui soit absolu, au sens qu'il commande et n'est jamais commandé, en sorte qu'aucun de ses sujets n'a le droit de s'opposer à lui» (Skinner, 2001 : 742) et «jamais aucun acte public de résistance de la part d'un sujet contre un souverain légitime ne peut se justifier» (Skinner, 2001 : 740). Bodin présente cela comme une vérité analytique : «Le concept même d'ordre politique comporte l'existence d'une autorité souveraine qui soit absolue et indivisible» (Franklin, 1973 : 23). Son argument voulant que la souveraineté soit indivisible signifie «que les pouvoirs suprêmes du gouvernement ne pouvaient être partagés par , ou distribués à, des agents séparés, qu'ils devaient être entièrement concentrés chez un seul individu ou groupe» (Franklin, 1991 : 298)⁷. Selon Franklin, Bodin était incapable de saisir la notion d'une constitution mixte au sens d'une autorité souveraine partagée entre le

6. Voir aussi Skinner, 2001 : 738 ss, ainsi que Kelley, 1991. Selon Kelley, le conflit entre l'argument «protoconstitutionnaliste» véhiculé par les principes de *lex regia* et de *lex digna vox* (le prince est lié à la loi), d'une part, et les énoncés absolutistes comme ceux de Bodin, d'autre part, a façonné une bonne partie de la pensée politique occidentale (Kelley, 1991 : 68-69).

7. Mais soulignons que, selon Weinert, l'interprétation de la souveraineté bodinienne comme omniscopétente et n'ayant pas à répondre de ses actes «reformule Bodin dans le langage austrien du positivisme juridique et le langage wébérien/néoréaliste de l'individualisme débridé, permissif, fruste» (Weinert, 2007 : 8). On devrait plutôt comprendre Bodin comme soutenant que le souverain sert le *commonwealth*, et que le but du *commonwealth* est le bien souverain de chacun de ses citoyens (Weinert, 2007 : 8-9).

peuple, les nobles et le roi, puisqu'il n'avait aucune conception théorique d'un souverain corporatif ou fictif et, par conséquent, considérait toujours la question de la division du point de vue d'un roi, concluant de ce fait que le partage de la souveraineté était une absurdité logique (Franklin, 1973 : 26 ff)⁸.

Skinner explique que Bodin a proposé une légitimation nouvelle, et plus forte, de l'État absolutiste émergent en déplaçant le fondement des arguments absolutistes avancés par certains juristes (par exemple, Chasseneuz et Du Moulin) et en renforçant la structure de leur argument (Skinner, 2001 : 740 ff). Il y parvint en présentant l'idée de souveraineté absolue comme analytiquement contenue dans le concept même de l'État, et en attribuant à la souveraineté un caractère fondamentalement législatif. Il est vrai qu'au xvii^e siècle la souveraineté était très souvent dépeinte « comme la seule alternative pratique à l'anarchie » (Sommerville, 1991 : 350). Mais l'argument de Bodin est plus fort puisqu'il relie l'idée de la souveraineté à la nature même de l'État. La présomption qui dirige le chapitre des *Six Livres de la République* dédié à la souveraineté est que l'idée de suprématie dans l'État ne peut jamais être élucidée de manière appropriée simplement en examinant la manière dont une série de marques de la souveraineté se sont développées historiquement. On doit plutôt chercher à définir ce qu'est la souveraineté (la majesté) en se concentrant sur les concepts de l'État et de la suprématie politique (Skinner, 2001 : 743)⁹. De son point de vue, « la forme absolue d'autorité, celle qui ne doit aucun compte à personne, attachée à l'idée de souveraineté, doit par définition être exercée par des individus ou des groupes déterminés dans toute association pouvant être qualifiée d'État » (Skinner, 2001 : 743-744). Il en conclut donc qu'un État mixte est impossible¹⁰.

8. En ce qui concerne le fait que Bodin nie la possibilité de toute distribution de la fonction gouvernementale, Franklin argue que l'idée de rapports fixes entre juridictions allait au-delà des ressources théoriques de Bodin (Franklin, 1973 : 29-30).

9. Selon Bodin, l'idée de souveraineté est littéralement fondée sur la « majesté » romaine antique (Kelley, 1991).

10. Voir aussi Franklin, 1973 : 23, 93.

Comme Franklin l'explique, cet argument doit être compris avec le *Methodus* (1566) comme arrière-plan. Le système de droit romain était considéré comme déficient, particulièrement en ce qui concerne le droit public, entre autres choses parce que le *Corpus iuris* n'était pas très explicite en matière de théorie des pouvoirs publics (il était principalement un cadre de droit privé) et que les listes de pouvoirs royaux utilisées dans le droit féodal étaient surtout des catalogues de privilèges particuliers. Bodin s'est tourné vers l'histoire universelle pour remédier à ces déficiences. Il commença à comparer les États et à expliquer leurs cadres de droit public en déterminant et en décrivant le lieu de la souveraineté dans chacun d'eux; il s'attaqua à cette tâche en essayant d'explicitier des principes communs de souveraineté (Franklin, 1991 : 298-302)¹¹. Il précisa les droits de la souveraineté sous cinq appellations principales : la nomination des magistrats et l'assignation de leurs devoirs; le fait de décréter et d'abroger les lois; le fait de déclarer et de mettre fin à la guerre; la compétence d'entendre les appels de tous les magistrats en dernier recours; et le pouvoir de vie et de mort dans les questions pour lesquelles la loi ne prévoit pas de flexibilité ou de clémence. Il comprend le pouvoir législatif comme un pouvoir général de commander qui inclut implicitement tous les autres (Franklin, 1991 : 302).

Et c'est ici, en fait, le second point sur lequel Bodin peut être considéré comme ayant déplacé le fondement des arguments absolutistes défendus par certains juristes. Il soutient que la nature de la souveraineté est fondamentalement législative, alors que les juristes tendaient à présenter le dirigeant comme un juge et à voir le droit de nommer les autres magistrats comme prérogative marquante de sa souveraineté (Skinner, 2001 : 744). Il avait déjà adopté cette position dans son *Methodus*, mais dans

11. Ainsi, même si le concept de souveraineté tel qu'il est utilisé après Bodin est nouveau, propre à la modernité, Bodin lui-même fait référence à des concepts de l'Antiquité romaine qui sont similaires pour clarifier ce qu'il a en tête (Buijs, 2003 : 236). Il y a aussi des concepts qui furent utilisés comme synonymes ou interprétations du concept de souveraineté: *summa potestas*, *plena potestas*, *plenitudo potestatis*, *potentia absoluta*, *legibus solutus*, *maiestas*, *Imperium* (Buijs, 2003 : 236).

les *Six Livres* il soutient clairement « une position carrément moderne, positiviste, selon laquelle la plus haute “marque” de souveraineté – et en un sens, la seule – réside dans le pouvoir d’édicter des lois pour les sujets en général, que cela leur plaise ou non » (Skinner, 2001 : 744). Plutôt que de voir la fonction première du dirigeant comme celle de faire respecter le sens de la justice incarné dans les lois et coutumes du royaume, il soutient que le concept de droit positif doit être défini « comme le pouvoir de détenir la souveraineté sur tous les sujets » (Skinner, 2001 : 745). En corollaire, il écarte le concept de suprématie limitée qu’on trouvait encore dans le *Methodus* et conclut que la souveraineté est absolue, « par quoi il entend qu’une autorité vraiment souveraine doit avoir tout le pouvoir qu’un État peut légitimement exercer » (Franklin, 1991 : 307). De plus, comme il continue d’insister sur le fait que la souveraineté est indivisible, il doit conclure « qu’il doit exister dans tout *commonwealth* un individu ou un groupe unique qui concentre le pouvoir entier de l’État » (Franklin, 1991 : 307). Par conséquent, toute opinion suivant laquelle la monarchie française serait mixte équivaut à de la haute trahison, en faisant des sujets des égaux du roi ; et Bodin exclut toute idée que la coutume puisse servir à contrôler le droit de légiférer (Skinner, 2001 : 756). La législation ne requiert pas le consentement des états.

Bodin plaide ainsi « pour une souveraineté législative personnelle et absolue », plaidoyer qui allait exercer une influence profonde sur les théoriciens du droit divin des rois (Franklin, 1991 : 300-301). De son point de vue, « l’unité d’un système juridique semblait logiquement requérir l’unification du pouvoir dans un dirigeant ou un groupe dirigeant unique » (Franklin, 1973 : 23ff). Bien entendu, pour les adversaires de l’absolutisme (principalement les monarchomaques, tel Althusius), il est erroné d’attribuer un pouvoir absolu au dirigeant : le pouvoir réside de manière inaliénable dans le peuple et est exercé par le dirigeant comme pouvoir délégué dans le respect de certaines conditions (Franklin, 1991 : 312). Bodin, cependant, ne semble pas faire une telle distinction entre la souveraineté constituante et la souveraineté ordinaire – ou plutôt, pour être plus précise, il estompe la distinction, probablement à cause d’une conception

de la suprématie qui ne permettait pas facilement la distinction entre les lois ordinaires et la loi fondamentale (Franklin, 1991 : 306). Les critiques de Bodin allaient se charger de faire cette distinction, très semblable à celle qui avait été faite par George Lawson¹². Il semble aussi que la distinction moderne entre la législation – comme fabrication d'une règle – et l'exécution – comme son application – n'était pas pleinement saisie par Bodin, même s'il fit un pas décisif vers « une conception appropriée des pouvoirs publics » (Franklin, 1991 : 302).

LE POUVOIR LÉGISLATIF

La notion moderne de la souveraineté de l'État est étroitement liée à la capacité du dirigeant de faire la loi et, en réalité, à une transformation dans la fonction et la signification du droit. Ce livre ne porte pas sur la positivisation du droit, mais quelques remarques sont néanmoins nécessaires pour souligner son influence sur la notion de souveraineté.

Le contenu matériel de certains aspects de ce qui allait plus tard être appelé la souveraineté fut en réalité articulé vers la fin de l'Empire romain (Buijs, 2003 : 241). Le juriste romain Ulpian proposa ce qui allait de ce point de vue devenir les deux phrases les plus célèbres : celle suivant laquelle l'empereur (le prince) n'est pas lié par la loi (*princeps legibus solutus*) et celle voulant que ce qui plaît à l'empereur (au prince) a force de loi (*quod principi placuit legis habet vigorem*) (Buijs, 2003 : 241 ; Loughlin, 2003a : 59). Les juristes romains classiques avaient défini l'autorité de l'empereur de légiférer, commander et juger comme *imperium* ou *potestas* et, « selon le droit romain classique,

12. Franklin considère le *Respublica* de H. Kirchner (1608) comme le *locus classicus* du principe de double majesté, c'est-à-dire la distinction entre le pouvoir constituant et le pouvoir ordinaire de l'État. Kirchner soutenait qu'« il y avait dans chaque *commonwealth* [...] une *maiestas realis*, ou suprématie constituante, qui demeure toujours dans le peuple comme source de toute autorité, et une *maiestas personalis*, ou suprématie ordinaire, qui est déléguée au prince, ou au gouvernement, selon des termes prescrits par le peuple » (Franklin, 1991 : 316). Althusius a parfois parlé de double majesté, mais réservait habituellement les termes « souveraineté » ou « majesté » pour le pouvoir constituant du peuple, et décrivait le pouvoir concédé au gouvernement comme étant un pouvoir administratif (*potestas administrationis*).

la souveraineté de l'empereur englobait tous les rois, princes et magistrats inférieurs» (Pennington, 1988: 432). Mais bien que le droit romain ait fourni aux juristes des XII^e et XIII^e siècles plusieurs définitions de la souveraineté, «les jurisconsultes romains classiques n'avaient jamais analysé l'autorité législative, la compétence ou l'autorité déléguée de manière systématique. Les juristes durent développer eux-mêmes une théorie cohérente» (Pennington, 1988: 430).

Au XII^e siècle, «la jurisprudence de droit romain et de droit canon se concentra de plus en plus nettement sur le rôle de la volonté du dirigeant dans la législation, mais dans le contexte des limites imposées par des normes supérieures sous la forme du droit divin, du droit naturel et du *ius gentium*» (Canning, 1996: 117). Selon Pennington, ce sont les canonistes qui furent les premiers à se rendre compte que la volonté du prince pouvait être distinguée du contenu de la loi. Avant Laurentius Hispanus – un canoniste du XIII^e siècle –, les canonistes avaient accepté l'idée que la loi ne pouvait être valide à moins d'incarner la raison. Laurentius suggéra plutôt que le prince pouvait promulguer une loi inique, «puisque sa volonté est tenue pour raison» (Pennington, 1988: 428). Ainsi, Laurentius «situa la source de l'autorité législative dans la volonté du prince et prépara le terrain intellectuel pour une nouvelle conception de l'autorité dans laquelle le prince ou l'État pouvait exercer le pouvoir de manière "déraisonnable", mais néanmoins légale» (Pennington, 1988: 428).

Les canonistes abordèrent ces questions parce qu'ils devaient faire face à certains problèmes posés «par des traits particuliers de la constitution de l'Église» (Pennington, 1988: 430). D'abord, ils intégrèrent les définitions juridiques romaines de la souveraineté dans des traditions ecclésiastiques plus anciennes; puis, «au cours du XII^e siècle, ils décrivent l'autorité du pape sur l'Église comme étant son *plenitudo potestatis* – la plénitude de son pouvoir – de plus en plus fréquemment» (Pennington, 1988: 433). Une telle plénitude de pouvoir avait été attribuée directement par Dieu, et non par le peuple chrétien, selon les canonistes. Mais ils introduisirent aussi une distinction importante entre le *potestas ordinata* et le *potestas*

absolutas : le premier désignait l'autorité du pape d'agir selon le droit positif, et le second la possibilité qu'il avait d'exercer des pouvoirs extraordinaires.

Le *potestas absolutas*, par conséquent, était relié au concept de plénitude du pouvoir du pape qui émergea au XII^e siècle comme façon d'exprimer la souveraineté papale. Il s'agit « d'une formulation qui pouvait être très utile pour étendre la portée de la souveraineté de la volonté du dirigeant » (Canning, 1996 : 118) ; elle ouvrit la voie à une théorie de la souveraineté « libérée de la morale, de la raison et des coutumes anciennes » (Pennington, 1988 : 430). Et elle fut appliquée « par et aux dirigeants séculiers au cours du XIII^e siècle » (Canning, 1996 : 119). Mais le *potestas absolutas* n'était en aucune sorte arbitraire, puisqu'il existait dans le cadre normatif de la fonction pontificale. Il y avait des limites que le pape ne pouvait transgresser : la structure de l'Église, les doctrines et les lois établies au temps des apôtres (l'équivalent, dans l'Église, des « coutumes du royaume »), le sens de la communauté, et de hauts standards de moralité (Pennington, 1988 : 431 ff). En général, les juristes des XII^e et XIII^e siècles, canonistes comme civilistes, reconnaissaient que le dirigeant n'exerçait pas un pouvoir sans entraves. La pensée médiévale sur la loi, la politique et la société était généralement construite sur la présomption du caractère contraignant de normes supérieures, qui faisait par exemple du *ius gentium* une forme de droit naturel. Par conséquent, « aucun dirigeant ne pouvait être considéré comme vraiment absolu. Ainsi, le concept de *princeps legibus solutus* conserva sa signification établie voulant qu'il soit libre seulement par rapport au droit positif décrété par les humains. C'était uniquement dans cette sphère qu'une forme d'absolutisme limité était possible » (Canning, 1988b : 455).

En d'autres termes, les juristes admettaient de larges zones d'activité légale pour le prince, mais ne le dispensaient pas de l'exigence qu'il ait une juste cause. On devait présumer que ce que voulait le prince était objectivement juste. Mais les juristes continuèrent de défendre la position générale suivant laquelle le prince ne pouvait pas, par sa simple volonté et sans juste cause, déroger aux normes supérieures : « Il ne pouvait changer, sans que cela ne requière d'autre cause ou raison que sa propre

volonté, que le droit positif» (Canning, 1988b: 459). Les coutumes féodales constituaient aussi des limites normatives à l'exercice des compétences gouvernementales, tout comme les droits fondamentaux de la communauté – puisque la fonction précise de l'empereur ou du roi était de préserver le bien-être de l'Empire ou du royaume (Canning, 1988b: 461-462)¹³. Ainsi, tout comme les canonistes posaient des contraintes au *potestas absolutas* du pape, les juristes civils posaient des limites à celui de l'empereur, «en déclarant que les droits de propriété des sujets dérivait du droit naturel ou du *ius gentium* et en limitant le droit de l'empereur d'aliéner les terres impériales», ainsi qu'en développant une doctrine de l'inaliénabilité des droits reliés à la fonction princière (Pennington, 1988: 438).

Il y avait néanmoins une tension entre cette structure normative et l'aspect volontariste du droit positif; et selon Canning, ce fut un thème important de la jurisprudence des XIV^e et XV^e siècles. Mais l'attention portée au rôle de la volonté dans la création de la loi – comme *voluntas* du dirigeant ou comme consentement du peuple – est particulièrement frappante, dans la pensée juridique (Canning, 1988b: 456). En réalité, l'attention portée par les juristes à la volonté comme l'élément constitutif du droit positif eut des conséquences importantes, puisqu'elle suggère une conception d'une volonté véritablement souveraine, et mena à la combinaison de la loi comme produit de la volonté et de la loi comme produit de la raison, de sorte que la volonté du dirigeant «devint sa propre justification» (Canning, 1988b: 457). Cette orientation «culmina dans la définition de Balde, "la plénitude du pouvoir est, cependant, une plénitude de la volonté [qui n'est] sujette à nulle nécessité et limitée par nulle règle de droit public"» (Canning, 1988b: 457).

La voie était ainsi ouverte à un paradigme puissant de souveraineté relié au rôle de la volonté dans la création de la loi. Des théologiens et polémistes ultérieurs attribuèrent aux monarques séculiers les mêmes pouvoirs que les canonistes avaient attribués au pape,

13. Sur la question de l'applicabilité de la structure normative, voir Canning, 1988b: 463 ss.

bien que dans le processus de transfert vers la sphère séculière, le pouvoir absolu du prince justifia des actions qui violaient les droits des sujets et des coutumes bien établies. Avec le *pro ratione voluntas* de Laurentius Hispanus, le *potestas absolutas* pava la voie à des idées plus sophistiquées de la souveraineté. Si la volonté d'un souverain était la source de la loi et n'était pas contrainte par les restrictions de la raison et de la moralité, et si, dans certaines circonstances, un monarque pouvait promulguer et agir contrairement aux critères de justice et aux préceptes de la raison [...], tous les éléments nécessaires étaient en place pour ce qui allait plus tard s'appeler «la raison d'État» (Pennington, 1988: 436).

Les juristes proposèrent aussi une théorie de la souveraineté territoriale pour accommoder les monarchies territoriales émergentes, en construisant sur le thème «du roi souverain qui ne reconnaît pas de supérieur dans les affaires temporelles et qui, dans son royaume, est l'équivalent de l'empereur» (Canning, 1988b: 464), comme je l'ai expliqué plus tôt.

La théorie juridique influença profondément les idées politiques, particulièrement en ce qui a trait à la relation entre le droit positif et l'ensemble de la structure normative, la consolidation des théories de la souveraineté territoriale, et la théorie des corporations. Chez les civilistes, il y avait deux tendances quant au statut des rois. L'une niait la souveraineté universelle de l'empereur et traitait les monarchies indépendantes comme étant sur un pied d'égalité avec l'empire territorialement restreint. L'autre avait du mal à faire de la place à l'existence de rois territorialement souverains parce que ses défenseurs «conservaient la conviction que l'empereur comme *dominus mundi* possédait une souveraineté universelle *de iure*» (Canning, 1988b: 467); ils considéraient la souveraineté comme une autorité *de iure*, et les rois comme ayant un simple pouvoir *de facto*. Cette conception changea avec Bartole et Balde qui, comme je l'ai déjà expliqué, admettaient la possibilité que les pouvoirs qui ne reconnaissent pas un supérieur puissent obtenir une véritable souveraineté sur une simple base *de facto*. Du côté des canonistes, il y a à la même période un développement important relativement à la souveraineté territoriale, lorsque la papauté commença à

traiter l'Empire comme ayant un territoire géographiquement restreint (Canning, 1988b : 468-469). Cependant, la contribution la plus remarquable des juristes du ^{xiv}^e siècle au développement du concept de l'État territorial réside dans leur application de la théorie des corporations aux cités et royaumes indépendants. Certains juristes de l'école des Commentateurs¹⁴ firent de la cité ou du royaume territorialement souverain une entité abstraite distincte de ses membres ou du gouvernement (Canning, 1988b : 474)¹⁵. Leur conception de la cité ou du royaume comme une corporation – « c'était en même temps un corps composé d'une pluralité d'êtres humains et une entité unitaire abstraite perceptible seulement par l'intellect » (Canning, 1988b : 473) – allait constituer une contribution majeure au développement du concept de l'État territorial. Par l'utilisation de la fiction juridique, ces entités étaient comprises comme dotées de la personnalité juridique et, comme personnes juridiques, elles avaient « une existence et une capacité juridiques distinctes de celles de leurs membres » (Canning, 1988b : 474).

L'ÉTAT

Les revendications à l'autorité suprême émergent donc d'abord dans le contexte des luttes entre le pape et l'empereur pour la suprématie, de la volonté des rois d'être reconnus comme le pouvoir suprême dans leur royaume, et de la défense de la liberté des cités-républiques. Mais, au ^{xvi}^e siècle, la signification de la souveraineté a changé : la loi apparaît désormais comme la capacité du souverain de prendre des décisions précises sur la base de considérations relevant du bien commun ; et

14. Cette école prend sa source au ^{xiii}^e siècle et développa l'application de méthodes argumentaires aristotéliennes à la clarification du *corpus iuris civilis* ; elle est considérée comme le moment fort de la jurisprudence civiliste au Moyen-Âge, et allait exercer une influence profonde sur la pensée politique moderne des débuts (Canning, 1996 : 161).

15. Les Glossateurs, par exemple, avaient identifié la corporation avec ses membres, la présentant comme rien de plus que les personnes qu'elle comprenait. Mais Balde montra comment la cité-peuple comme corporation combine un ensemble de personnes en une entité unitaire qui est aussi distincte de ses membres humains.

elle est dorénavant fondée sur la volonté plutôt que sur la compréhension coutumière ou la raison – bien que la confusion de la souveraineté et de la volonté devint problématique dès que la souveraineté ne fut plus attribuable à une personne « réelle » (Kratochwil, 1995 : 23). Ainsi,

le processus par lequel un pouvoir législatif absolu a été établi représente une étape cruciale à la fois dans la formation de l'État moderne et dans l'expansion de l'appareil gouvernemental. Au début du Moyen-Âge, la législation était vue comme un processus déclaratoire, et donc comme un aspect de la procédure judiciaire. [...] L'activité de légiférer, donc sa distinction avec le jugement, apparaît seulement comme le résultat d'une acceptation croissante de la loi comme une expression du commandement du souverain plutôt que comme le reflet d'un modèle coutumier immuable (Loughlin, 2003a : 22).

Cependant, « la reconnaissance que ce pouvoir de commander est impersonnel et institutionnel » (Loughlin, 2003a : 22) est d'une égale importance. Lloyd rappelle que « la souveraineté dans toute sa complexité est certainement une idée moderne », non pas parce que les penseurs de l'Antiquité classique et du Moyen-Âge n'avaient pas réfléchi à certaines des questions soulevées par la relation entre le pouvoir, l'autorité légale et quelque base morale, mais plutôt parce que

le développement d'une pleine conscience des problèmes auxquels elles donnent lieu et l'arrivée même du terme dans le vocabulaire du discours politique sont liés à l'émergence de perceptions de l'État moderne comme entité distincte du dirigeant et des dirigés, et donc comme lieu auquel la souveraineté peut être correctement attribuée. Ces perceptions sont en retour liées à la croissance et à la consolidation de l'État lui-même comme une réalité politique, une structure ou un ensemble de structures autonome construit sur les décombres des systèmes impérial et féodal et les ruines d'une chrétienté autrefois universelle (Lloyd, 1991a : 354).

En réalité, quand le système hiéocratique de la société médiévale fut confronté à la fois à la redécouverte de la théorie politique aristotélicienne – avec son accent sur la communauté

politique comme association naturelle et l'engagement des citoyens – et à la réinterprétation des axiomes civilistes (par exemple, la *lex regia*), la question de la localisation du pouvoir suprême fut de nouveau ouverte; et cette fois «la réponse repose dans l'identification de ce pouvoir comme propriété d'une entité distincte du dirigeant, du peuple et même de Dieu lui-même» (Lloyd, 1991a: 356).

Le point de vue voulant que le concept de souveraineté (étatique) soit spécifiquement moderne est partagé notamment par Kratochwil (1995), Loughlin (2003a) et Hinsley (1986). Bien que Bodin relie l'idée de la souveraineté à celle – romaine antique – de majesté (Kelley, 1991: 92), Kratochwil soutient que le terme «souveraineté» ne prend pas ses racines dans la tradition classique; il émerge des luttes du Moyen-Âge. Il insiste pour dire que la positivisation du droit et le fait que Bodin retire aux limites institutionnelles sur le pouvoir royal leur statut contraignant (par exemple, le consentement des Parlements ou des états à la législation n'est plus constitutionnellement requis) font partie du processus par lequel la revendication à l'autorité suprême «fut jumelée avec une règle particulière d'attribution pour l'exercice de cette autorité» (Kratochwil, 1995: 25). C'est par ce processus même que la souveraineté devint une institution distincte, sur le modèle du *dominium* du détenteur de propriété en droit romain privé – une conception qui autorise des droits de propriété exclusifs (Kratochwil, 1995: 25). Loughlin soutient que la souveraineté est absolument inséparable de l'État et que, «bien que la terminologie de la souveraineté était utilisée pendant la période médiévale, le concept dans son sens véritable n'existait pas» (Loughlin, 2003a: 73). Le concept prend sa signification pleinement moderne seulement quand l'activité de gouvernance émerge comme pratique autonome, ce qui n'est réalisé «que comme conséquence de la formation de l'État moderne» (Loughlin, 2003a: 74). En d'autres mots, la souveraineté est distinctement moderne quand elle désigne l'expression du pouvoir public, et en tant que telle, elle réside dans le cadre institutionnel établi de l'État (Loughlin, 2003a: 83). Quant à Hinsley, il explique que l'idée de souveraineté est d'abord «l'idée qu'il y a une autorité politique ultime et

absolue dans la communauté politique», mais que c'est quand ces termes («autorité politique», «communauté politique», «ultime et absolue») acquièrent une nouvelle signification qu'on en arriva finalement à la notion de souveraineté (Hinsley, 1986: 26). Avant Hobbes, la conception dominante de la société politique est une conception dualiste, selon laquelle le pouvoir réside soit dans le peuple, soit dans le dirigeant. Puis,

[a]lors que les anciennes notions de l'autorité comme simple pouvoir supérieur furent progressivement remplacées par la conviction que la souveraineté est l'attribut essentiel de l'autorité politique [...], il devint plus important qu'avant pour les défenseurs du pouvoir de la Couronne, des droits de la communauté et de la suprématie de l'Église de souligner que l'autorité finale repose là où ils soutenaient depuis longtemps qu'elle devait reposer (Hinsley, 1986: 131-2).

Bodin, par exemple, soutenait que le dirigeant était seul investi du pouvoir souverain, alors qu'Althusius insistait pour dire que la *maiestas* appartenait exclusivement au peuple. La formulation hobbesienne du concept de souveraineté représenta une étape importante vers la résolution de la conception dualiste prévalante de la société politique en détruisant la personnalité séparée du peuple – rappelons que pour Hobbes il n'existe pas de peuple avant que l'État soit créé, mais seulement une foule de personnes individuelles qui ne sont pas dotées de l'agentivité politique – et en transformant les droits du dirigeant «en substituant au Prince la notion abstraite de l'État» (Hinsley, 1986: 141-2).

La contribution de Hobbes diffère de celle des thomistes, notamment en faisant de l'État le souverain. Cependant, à l'époque où Hobbes avança cet argument, il ne pouvait être interprété que comme signifiant que le dirigeant possédait personnellement la souveraineté, puisque les organes et les formes de gouvernement – de même que les relations de ce dernier avec la société – n'étaient pas très développés; ainsi, «sa tentative d'exprimer de manière précise l'idée de l'État l'attire très près de l'argument que dans la communauté parfaite, la personnalité du peuple se fond entièrement dans celle du dirigeant»

(Hinsley, 1986 : 146). De plus, l'idée avancée par les théoriciens de la Contre-Réforme, suivant laquelle le peuple, en établissant un dirigeant, renonçait en fait à sa souveraineté première, contribua à ce que l'argument de Hobbes soit interprété comme signifiant que le dirigeant possédait personnellement la souveraineté; en interprétant l'acte d'instaurer un dirigeant comme un acte d'abrogation de la souveraineté première du peuple par les gens eux-mêmes, ces théoriciens rendirent floue la tension entre l'idée que toute autorité politique réside dans le peuple, d'une part, et les idées absolutistes, d'autre part. L'introduction de la notion abstraite d'État dans l'œuvre de Hobbes impliquait aussi que la croyance plus ancienne dans un contrat de règne ou de gouvernement entre le peuple et le dirigeant soit abandonnée. Les théories antérieures l'avaient conservée en raison de leur approche dualiste, mais pour Hobbes «il ne pouvait y avoir qu'un unique contrat par lequel tous les individus acceptaient de se soumettre à l'État mais auquel l'État, nécessairement souverain, n'était absolument pas partie» (Hinsley, 1986 : 143).

À l'époque des luttes entre les Huguenots et la monarchie française, par conséquent, il y a un affrontement très clair entre les défenseurs de la souveraineté populaire et ceux qui, à l'instar de Bodin, défendent la souveraineté de la république explicitement en se fondant sur la thèse de l'aliénation de la souveraineté première du peuple. Il y eut, en réalité, de nombreuses contributions à l'idée que les gens retiennent leur souveraineté première, une idée qui doit aussi être comprise, après Hobbes, dans le contexte de l'émergence de l'État territorial. Par exemple, Locke dut faire face à la question de déterminer comment accommoder l'idée de l'État et les demandes croissantes en faveur d'un système constitutionnel de droit encadrant les relations à l'intérieur du corps politique. Chez Locke, la souveraineté n'est pas entièrement transférée à l'État; l'autorité politique est divisée entre plusieurs sphères indépendantes, et la législature reçoit la pleine suprématie aussi longtemps qu'un organe de gouvernement n'agit pas de manière à détruire l'ensemble du dispositif. Diriger, dans la pensée de Locke, signifie être titulaire du pouvoir exécutif sur une base fiduciaire

(Hinsley, 1986: 147). Le lieu de la souveraineté «est suspendu quelque part entre l'État et la société, un lien constitutionnaliste qui est devenu associé à la nature profonde du gouvernement légitime de l'État souverain. Ainsi conçue, la souveraineté est compatible avec les droits des citoyens et la responsabilité du gouvernement et de l'administration, incluant le chef de l'État» (Falk, 1993: 852).

Ce nouveau type de relation entre les gens, leurs dirigeants et les organismes gouvernementaux soulève des questions intéressantes quant au type de relation qui existe entre un peuple souverain et l'État souverain. Dans les doctrines modernes de la souveraineté populaire, qui émergent au XVIII^e siècle, le peuple gouverne: les gens participent à la détermination de la politique publique conçue comme exercice des droits souverains (Kratochwil, 1995: 30). Ils le font dans le contexte de «l'établissement d'une forme institutionnalisée de gouvernement qui est capable de s'imposer à la société comme un instrument de pouvoir» (Loughlin, 2003b: 57). Ainsi, la notion de souveraineté se présente comme une institution singulière dotée de fonctions propres, dans les communautés politiques modernes. Tournons-nous donc maintenant vers l'analyse de telles fonctions, de manière à essayer de clarifier la relation entre la souveraineté étatique et la souveraineté populaire dans les régimes démocratiques modernes.

CHAPITRE 3

Les fonctions de la souveraineté

La souveraineté comme revendication à l'autorité ultime dans des ordres de gouvernements soulève la question de la source d'une telle autorité, de la nature de la relation de gouvernance, et des institutions ou agents qui peuvent légitimement revendiquer son exercice. Ce sont là trois questions distinctes ou, plus précisément, trois composantes distinctes qui peuvent être reliées de différentes manières. La souveraineté de l'État fut d'abord mise de l'avant dans des régimes où l'autorité était conçue comme monarchique et dynastique. La doctrine de la souveraineté étatique – bien qu'elle ait été élaborée conjointement avec les débats sur la résistance légitime et les droits naturels des sujets – émergea avant que les doctrines modernes sur la souveraineté populaire ne réussissent à écarter la gouverne monarchique comme source ultime d'autorité dans l'État. Quelques centaines d'années plus tard, les mêmes États deviendraient des États démocratiques, dotés de régimes organisés sur la base de l'idée que le peuple gouverne – une idée très différente de celle voulant que le peuple ait vaguement consenti, d'une quelconque manière, à la gouverne d'un monarque. Et la représentation de qui est le peuple, de même que la manière

dont une telle représentation influe sur la relation entre les institutions et la société, varie aussi de manière importante.

La souveraineté « moderne » est une institution particulière, reliée à une manière caractéristique de revendiquer l'autorité ultime dans et sur un territoire. Du point de vue de l'État, une revendication de souveraineté est une revendication à la fois de suprématie et d'indépendance : pour le public « interne », c'est une revendication à l'autorité ultime ; pour un public « externe », c'est une revendication d'indépendance par rapport à toute autre autorité de gouvernement (Werner et De Wilde, 2001 : 290 ; Jackson, 1999 : 433). Une telle description de la nature de la revendication de souveraineté laisse par contre ouverte la question de la source de cette autorité – qui peut l'avoir autorisée et comment – et de la nature de la relation de gouvernance. C'est le cas parce qu'une telle description met l'accent sur la souveraineté de l'État, qui est habituellement comprise comme la composante principale d'un système international d'États à l'intérieur duquel les espaces sur lesquels une telle autorité suprême est exercée sont territorialement et mutuellement exclusifs – du moins dans le portrait conventionnel du système dit westphalien¹. Par exemple, Jackson explique que

la souveraineté dans la politique mondiale est une manière caractéristique d'organiser les contacts et les relations de communautés politiques, ou États, de façon à ce que leur indépendance politique soit mutuellement reconnue et qu'ils coexistent et interagissent sur la base d'une égalité formelle et d'un droit de non-intervention qui y correspond (Jackson, 1999 : 434).

-
1. Murphy rappelle que « les traités qui mirent fin à la Guerre de Trente Ans constituèrent simplement une première formalisation importante d'un ordre politico-territorial qui avait des racines dans les cités libres de l'Europe de la fin du Moyen-Âge, dans les États absolutistes en émergence en Occident, et dans le principe du *cuius regio, eius religio* dans le Saint-Empire romain » (Murphy, 1996 : 84). Keating soutient plutôt que la Paix de Westphalie ne fonda pas le système actuel d'États européens, et que sa principale réalisation fut de prolonger le Saint-Empire romain de 150 ans : « Le raisonnement soi-disant westphalien semble provenir d'une interprétation téléologique de ce qui advint pendant les trois cents ans subséquents et d'une présomption que les germes doivent avoir reposé dans cet événement » (Keating, 2003 : 194).

De ce point de vue, la souveraineté est la norme fondamentale sur laquelle une société d'États repose ultimement. Selon Werner et De Wilde, la fonction principale de la souveraineté est « de constituer une différence entre les sphères "interne" et "externe" et, sur la base de cette différence construite, de légitimer les revendications à une position privilégiée par rapport aux autres entités souveraines, particulièrement les revendications d'être libre de toute "interférence externe" dans "les affaires internes" » (Werner et De Wilde, 2001 : 288). L'existence de revendications de souveraineté suppose un public précis – la société internationale – « qui reconnaît la validité de la distinction entre l'interne et l'externe et agit sur la base de la croyance en l'existence de cette distinction » (Werner et De Wilde, 2001 : 288).

La plupart des auteurs semblent convenir que la souveraineté est un concept ou une notion spécifiquement moderne, dans la mesure où elle incarne « l'autonomie du politique » et la mise sur pied d'une forme institutionnalisée spécialisée de gouvernement territorial dont la volonté souveraine est exprimée par la loi. En d'autres termes, la plupart des auteurs semblent d'accord pour dire que la souveraineté – en tant qu'elle diffère de la *maiestas* ou de l'*imperium* – est un concept moderne parce qu'elle est inséparable de l'État, et ce, bien qu'on doive conserver une distinction analytique entre eux. En fait, lorsqu'ils parlent de la souveraineté, beaucoup de gens pensent au caractère institutionnel de l'autorité ultime dans l'État. Hinsley, par exemple, définit la souveraineté comme le concept « qui maintient [...] qu'il doit y avoir une autorité ultime dans la société politique si la société doit pouvoir exister, ou, au moins, pouvoir vraiment fonctionner » (Hinsley, 1986 : 217)². Biersteker et Weber la définissent « comme le droit reconnu à l'externe d'une entité politique d'exercer l'autorité ultime sur ses affaires » (Biersteker et Weber, 1996 : 12). Selon Murphy, la souveraineté est l'idée « que l'autorité ultime sur la plupart des questions sociales,

2. Soulignons que la définition de la souveraineté comme autorité légitime proposée par Philpott (1999) est à la fois trop vague (qu'est-ce qui doit être considéré comme légitime, et selon quels normes, principes ou critères?) et trop étroite (la légitimité des revendications à la souveraineté peut toujours être contestée).

économiques, et politiques, sinon toutes, devrait appartenir à ceux qui contrôlent les entités territoriales qui composent le système [d'États territoriaux]» (Murphy, 1996: 82). Walker soutient qu'elle porte «sur une revendication effective plausible et raisonnable à l'autorité ultime, [...] une représentation de l'autorité présentée au nom d'une société et qui est (avec plus ou moins de succès) constitutive de cette société *comme* société politique ou comme entité politique» (Walker, 2003: 17). Elle inclut le pouvoir interne vis-à-vis de la communauté politique tout comme le droit d'exercer les pouvoirs au nom de cette communauté dans le domaine international (Walker, 2003: 17). Par conséquent, le noyau irréductible de tout ordre souverain est qu'il «doit assumer sa propre souveraineté continue ou modifiable d'elle-même dans sa sphère d'autorité (règles de reconnaissance et de transformation) et conserver son autorité d'interprétation (règles de décision), décidant des frontières de cette sphère d'autorité» (Walker, 2003: 28)³.

Les débats sur l'autorité à l'intérieur de tels systèmes de gouverne ne concernent pas seulement les relations des dirigeants avec ces systèmes, ni seulement les principes organisant la coexistence de ces entités politiques une fois que leur indépendance comme systèmes territorialement exclusifs de gouverne en vient à être vue comme norme fondamentale du politique. Ils sont aussi relatifs à l'importance et à la forme du consentement de la communauté à la gouverne, ainsi qu'à sa participation à la légitimation, à l'organisation et au fonctionnement des institutions politiques. En d'autres termes, cela soulève aussi des enjeux relatifs à la source ultime de l'autorité dans un système de gouverne et à la nature de la relation de gouvernance.

Mais déterminer si les régimes fondés sur la notion de souveraineté populaire comme un exercice actif et ininterrompu de l'autorité première du peuple ont simplement modifié «les conditions d'arrière-plan de l'exercice des droits souverains» (Kratochwil, 1995: 31), ou s'ils ont aussi modifié la conception

3. Voir aussi Bellamy (2003): l'élément central de la souveraineté est la possession de l'autorité suprême.

même des droits souverains de l'État, est loin d'être facile. Par exemple, Onuf soutient que quand l'idée que les dirigeants sont des agents du peuple «est combinée avec un degré important de majesté et une revendication incontestée à gouverner sur un territoire déterminé, ils se fondent [ensemble] pas seulement comme enveloppe de l'État, mais en tant que son architecture principale» (Onuf, 1991 : 437) : la souveraineté décrit la fusion conceptuelle de l'État avec le territoire, le peuple, l'organisation de la coercition, et une idée de majesté, «de sorte qu'ils deviennent indivisibles» (Onuf, 1991 : 437). Cependant, j'ai soutenu que l'histoire de l'idée de souveraineté populaire justifie que l'on garde ces idées empiriquement, normativement et analytiquement distinctes ; la simple présomption qu'elles fusionnent dans l'État moderne n'est pas vraiment utile si nous voulons avoir une idée plus claire de la manière dont elles se rapportent les unes aux autres.

Comment, donc, les revendications à l'autorité légitime ultime des gens, des dirigeants et des institutions gouvernementales sont-elles liées dans la notion moderne de souveraineté comme conception particulière de la relation de gouvernance ? Il est en réalité particulièrement intéressant et important, dans le contexte actuel, de soulever la question de la relation entre la souveraineté populaire et la souveraineté de l'État. La souveraineté de l'État a été largement débattue, par exemple dans les discussions sur le pluralisme juridique et constitutionnel, un courant qui remet en cause les États comme seul lieu de l'autorité constitutionnelle. Une telle remise en cause n'a pas eu, jusqu'à présent, de véritable contre-partie dans les réflexions sur la souveraineté populaire. On peut cependant se demander si certaines revendications et certains processus actuels n'ont pas aussi des répercussions importantes sur la souveraineté populaire. De telles questions seront abordées dans les chapitres cinq, six et sept. Pour l'instant, nous allons examiner les principales fonctions reliées à l'idée de souveraineté étatique, et proposer une manière d'aborder la question de la relation entre l'État moderne et les doctrines modernes de la souveraineté populaire.

La première section de ce chapitre rappelle brièvement l'idée de souveraineté étatique comme construit social. Dans la seconde section, je proposerai que trois principales fonctions s'y rattachent. Dans la troisième section, je commencerai à aborder la question de la relation entre l'État moderne et les doctrines modernes de la souveraineté populaire en analysant deux thèses qui relient la souveraineté à une manière particulière de concevoir la relation entre l'État et le corps politique, et qui contribuent ainsi au débat sur la souveraineté. Ces deux thèses proviennent de la théorie du droit et mettent l'accent sur la relation de gouvernance qui est au cœur de l'État moderne : elles relient la souveraineté à la relation même entre l'État et le corps politique, et rendent la souveraineté populaire dépendante de caractéristiques étatiques ou similaires à celles de l'État. Elles soulèvent donc la question suivante : les régimes dans lesquels les gens gouvernent comme agent actif sont-ils inséparables de la forme particulière de souveraineté territoriale incarnée par l'État moderne ? La discussion de cette question continue dans les chapitres suivants, qui abordent les questions de la nation (chapitre quatre), de la démocratisation des États nationaux (chapitre cinq), des sociétés plurinationales (chapitre six) et de la globalisation (chapitre sept). Ces chapitres insisteront sur l'importance des processus de contestation dans la définition, la forme et l'étendue de la souveraineté populaire. Je soutiendrai que la souveraineté populaire et la relation de gouvernance incarnée par l'État moderne sont toutes deux susceptibles de changer quand les objets, les revendications et l'étendue de la politique contestataire – qui influent tous sur les frontières et la nature de l'entité politique – se transforment.

LA SOUVERAINÉTÉ ÉTATIQUE

L'acceptation de l'idée de souveraineté interne dans la pratique de l'État est au cœur de l'État moderne (Fassbender, 2003 : 117)⁴. La souveraineté concerne d'abord et avant tout les

4. Voir aussi Falk (1993 : 851) : «Le premier usage [...] était presque exclusivement consacré aux relations État/société, la dimension interne de la souveraineté. La doctrine de la souveraineté fournissait une manière de situer le centre de l'autorité

relations de pouvoir. Les revendications liées à la nature et à la portée du politique sont des revendications qui concernent qui va décider sur quoi et sur qui. Si l'État apparaît comme une entité distincte à la fois des dirigeants et des dirigés, incarnant ainsi une conception typiquement moderne du politique comme sphère autonome, il exclut en même temps qu'il inclut; il intègre une revendication puissante au monopole de la coercition légitime; et il ne signifie pas que le peuple gouverne. La notion de souveraineté populaire n'est parfois que la justification idéologique du pouvoir sans entraves des dirigeants d'un État, comme l'était la notion de *lex regia* dans l'ancien empire romain.

La souveraineté étatique a été décrite de manière variée comme concept (social) (Biersteker et Weber, 1996; Hinsley, 1986), institution (Werner et De Wilde, 2001; Jackson, 1999), statut (Werner et De Wilde, 2001), norme et présomption fondamentale quant à l'autorité (Jackson, 1999), organisation constitutionnelle de la vie politique (Jackson, 1999), indépendance constitutionnelle (James, 1999). Jackson insiste sur le caractère institutionnel de la souveraineté: c'est «une institution juridique qui authentifie un ordre politique fondé sur des États indépendants dont les gouvernements sont les autorités principales à la fois intérieurement et internationalement» (Jackson, 1999: 432). C'est aussi, par conséquent, la norme fondamentale sur laquelle une société d'États repose ultimement (Jackson, 1999: 432). Werner et De Wilde décrivent aussi la souveraineté comme une institution, mais ils mettent l'accent sur le rôle qu'elle joue dans les discours normatifs: «une revendication réussie de souveraineté établit un lien entre un fait institutionnel ("être" souverain) et les droits et devoirs qui découlent de l'existence de ce fait institutionnel» (Werner et De Wilde, 2001: 284). Ils critiquent la présomption suivant laquelle la signification du terme consiste en un état de choses qui lui correspond dans la réalité, et insistent plutôt sur l'uti-

quant au conflit interne et, finalement, était un moyen de soutenir les prétentions de l'État contre des prétendants féodaux et ecclésiastiques rivaux. L'État devint "souverain" parce qu'il réussit en général à faire respecter ce pouvoir définitif de décision.»

lisation du terme comme forme particulière de légitimation : la souveraineté est un statut revendiqué doté de fonctions discursives, plutôt qu'un concept descriptif (Werner et De Wilde, 2001 : 287). Soulignons que bien que le sens de la souveraineté ait été construit différemment dans les différents sous-champs de la science politique et du droit international (Prokhovnik, 2007 : 9), il semble néanmoins y avoir un consensus assez large sur la souveraineté comme revendication à l'autorité suprême ou ultime ainsi qu'à l'indépendance, et comme étant la norme fondamentale de la coexistence des systèmes politiques dans la société internationale contemporaine. Des travaux importants ont récemment insisté sur l'erreur descriptive reliée au principe de souveraineté, mais cela ne signifie pas que la souveraineté n'a pas une emprise sociale bien réelle et importante, au contraire. Comme l'explique Murphy, l'importance géographique politique de la souveraineté comme idéal territorial « n'allait rien de moins qu'évincer les conceptions concurrentes de la manière dont le pouvoir peut être organisé au point que l'idéal territorial souverain devint le seul cadre spatial imaginable de vie politique » (Murphy, 1996 : 91). Cette tendance résulta à la fois des avantages potentiels de la poursuite réussie d'une stratégie territoriale d'imposition de l'autorité et de contrôle des populations et des ressources, et du fait que la consolidation du pouvoir dans des territoires séparés accroît l'importance sociale de ces entités et amène davantage de différenciation entre les systèmes sociaux, économiques et culturels (Murphy, 1996 : 89-91).

LES FONCTIONS DE LA SOUVERAINETÉ

La souveraineté, comme concept, norme et institution, semble investie de trois principales fonctions : une fonction reliée à l'expression et au maintien de l'ordre, une fonction reliée à la représentation des relations d'autorité dans le corps politique, et une fonction reliée à l'idée que l'entité politique constitue une unité. L'utilité analytique du concept de souveraineté et les revendications normatives qu'il comporte reposent sur ces fonctions, que je vais ici brièvement expliquer.

Souveraineté et ordre

La revendication efficace à l'autorité ultime présentée au nom d'une société en tant que communauté politique est une affirmation de la capacité d'ordonner une telle société. Dans l'État moderne, cette revendication tire son caractère distinct en partie de la présomption qu'elle est présentée à partir d'un point de vue qui, bien qu'il soit autonome, représente la communauté comme un tout – en d'autres mots, du point de vue du politique. Dans l'Europe du *xvi^e* siècle, le concept de l'État et la notion de souveraineté se développèrent tous deux dans le contexte du conflit et du désordre sociaux. Comme je l'ai rappelé plus tôt, Bodin développa sa notion de souveraineté dans le contexte des luttes entre les Huguenots et la monarchie française, les premiers ayant proposé une théorie constitutionnelle séculière de la résistance que Bodin refusait de reconnaître. Hobbes franchit le pas décisif vers le concept typiquement moderne de l'État dans le contexte des désordres civils en Angleterre. De son point de vue, la seule manière d'assurer la paix et la sécurité était que tous renoncent à leurs droits naturels et se soumettent à un souverain qui serait le seul législateur et juge suprême. Lindahl soutient que le désordre et la menace de désintégration ne peuvent à eux seuls expliquer pourquoi les guerres civiles du *xvi^e* siècle ont pris tant d'importance pour Bodin. Selon lui, c'est à cause d'une expérience plus générale de « disparition de l'ordre » (Lindahl, 2003 : 88-89). Cependant, Hinsley suggère que l'idée de souveraineté se fait généralement remarquer dans des périodes de désordre et de chaos, précisément parce qu'elle met l'accent sur l'importance d'une autorité ultime et absolue dans la communauté politique. Il explique que ce fut le cas dans la Rome antique, comme pour l'Europe du *xvi^e* siècle – la principale différence étant que dans cette dernière, les droits du dirigeant et ceux de la communauté « succombèrent à la doctrine de la souveraineté de l'État lui-même » (Hinsley, 1986 : 126). Werner et De Wilde soutiennent de manière similaire qu'une revendication forte de souveraineté est plus susceptible de se présenter à des moments où des revendications concurrentes à l'autorité se présentent (Werner et De Wilde, 2001 : 286). Ainsi, « la souveraineté naît par un processus dans lequel un groupe

de gens dans un territoire défini sont façonnés en une cohésion ordonnée par l'établissement d'une autorité de gouvernement qui peut être différenciée de la société et est capable d'exercer le pouvoir politique absolu» (Loughlin, 2003b : 56). Cela annonce en retour deux autres fonctions de la notion moderne de souveraineté : la souveraineté comme incarnation de l'autonomie du politique, et la souveraineté comme expression du sentiment d'une unité politique.

La souveraineté comme incarnation de l'autonomie du politique

L'idée que la souveraineté est la caractéristique fondamentale de l'autorité politique eut d'abord pour conséquence que les défenseurs de la suprématie de l'Église, ceux du pouvoir de la Couronne et ceux des droits de la communauté considèrent d'autant plus important de soutenir qu'elle devait résider dans la partie du corps politique qu'ils privilégiaient comme le détenteur d'une telle autorité (Hinsley, 1986). Mais il semble que la manière dont le débat se présentait se soit transformée une fois que la notion abstraite de l'État fut introduite – en d'autres termes, selon Hinsley, un fois que le point de vue dualiste fut écarté par Hobbes. Hinsley soutient que l'on en vint à réaliser que le pouvoir devait être partagé entre l'État et la communauté, et que cela explique la fonction remplie par le concept de souveraineté, qui selon lui allait « fournir une formule assurant l'exercice effectif du pouvoir une fois que cette division du pouvoir ou collaboration des forces deviendrait inévitable » (Hinsley, 1986 : 222). Autrement dit, la complexité accrue de la communauté conduisit à mettre l'accent sur l'importance de l'État et la nécessité d'assurer l'exercice effectif du pouvoir ; la seule possibilité, selon Hinsley, « était de situer la souveraineté dans le corps politique composé de la communauté et de l'État conjointement, la communauté étant vue comme entièrement ou partiellement la source de la souveraineté et l'État comme le seul instrument de son exercice » (Hinsley, 1986 : 222). De plus, l'avènement des législatures, l'introduction de la représentation, l'extension du droit de vote et les développements corrélatifs « requièrent de la notion de souveraineté qu'elle réside

dans le corps politique comme moyen de préserver le préalable d'une action effective dans et pour la communauté, la souveraineté de l'État » (Hinsley, 1986: 223). Cela indique le caractère paradoxal de la relation entre la communauté et l'État: la souveraineté de l'État est comprise comme étant préservée par la notion que la souveraineté réside dans le corps politique, parce que l'État incarne l'idée qu'il y a une communauté politique. Dire, comme le fait Hinsley, qu'il fallait franchir ce pas ne signifie pas qu'il y ait à l'œuvre une quelconque téléologie, bien sûr – de toute façon, je ne soutiendrais pas une telle interprétation. Il s'agit d'une manière, parmi d'autres possibles, dont la tension inhérente à la relation de gouvernance dans les sociétés modernes complexes pouvait prendre forme, et elle émerge des luttes pour les droits et les pouvoirs, de débats, de discours et d'idées – autrement dit des interactions entre 1) les processus de centralisation et de consolidation du pouvoir dans différents royaumes vus comme entités territoriales distinctes, 2) les luttes de certaines catégories de gens (par exemple les Huguenots) pour défendre leurs intérêts (qui peuvent être énoncés comme des droits, cependant), 3) les guerres et le tumulte civils, ainsi que 4) les débats sur le rôle du consentement, la représentation et la participation de la communauté. Cela nous indique aussi la fonction idéologique de la souveraineté étatique: l'État, précisément parce qu'il est vu comme incarnant la communauté politique, peut utiliser cette représentation pour défendre son autonomie, dans les affaires « internes » et « externes ».

La souveraineté comme incarnant l'unité d'une entité politique

L'exercice de l'autonomie politique est lié à un territoire défini dans lequel les gens comme corps politique non corporatif se représentent comme unis à leurs concitoyens par des relations de solidarité. La revendication à une différence (quasi) ontologique entre la sphère « interne » et la sphère « externe » véhicule une représentation du corps politique comme une sorte d'« unité », une représentation dont il dépend. Cette revendication est à la fois politique et normative ; et selon H. Lindahl, elle est aussi ontologique. De son point de vue, le « problème »

de la souveraineté peut être compris comme le problème de la possibilité même de la constitution par elle-même d'une communauté politique: la souveraineté concerne la notion même d'entité politique. Un peuple souverain n'existe pas indépendamment de la représentation de ce qui en fait une communauté. En d'autres termes, la représentation de l'unité – de ce qui fait d'un peuple une communauté – est indispensable à l'autodétermination collective (Lindahl, 2006: 897; Lindahl, 2001: 175)⁵. Une telle identité est assignée par l'institutionnalisation d'un ordre juridico-normatif qui détermine les frontières séparant l'intérieur de l'extérieur. Cette fonction de la souveraineté comme incarnant l'unité d'une entité politique repose aussi sur l'idée de l'État comme organisation ultime de prise de décision dans une communauté politique. Une telle idée

suggérait que la souveraineté devait être re-posée comme dépendant d'une conception partagée de la légitimation, soutenue par l'entièreté du *commonwealth*, et excluant que l'un des composants constituant [...] le régime politique soit privilégié. Le nouveau modèle dirigeait ainsi les obligations politiques vers une organisation englobante représentant l'ensemble de la communauté politique et signifiait clairement que le but du souverain était de préserver le statut de l'ensemble du corps politique comme entité unie (Hont, 1994: 184).

Tournons-nous donc maintenant vers deux thèses axées sur la relation entre une telle organisation et le peuple, de manière à proposer une façon d'aborder la question de la relation entre la souveraineté étatique et les doctrines modernes de la souveraineté du peuple.

5. Mais soulignons que Reynolds soutient que dans l'Europe occidentale médiévale, le fait d'être un royaume et de partager une seule loi et un seul gouvernement a promu un sens de la solidarité entre les sujets d'un royaume, « et les a fait se décrire comme un peuple » (Reynolds, 1997: 253). Selon elle, « en 900, l'idée d'un peuple comme une communauté de coutume, de droit et d'origine était déjà bien enracinée dans la société occidentale » (Reynolds, 1997: 256).

LA SOUVERAINETÉ ET LA NATURE DE LA RELATION DE GOUVERNANCE DANS L'ÉTAT MODERNE

C'est à la relation même entre l'État et le corps politique que N. Walker et M. Loughlin – de la perspective du constitutionnalisme et de la théorie du droit – rapportent la souveraineté. Plutôt que d'insister sur la distinction entre l'intérieur et l'extérieur et sur la souveraineté comme norme de coexistence d'États souverains, ils insistent sur la relation entre les aspects politique et juridique de la souveraineté. L'argument central de Loughlin est que la souveraineté comme représentation de l'autonomie du politique est relationnelle, au sens où elle ne réside pas dans un « lieu » précis. Il insiste sur la manière dont le droit public a eu comme rôle de soutenir le lien entre l'État et la nation en donnant au premier l'autorité de gérer la seconde. Walker soutient que la souveraineté est une précondition de la formation d'une entité politique constitutionnelle, et que même dans le contexte actuel de modifications à la configuration de l'autorité, le langage de la souveraineté peut être approprié puisque demeure présente la même prétention à l'autorité ultime quant au tracé de la frontière entre l'intérieur et l'extérieur. Examinons tour à tour ces thèses.

La souveraineté, le droit public et l'État

L'analyse de Loughlin concerne la fonction régulatrice du droit. Il veut comprendre « comment le droit public a eu pour fonction de soutenir le lien entre l'État et la nation [...] en donnant au premier l'autorité – l'autorité légitime – de gérer la seconde » (Christodoulidis et Tierney, 2008 : 6). Le pouvoir public est le pouvoir politique harnaché par l'institutionnalisation de l'autorité – un système de gouvernement (Loughlin, 2003a : 78). C'est une relation formelle constituée par un système de gouverne. Le pouvoir public acquiert un statut autonome avec la création de l'idée moderne de l'État. La souveraineté est l'expression d'un tel pouvoir public ; elle est « une fonction des arrangements institutionnels établis comme conséquence de la formation de l'État moderne » (Loughlin, 2003a : 80), et n'a de sens « qu'une fois reconnu le caractère public, officiel

du pouvoir gouvernemental » (Loughlin, 2003a: 82)⁶. L'idée de représentation est cruciale, selon Loughlin, puisque le pouvoir public «est à la fois généré et utilisé au moyen de la représentation» (Loughlin, 2003a: 70): l'idée de représentation indique «une distinction entre les aspects public et privé de la personnalité d'un représentant» (Loughlin, 2003a: 57)⁷. Par la représentation, ceux qui exercent le pouvoir gouvernemental se voient confier certaines responsabilités, et les gens sont transformés en citoyens. Ainsi, pour Loughlin, «c'est dans la fondation de l'État souverain que le concept du "peuple" comme un acteur politique collectif prend vie; et c'est dans cette fondation que le peuple et la souveraineté sont réciproquement liés par le concept de représentation» (Tierney, 2008: 17).

L'objet du droit public est l'activité de gouverner l'État comme entité distincte à la fois de ses membres et de ses agents (Loughlin, 2003a: 153)⁸. La nature particulière du droit public vient de la singularité de son objet et «des tâches qu'exécute la loi relativement à l'activité de gouverner», à savoir établir un cadre de promulgation des règles qui organisent la vie sociale de même que déterminer et maintenir la structure d'autorité de l'État, incluant les conditions par lesquelles l'autorité gouvernementale est établie et maintenue (Loughlin, 2003a: 155). Par conséquent, «compris comme le droit relatif à l'activité de gouverner, le droit public peut être défini comme l'assemblage des règles, principes, canons, maximes, coutumes, usages et mœurs

6. Voir aussi Loughlin, 2003b: 56.

7. Le premier pas vers cette conception relationnelle du pouvoir public se trouve dans l'œuvre de Hobbes, dans laquelle le pouvoir souverain est considéré comme résidant dans une fonction représentative, plutôt que d'être personnel. Hobbes proposa de concevoir une autorité gouvernementale distincte à la fois du peuple et de la personnalité des détenteurs de fonction, et lia la question du lieu de l'autorité politique à la question de la représentation.

8. Du point de vue de Loughlin, le droit public est «la structure normative (au sens de fondé sur des règles) qui s'occupe de la création et de la dynamique permanente de l'autorité publique. Il concerne le pouvoir, mais le pouvoir avec un visage public, auquel un système constitutionnel accorde la légitimité» (Christodoulidis et Tierney, 2008: 3). Le droit public s'occupe des devoirs liés à la fonction du représentant (l'État).

qui déterminent, maintiennent et normalisent l'activité de gouverner» (Loughlin, 2003a : 15).

Le pouvoir public ne repose pas dans un lieu précis, cependant. Il est créé « comme produit de la relation politique entre le peuple et l'État » (Loughlin, 2003a : 70), par le dispositif de gouverner (Loughlin, 2003a : 81, 83). Par conséquent, la souveraineté ne peut être ni divisée ni partagée, contrairement à l'autorité gouvernementale : elle est « constitutive du droit public ; c'est une expression, qui fait autorité, d'une manière particulière d'être. Nous ne pouvons aller au-delà de la souveraineté sans détruire l'idée du droit public » (Loughlin, 2008 : 56). La souveraineté « sert de représentation à l'autonomie du politique et est le concept fondateur du droit public moderne » (Loughlin, 2008 : 56) ; elle « émerge de la fondation de l'État moderne à la fois comme revendication à la suprématie de la loi et comme symbole de l'autonomie du politique » (Loughlin, 2003a : 158). L'État ne doit pas être identifié à l'appareil institutionnel du gouvernement. Il est

l'entité créée par un acte fondateur ; l'État est une représentation collective d'un peuple (un « nous »). Cette idée philosophique fondamentale de l'État (autrement dit, « la Nation ») fournit la présomption fondatrice sur la base de laquelle une élaboration des préceptes du droit politique devient concevable [...]. La revendication à l'autonomie est en définitive une revendication ontologique (Loughlin, 2008 : 60).

Le pouvoir constituant est le principe générateur du droit public. Il assure la médiation des tensions entre la démocratie et le droit, et ses origines « se trouvent dans le processus par lequel "les gens", d'une force passive, sont transformés en une force active » (Loughlin, 2003a : 101)⁹. Les révolutions des XVII^e

9. Le pouvoir constituant est le pouvoir de modeler un État, c'est-à-dire la souveraineté politique. Il se concentre sur la capacité d'un peuple à surmonter la division et le conflit sociaux par l'établissement d'un sens de l'unité politique. À propos des deux facettes de la souveraineté – juridique et politique – comme reflétant une différenciation entre le public et le politique, voir Loughlin, 2003a : 84ss. Le pouvoir constituant « émerge à cause du fossé infranchissable qui existe entre gouvernants et gouvernés [...]. [Il] est le pouvoir qui donne aux constitutions leurs qualités ouvertes, provisoires, et dynamiques, s'assurant qu'elles réagissent

et XVIII^e siècles transformèrent l'importance du pouvoir constituant, puisqu'elles exprimaient le principe général voulant que la démocratie fournisse le fondement de la légitimité politique moderne (Loughlin, 2003a: 106). Mais dire que la nation est investie du pouvoir constituant « ne signifie pas que l'autorité politique est située dans le peuple » (Loughlin, 2003a: 63); et dire, suivant Sieyès, que la souveraineté se fonde avec la représentation et ne peut être exercée sans elle « ne signifie pas que l'autorité politique soit entièrement liée à l'autorité d'un dirigeant établi » (Loughlin, 2003a: 63). En fait,

la souveraineté peut se fonder avec la représentation, mais [...] Sieyès soutenait que les gens ne quittent jamais l'état de nature et conservent ainsi la possibilité de réacquiescer le pouvoir constituant. Un des buts fondamentaux de la pratique politique est d'assurer que cette situation ne se présente jamais. Cet argument a pour conséquence que l'autorité souveraine ne repose dans aucun lieu précis; c'est un produit de la relation entre le peuple et l'État (Loughlin, 2003a: 63)¹⁰.

Le pouvoir constituant, de ce fait, est l'expression juridique de l'impulsion démocratique. C'est un concept de représentation qui transforme « les désirs articulés de la multitude en une forme d'agentivité politique » (Loughlin, 2003a: 161). Il recrée le peuple d'une manière particulière :

si l'autorité politique ne provient pas de la création d'un système d'autorité descendant, alors elle ne repose pas non plus dans « la volonté du peuple », quoi que cette notion confuse puisse signifier. [...] Comme le propose l'analyse que fait Sieyès de l'idée de pouvoir constituant, le pouvoir politique est le produit de la représentation. C'est seulement par la représentation que le conflit peut être harnaché positivement, que des arrangements de gouvernance appropriés peuvent être conçus, et que la véritable volonté politique peut être précisée (Loughlin, 2003a: 64).

au changement social et nous rappelant que les normes reposent ultimement sur l'exception » (Loughlin, 2003a: 113).

10. Voir aussi Shelly, 2006: 484-486; Dyzenhaus, 2004; Hickman, 2005.

Ainsi, aussi longtemps que le règne politique peut être conceptualisé comme sphère distincte d'activité humaine, et pour autant que l'État conserve le pouvoir et l'autorité ultimes, les enjeux de compétence juridictionnelle ne sont pas déterminants pour les questions de souveraineté; dire – comme le fait par exemple S. Tierney – qu'il peut y avoir différents ensembles de relations entre peuples et communautés politiques à l'intérieur d'un État revient à confondre la souveraineté avec le souverain, l'idée de «la Nation» avec les gens et leurs loyautés partagées (Loughlin, 2003b : 82-83).

Bref, pour Loughlin, il n'y aurait pas de concept du peuple comme agent politique collectif sans la fondation de l'État souverain. L'État est un «nous», il est «la Nation», une représentation collective d'un peuple qui en fait un agent politique. La souveraineté représente l'autonomie du politique, et elle

a été conçue dans le but de donner une expression au lien distinctement politique entre un groupe de gens et son mode de gouvernance. [...] Ce concept de souveraineté est lié à l'émergence de l'État moderne et à l'établissement d'une forme institutionnalisée de gouvernement capable de s'imposer à la société comme instrument de pouvoir. Et la principale méthode par laquelle cette volonté souveraine s'exprime passe par le médium du droit (Loughlin, 2003a : 56-57).

Ainsi, la souveraineté incarne l'interaction des éléments suivants: un groupe de gens dans un territoire défini qui prend forme en une cohésion ordonnée, par l'établissement d'une autorité de gouvernance qui peut être différenciée de la société et qui est capable d'exercer un pouvoir politique absolu.

Walker insiste lui aussi sur la relation entre le droit et la politique modernes qui se trouve au cœur de la souveraineté (étatique). Il la voit comme une revendication à l'autorité suprême qui exprime les relations mutuellement constitutives entre le droit et la politique¹¹. Une telle revendication est «inextricable-

11. La souveraineté est «la forme discursive sous laquelle s'exprime une prétention concernant l'existence et le caractère d'un pouvoir suprême de commander pour une entité politique particulière, lequel pouvoir suprême de commander prétend

ment» liée au paradoxe du pouvoir constituant – le pouvoir qui promulgue le droit – et du pouvoir constitué – le droit qui contraint le pouvoir – comme un «processus dynamique de constitution mutuelle et d'endiguement mutuel du droit et de la politique» (Walker, 2003 : 19). Le politique et le juridique sont mutuellement constitutifs, en symbiose: le politique requiert un cadre juridique, et le juridique requiert l'idée de réflexivité de la communauté politique et de la volonté politique (Walker, 2006 : 67). Cette double affirmation est la clé conceptuelle de la souveraineté,

qui signifie tour à tour la dépendance ultime de tout le droit sur des forces politiques – des actes d'initiative, de représentation et de sanction – et la dépendance ultime de toutes les formes d'initiatives politiques et de développement du régime sur les représentations justifiantes et stabilisantes de l'ordre normatif juridique [...] (Walker, 2003 : 20).

Ainsi, la fonction particulière de la revendication de souveraineté se trouve dans la tension entre «la volonté du pouvoir comme source de l'ordre normatif et l'ordre normatif comme source du pouvoir», c'est-à-dire entre l'idée du droit comme fondement de l'entité politique et l'idée du droit comme médium par lequel une fondation non juridique, politique, de l'entité politique prend une expression juridique (Walker, 2003 : 8). La souveraineté est toujours une revendication sur une société spécifique; la clé de la souveraineté «est la double revendication à l'autorité ultime sur la délimitation de la frontière entre l'intérieur et l'extérieur et à l'autorité ultime, au pouvoir décisif de décision qui met en échec toute revendication d'empiètement "externe" à l'intérieur de cette frontière auto-définie» (Walker, 2003 : 22). C'est pourquoi la présence de systèmes de pouvoir qui échappent au contrôle direct des États souverains ne prive pas de sa pertinence la revendication de souveraineté: les revendications de souveraineté continuent d'avoir des effets politiques et sociaux importants, et doivent donc être prises au

établir et maintenir l'identité et le statut de l'entité politique particulière comme entité politique et fournir une source et un véhicule continus d'autorité ultime pour l'ordre juridique de cette entité politique» (Walker, 2003 : 6).

sérieux au niveau explicatif ; des revendications d'auto-identification et d'autosuffisance continuent d'être présentées au nom de communautés juridiques et politiques, qu'elles soient étatiques ou non étatiques (Walker, 2003 : 17, 19). Une « entité politique à la souveraineté avancée » comme l'Union européenne continue de revendiquer l'autorité ultime par l'entremise d'un ensemble d'institutions qui prétendent être représentatives de l'entité politique (Walker, 2003 : 21)¹².

La souveraineté est une précondition de la formation constitutionnelle d'une entité politique, selon Walker. En d'autres termes, toute revendication à représenter une entité politique (constitutionnelle) repose sur une revendication quant à l'existence et à la nature d'un pouvoir suprême qui ordonne cette entité – c'est-à-dire une revendication à la souveraineté. D'une part, Walker décrit les caractéristiques suivantes des entités politiques comme étant dépendantes de la souveraineté : l'existence d'un discours constitutionnel d'autogouvernement responsable réflexif et publiquement approuvé, associé à l'entité politique ; l'existence d'une portée juridictionnelle générale – non seulement la simple poursuite d'un objectif distinct de régulation, mais un mandat général de gouvernance multifonctionnelle, donc une capacité de prendre en compte, d'équilibrer et de coordonner les divers biens publics et les intérêts privés concernés par un tel programme large ; une autonomie interprétative, qui, en plus d'être une incidence nécessaire de la souveraineté elle-même, fournit l'espace institutionnel (et encourage la responsabilité institutionnelle) du développement d'un discours et d'une pratique juridiques qui fait ressortir les vertus (liées à la primauté du droit) de certitude, de cohérence et d'application raisonnée et redevable des normes dans l'ordre juridique propre à l'entité ; une profondeur et une étendue institutionnelle, incluant l'existence d'organes législatifs, exécutifs et judiciaires bien définis, de même que la mise en valeur des vertus du contrôle mutuel et de la division efficace du travail gouvernemental associées à une telle séparation des pouvoirs ;

12. D'où la notion de pluralisme constitutionnel, qui vise à expliquer comment le langage de la souveraineté peut être adapté à la configuration changeante de l'autorité.

la citoyenneté, ou l'existence d'un ensemble permanent de membres en regard du bien-être général à partir duquel la communauté politique doit fonctionner, peu importe comment ce bien-être est défini; et des mécanismes représentatifs « par lesquels la population est constituée comme un *demos* avec les vertus de participation, d'identification des préférences, et de responsabilité que comporte la démocratie » (Walker, 2003: 31-32). Les entités politiques non étatiques putatives (tels l'Union européenne et l'Organisation mondiale du commerce) peuvent être évaluées à l'aune de ces caractéristiques.

D'autre part, Walker soutient que le constitutionnalisme – qui concerne la question « du développement, de l'affinement et de l'interprétation des termes appropriés de gouvernance de l'action collective » (Walker, 2008: 524-525)¹³ – implique cinq dimensions principales (Walker, 2006: 59ff): un ordre juridique distinct, caractérisé par l'autonomie et l'exhaustivité; un système politique spécialisé, dans lequel « l'autorité repose sur l'idée même d'un domaine dédié au politique, un domaine qui développe ses propres critères ayant autorité pour la résolution des conflits et ses propres mécanismes de prise de décision collective » (Walker, 2006: 61); l'auto-habilitation; l'intégration sociale du constituant; la réflexivité, c'est-à-dire une dimension de prétention normative liée à la capacité du sujet collectif de se distancer de la manière dont il est actuellement constitué, d'énoncer des revendications, et de prendre des dispositions permettant de réaliser ces revendications par l'intermédiaire de l'autorité organisée de l'ordre juridique formel et du pouvoir social fourni par l'intégration sociale. La dimension d'auto-habilitation doit être soulignée: un système politique spécialisé est compatible avec différents ensembles organisationnels et ne comprend pas nécessairement des procédures démocratiques de prise de décision. Cependant, l'autonomie opérationnelle du domaine politique est précaire, selon Walker, tant qu'elle ne

13. Loughlin et Walker insistent sur le fait que « le constitutionnalisme moderne s'appuie sur deux impératifs fondamentaux bien qu'antagonistes: que le pouvoir gouvernemental est ultimement généré à partir du "consentement du peuple" et que, pour être soutenu et effectif, un tel pouvoir doit être divisé, restreint et exercé au moyen de formes institutionnelles particulières » (Loughlin et Walker, 2007: 1).

se voit pas adjointe une revendication d'auto-habilitation ; dans la pensée constitutionnelle, cela a généralement été conçu en termes de souveraineté ultime du peuple – l'idée du pouvoir constituant (Walker, 2006 : 62)¹⁴.

La conception de la souveraineté présente chez Walker et Loughlin soulève la question de la relation entre l'autonomie de l'État et l'idée d'autonomie démocratique – en d'autres mots, entre le concept de l'État comme distinct à la fois des dirigeants et des dirigés, d'une part, et l'idée que le peuple gouverne, d'autre part. Pour Loughlin, la revendication à l'autonomie est liée à l'activité de gouverner l'État comme représentation collective d'un peuple ; le peuple comme agent politique collectif prend vie dans la fondation de l'État souverain. Le droit public concerne la nature de la relation de gouvernance ; la souveraineté est l'expression du pouvoir public et est constitutive du droit public. Walker lie la souveraineté à la formation constitutionnelle des communautés politiques et semble autoriser la possibilité qu'elle prenne une forme non étatique. Mais sa description des principales dimensions du constitutionnalisme et des caractéristiques des communautés politiques qui dépendent de la souveraineté rend assez difficile la distinction entre les communautés politiques (constitutionnelles) étatiques et non étatiques. Chez Walker et Loughlin, la souveraineté populaire comme idée que les gens gouvernent semble donc dépendre de la représentation de l'entité politique incarnée par l'État moderne. Mais pour proposer une réponse plus exhaustive à la question de la relation entre le concept de l'État – comme distinct des dirigeants et des dirigés – et l'idée que les gens gouvernent, il faut d'abord nous tourner vers l'idée moderne de la nation en tant qu'elle incarne le peuple comme agent politique collectif qui est le détenteur de la souveraineté.

14. L'idée de pouvoir constituant indique que la démocratie constitue une métavaleur de la politique moderne (Walker, 2007 : 256 ; Walker, 2006 : 62).

CHAPITRE 4

La souveraineté, le peuple et la nation

Pour Suarez, ce thomiste du xv^e siècle, c'est la capacité des gens de se percevoir comme une *universitas* qui explique que le peuple peut s'engager sans équivoque comme corps possédant une personnalité juridique collective (Skinner, 2001 : 586). De ce point de vue, toute société politique légitime dépend, pour exister, du consentement. Mais comme je l'ai expliqué, dans ce type de conception l'idée du consentement n'est pas utilisée pour établir la légitimité de ce qui se produit dans la société politique – autrement dit, pour établir la légitimité de la prise de décision réelle et de la participation à cette dernière. En fait, chez Suarez, l'acte de consentir à l'établissement d'un dirigeant doit être interprété comme un acte d'abrogation de la souveraineté première d'un peuple libre.

Les Huguenots semblent avoir été les premiers à affirmer clairement le droit du peuple d'exercer un contrôle complet et ininterrompu sur la conduite habituelle des affaires gouvernementales, ainsi que la soumission de tous les agents de l'État au pouvoir de supervision des États (Franklin, 1967 : 129). La conception huguenote est considérée comme une thèse

moderne séculière des droits naturels et de la souveraineté première du peuple (Lloyd, 1991b: 256-257). De ce point de vue, les gens n'aliènent pas leur souveraineté première: ils la délèguent au dirigeant, qui doit l'exercer en vue du bien public. Mais les contributions de gens comme Buchanan, Lawson et Locke allèrent un pas plus loin dans la transformation de l'idée de souveraineté populaire. Pour Buchanan, le peuple entier – pas seulement ses représentants – conserve le droit de résister. Lawson et Locke attribuèrent l'autorité suprême à la communauté dans son ensemble comme entité juridique distincte du Parlement, et pour eux – contrairement à Bodin, par exemple – les gens n'ont ni aliéné ni abrogé leur souveraineté première en la déléguant à des représentants et en consentant à un système de gouvernement. Lawson, par exemple, soutenait que les pouvoirs de majesté réelle – en d'autres mots, l'autorité constituante – ne pouvaient pas être transférés à une assemblée représentative en tant qu'un de ses pouvoirs ordinaires (Franklin, 1978: 73). L'extension de la théorie de la résistance à l'idée d'un exercice continu de supervision et de gouvernement par le peuple découla ensuite de la guerre civile anglaise, ainsi que des Révolutions française et américaine (Canovan, 2005: 18).

Ainsi, au début de la modernité, certaines personnes ont clairement doté le peuple d'une souveraineté première qui ne pouvait pas être aliénée, et ont attribué l'autorité suprême à la communauté, pas simplement à ses représentants. Cette autorité suprême n'existe pas seulement «en réserve» puisque le peuple (les gens) gouverne, et que la loi est considérée comme légitime dans la mesure où elle résulte de la prise de décision par le peuple. Survinrent ensuite deux changements supplémentaires qui allaient paver le chemin des doctrines modernes de la souveraineté populaire. Le premier est l'émergence de la conception de l'État comme distinct à la fois des dirigeants et des dirigés¹. Comme je l'ai déjà rappelé, l'État incarne l'autonomie de l'autorité politique et gouvernementale – l'idée même qu'il existe une entité politique souveraine. L'autre pas significatif relève de la nature ou de la conception de la com-

1. Voir les chapitres deux et trois.

munauté même, et c'est ce sur quoi le présent chapitre va se pencher. Le peuple moderne n'est pas le genre d'entité corporative imaginée par les théoriciens et les publicistes médiévaux ou même de la Renaissance. L'idée que les gens ont des droits parce que, comme personnes, ils sont libres et égaux, de même que de nouvelles conceptions des relations sociales et de l'autorité indiquent une conception différente de la communauté politique, à partir du xviii^e siècle. De pair avec l'émergence et la consolidation de l'État territorial moderne, les multiples relations hiérarchiques et stratifications sociales caractéristiques du Moyen-Âge cèdent le pas, en Europe occidentale, à la représentation des gens comme appartenant à un espace politique et juridique commun, territorialement démarqué d'autres espaces du même type. L'identité politique moderne est construite sur cette forme particulière d'autorité territoriale. Dans l'Europe du Moyen-Âge et de la Renaissance, les rôles politiques étaient différenciés de manière tranchée, et les inégalités liées aux corporations et états avaient des conséquences importantes sur les droits et les perspectives de vie des personnes. Au contraire, le peuple souverain des démocraties modernes est une communauté sans distinction de statut, où les inégalités relatives à l'appartenance à différents États et corporations n'ont plus de légitimité, du moins en ce qui concerne le statut politique des gens comme sujets/citoyens.

LE PEUPLE : IDÉE ANCIENNE, IDÉE MODERNE

Nous avons vu dans les chapitres précédents que les historiens de la pensée politique font remonter l'idée que le peuple est la source de l'autorité politique aux compréhensions médiévales de la notion romaine de *lex regia*, et que bien que cette notion ait probablement été une construction juridique tardive destinée à légitimer le pouvoir impérial, elle exprimait néanmoins l'idée que le pouvoir de l'empereur dérivait du peuple, proposant ainsi un modèle d'origine populaire du pouvoir gouvernemental qui serait élaboré au Moyen-Âge et au début de la période moderne. Mais qu'entend-on exactement par ces notions du « peuple », et qui incluent-elles ?

Selon Canovan, le langage politique du « peuple » provient du *populus* romain. De la pratique politique de la république romaine sont issues trois conceptions du *populus* : le *populus* au sens d'un ensemble large de citoyens plébéiens détenant un pouvoir politique important dans un gouvernement mixte ; le *populus* au sens d'une entité politique distincte et géographiquement délimitée² ; et l'idée du « peuple en réserve » exprimée par le legs de la *lex regia*. Cette dernière pouvait être invoquée par les empereurs et les rois parce qu'en elle-même elle n'avait rien à voir avec l'idée que le peuple gouverne. J'ai déjà expliqué dans le premier chapitre la manière dont ce legs a été utilisé pour développer des arguments prônant un rôle plus important du peuple. Mais la notion même de peuple comporte un certain vague, et sa signification a changé au fil des siècles :

Peu à peu interprétée comme référant au peuple de chaque royaume séparé, elle acquit au fil du temps des frontières géographiques plus étroites que l'ensemble de la chrétienté [...]. Sociologiquement, cependant, elle allait demeurer floue pendant beaucoup plus longtemps, puisqu'au moins jusqu'au ^{xvii}e siècle « le peuple » était compris comme une entité corporative trans-générationnelle avec des représentants naturels sous la forme de magnats et dirigeants de la communauté. Pendant plusieurs siècles, être un membre ordinaire de cette personne collective n'a comporté par conséquent aucun droit ou responsabilité politique (Canovan, 2005 : 15-16)³.

-
2. Ainsi, alors que *populus* référait souvent aux citoyens plébéiens, il pouvait aussi signifier l'entité politique comme un tout.
 3. Reynolds soutient que, dans l'Europe occidentale du ^xe siècle, l'idée d'un peuple était déjà un lieu commun incontesté (Reynolds, 1997 : 257). Après 900, « dans plusieurs régions les loyautés liées à la royauté en vinrent à coïncider avec les solidarités d'origine commune présumée et de droit. Les royaumes et les peuples en vinrent à paraître identiques – pas invariablement, mais suffisamment souvent pour que la coïncidence des deux semble être la norme pour les gens de l'époque. [...] [L]es peuples étaient perçus partout, à chaque niveau, comme s'imbriquant et se chevauchant. Ceux qui devinrent des royaumes et perdurèrent comme tels ne furent pas ceux qui correspondaient à des peuples prédestinés, mais ceux qui arrivèrent le mieux à raccrocher à eux les anciennes solidarités de droit et de mythe » (Reynolds, 1997 : 260-261).

Deux déplacements importants allaient mener de l'héritage de la *lex regia* (« le peuple en réserve ») à la compréhension typiquement moderne du peuple souverain. D'une part, la capacité de « réserve » du peuple fut d'abord transformée en une doctrine de responsabilité, puis en droit des gens de restaurer la constitution, et enfin en l'idée du gouvernement populaire. D'autre part, la question de savoir qui constitue le peuple, et comment les gens peuvent agir ensemble, était abordée de manières très diverses : par exemple, il y a une différence importante entre l'idée du peuple comme entité corporative représentée par des dirigeants naturels et celle du peuple comme portion composée des individus mâles adultes de la nation et disposant de droits individuels. Ainsi, dans leur conflit avec Charles I^{er}, les membres du Parlement anglais avaient d'abord tenu pour acquis qu'à toutes fins utiles ils étaient le peuple ; mais les Niveleurs identifièrent plutôt le peuple à la masse des Anglais nés libres ; et dans le *Second Traité* de Locke – qui fournit une vision radicale de la souveraineté populaire – le peuple souverain est entendu comme constitué d'une majorité des individus mâles adultes (Canovan, 2005 : 24).

LE PEUPLE MODERNE ET L'IDÉE DE LA NATION

Au cours du xviii^e siècle, la souveraineté populaire en vint à être spécifiquement liée à la nation. La révolution américaine affirma le droit d'un peuple précis de se gouverner lui-même. Avec elle,

« le peuple » sortit de l'ombre, et les différents sens du terme se combinèrent en un seul projet politique. L'héritage de la Rome impériale du *peuple souverain* en réserve fut réuni avec l'héritage de la Rome républicaine du *gouvernement populaire*, incluant un rôle politique pour les *gens ordinaires*. Le *peuple comme nation* revendiqua son droit à l'autonomie comme collectivité particulière, distincte – mais il le fit en des termes qui liaient la nation, la république et la souveraineté aux *gens en général*, porteurs de droits naturels universels. Enfin, et surtout, la Révolution a établi un *mythe* évocateur et tenace du *peuple souverain* en action (Canovan, 2005 : 26-27).

Ainsi, l'héritage de la Révolution américaine est le peuple entendu à la fois comme souverain (la rébellion et les gestes de création d'une constitution étaient fondés sur la présomption qu'il y avait un peuple uni capable d'entreprendre une action collective et d'exercer la souveraineté en établissant de nouvelles institutions fondées sur l'autorité du consentement populaire existant), comme dirigeants, comme gens ordinaires (maintenant inclus dans le peuple souverain), comme nation spécifique (la Révolution affirma le droit d'un peuple distinct de se gouverner) et comme humanité (Canovan, 2005 : 28-31)⁴.

Cependant, cela avait été précédé par une critique de plus en plus importante de l'influence du roi, à la Chambre des communes en Angleterre. Dans cette critique on peut déjà voir une transformation de la notion du peuple souverain qui allait se déployer lors de la Révolution américaine, c'est-à-dire une conception plus activiste de la souveraineté populaire qui « en faisait beaucoup plus qu'une ressource en cas d'urgence ou un simple contrepoids au pouvoir royal » et présumait que la majorité du peuple était souverain (Canovan, 2005 : 25-26)⁵.

Quant aux révolutionnaires français, ils ancrèrent explicitement la souveraineté de la nation dans les constitutions et les lois. Baker rappelle que quand Necker convoqua les États généraux en doublant les représentants du tiers état, il laissa en suspens la question de savoir si les trois états allaient voter séparément, par état, ou si chaque représentant compterait pour une voix dans une assemblée commune. Par conséquent, « l'enjeu de la responsabilité du gouvernement envers la nation était devenu secondaire par rapport à la question plus fondamentale de la définition de la nation envers laquelle le gouvernement devait être tenu responsable » (Baker, 2006 : 629). C'est ici que s'inscrit *Qu'est-ce que le tiers état ?* de Sieyès : en rendant la nation – dont l'essentiel repose « dans l'égalité des citoyens et l'universalité

4. Voir aussi Wood, 2006 : 620 ss.

5. Voir aussi Tilly, 1995 : 155-156 : « Les luttes coloniales qui eurent pour résultat la Révolution américaine adoptèrent, dans une large mesure, le vocabulaire, les symboles, les rites et les formes d'action collective dont Benjamin Franklin fut témoin à Londres » alors qu'il y était en tant qu'agent de la Pennsylvanie.

intrinsèque à leur exercice d'une volonté commune» – antérieure à toute chose (constitution, lois fondamentales, contrat avec le dirigeant, etc.) et source de toute chose, «Sieyès transforma le résultat de l'histoire qu'était la nation en une réalité politique originaire [...]. Une doctrine radicale de la souveraineté nationale venait d'être inventée» (Baker, 2006: 630). En juin 1789, les députés du tiers état se déclarent Assemblée nationale «qui seule pouvait "interpréter et mettre en œuvre la volonté générale de la nation". Ce faisant, les députés du tiers état rompirent avec le passé en vertu du principe de la souveraineté nationale [...]. [E]n affirmant que "la représentation est une et indivisible", ils rendirent la nation représentée une et indivisible elle aussi» (Baker, 2006: 631).

Hont insiste sur le fait que l'accent mis par Sieyès sur la nation comme cœur de l'invention constitutionnelle eut des effets dévastateurs sur «les concepts de la nation enracinés dans la tradition corporatiste prémoderne de la constitution mixte et le républicanisme populaire direct» (Hont, 1994: 191). *Qu'est-ce que le tiers état?* visait à détruire toute tentative de faire revivre la constitution mixte et à saisir la logique sous-tendant l'argument d'une souveraineté indivise, c'est-à-dire «une communauté indivise et inclusive comme fondement d'un seul pouvoir de prise de décision unifié» (Hont, 1994: 192)⁶.

Mais c'est probablement en Angleterre que l'idée de la nation commença à jouer un rôle important dans la représentation du corps politique. Morgan souligne que dès le XIV^e siècle, les représentants commencèrent à soutenir «qu'ils représentaient

6. Voir aussi Tully (1999: 86): les défenseurs de l'ancienne constitution «soutinrent que les membres de l'Assemblée nationale n'étaient pas des représentants de quelque société d'individus abstraite et hypothétique, mais des mandataires des diverses régions [...]»; Sieyès et ses partisans arguèrent plutôt que, bien que les membres étaient élus par districts, chacun d'eux représentait tous les districts, et devait subordonner la volonté de ses constituants à la volonté générale de la nation (Tully, 1999: 86). Miller souligne que les appels à la nation pour justifier l'autorité n'étaient pas un phénomène nouveau dans la France du XVIII^e siècle, mais que, dès que les structures d'autorité ne pouvaient plus être tenues pour acquises, la nation fournit la source de l'autorité, et l'idée d'une agentivité commune (Miller, 1995: 29); d'où la relation entre l'idée de la nationalité telle qu'elle émergea aux XVII^e et XVIII^e siècles et l'idée de souveraineté populaire (Miller, 1995: 29-31).

collectivement l'ensemble du royaume et pouvaient donner le consentement de chaque Anglais à ce qu'ils décidaient au Parlement» (Morgan, 1988: 48). Quand, en 1640, ils proclamèrent que cette autorité provenait du peuple, «ils n'affirmèrent pas la souveraineté de chaque comté ou bourg [...]. Ils remplaçaient l'autorité du roi, et le roi était le roi de toute l'Angleterre. [...] Le peuple dont la souveraineté était proclamée était le peuple entier du pays [...]» (Morgan, 1988: 49).

La souveraineté fut dite résider dans le peuple dans son ensemble, et non dans les circonscriptions particulières qui choisissaient les représentants; les représentants élus par des villes et des comtés distincts arguaient que leurs pouvoirs venaient du peuple souverain comme un tout. En d'autres mots, il était couramment présumé, en Angleterre, que le Parlement dans son ensemble représentait le royaume dans son ensemble; «constitutionnellement, par conséquent, il y avait de la place pour identifier le peuple soit à ses représentants élus aux Communes, soit avec le Parlement comme un tout – ou, encore, comme peuple en réserve séparé de l'un et l'autre» (Canovan, 2005: 18). De plus, il se peut que, linguistiquement parlant, «peuple» ait déjà signifié alors, dans le discours politique anglais, une collectivité particulière parmi d'autres. Selon Canovan, «même avant la Réforme, beaucoup d'Anglais avaient accepté l'idée que les Anglais étaient un peuple particulièrement privilégié avec des lois et des coutumes d'une excellence peu commune, entre autres choses l'héritage parlementaire» (Canovan, 2005: 19)⁷. Reynolds soutient que même si jusqu'à la fin du IX^e siècle l'Angleterre était divisée en un certain nombre de petits royaumes, «[les Anglais] semblent néanmoins avoir ressenti une certaine solidarité du fait du sentiment de former un *gens* unique avec une langue et un nom partagés» (Reynolds, 1997: 263). Greenfeld a aussi souligné que la conception de la société anglaise comme une nation avait émergé tôt, et décrit comment le nationalisme – le «nouvel esprit séculier» – était devenu le cadre

7. L'affirmation de la souveraineté populaire dans l'Angleterre du XVII^e siècle était, selon elle, étroitement liée au sentiment anglais de longue date d'appartenir à un peuple national avec un héritage politique unique de liberté (Canovan, 2005: 45).

éthique et cognitif utilisé pour comprendre la réalité sociale (Greenfeld, 1992 : chapitre 1 ; Greenfeld, 2001 : chapitre 1).

La représentation du corps politique véhiculée par les doctrines modernes de la souveraineté populaire assimile le peuple, source de légitimité politique à la nation. Ces doctrines le font de différentes manières, bien sûr, mais utilisons à titre d'exemple le cas de Sieyès. Il est bien connu que Sieyès distingue le pouvoir constituant du pouvoir constitué :

Le premier est le pouvoir d'établir la constitution. Il réside dans le peuple, la nation. Le second désigne les pouvoirs délégués aux dirigeants qui sont censés agir en son nom. Alors, en plaçant la nation dans un état de nature, antérieur à tout gouvernement et toute loi, Sieyès résolut apparemment les deux problèmes d'un coup. Et le pouvoir constituant (le peuple de France) et le pouvoir constitué (l'Assemblée constituante) sont maintenant arrimés dans la nation, qui demeure, elle, au-dessus des dirigeants et des dirigés à la fois. La nation est le représentant qui unit le peuple dans un seul corps. C'est la source unique et indivisible de l'autorité politique [...] (Näsström, 2003 : 818).

En d'autres mots, la nation semble répondre à la question de savoir « qui est le peuple », en véhiculant l'idée « d'un corps conscript de personnes liées les unes aux autres par une coutume commune et capable d'être représenté par un prince ou un Parlement » (Miller, 1995 : 30)⁸. Par conséquent, Sieyès considérait « peuple » et « nation » comme des synonymes. La souveraineté populaire, ainsi, devait être reliée d'une quelconque manière à l'appartenance à la nation ; pour Sieyès, cela signifiait une seule, et indivisible, institution représentative (Hont, 1994 : 197-200).

Mais comment la nation elle-même est-elle délimitée et définie ? Il s'agit là d'une question difficile, en partie parce que si le peuple (comme nation) est la source de la légitimité politique et le détenteur permanent de la souveraineté, il doit précéder (logiquement, chronologiquement, normativement ou onto-

8. Cependant, contrairement à ce que Miller semble parfois soutenir, il ne s'agit pas simplement de l'idée que les gens sont la source ultime de l'autorité politique ; cela ne se réduit pas à la question de conférer l'autorité aux institutions politiques.

logiquement) la création de l'autorité politique, et doit aussi survivre à sa dissolution. Les réflexions de Locke sur le gouvernement civil l'illustrent bien: rappelons qu'il explique que toute tentative de subvertir la législature constitutionnellement établie amène la dissolution du gouvernement en entier, et que l'autorité retourne alors intégralement à la communauté générale. Mais si c'est le cas, il doit y avoir quelque chose qui fait de la communauté un corps capable d'établir l'autorité politique, ainsi que de la conserver et même de la reprendre en temps de crise. En fait, cela a souvent été interprété comme exigeant que les individus qui composent le peuple partagent quelque chose qui transcende leur relation avec les institutions politiques (Yack, 2001 ; Hont, 1994)⁹. Yack, par exemple, voit les doctrines modernes de la souveraineté populaire comme construites sur la nation comme une image de la communauté dans le temps, qui « nous permet d'imaginer la communauté en évolution qui précède notre existence et survit à notre mort » (Yack, 2001 : 521). Il soutient que la nouvelle doctrine de la souveraineté populaire confère l'autorité ultime à une communauté imaginée qui véhicule à la fois une image des gens qui participent effectivement aux institutions politiques et une image du peuple comme communauté prépolitique qui crée ces institutions et qui a le dernier mot quant à leur légitimité :

En pratique, l'application des doctrines de souveraineté populaire tient généralement pour acquises les frontières étatiques existantes et soulève des questions quant à l'organisation de l'autorité légitime à l'intérieur de ces frontières. Mais en soulevant la perspective d'une communauté prépolitique de laquelle dépend la légitimité de l'autorité de l'État, la nouvelle doctrine de la souveraineté populaire soulève des questions sur les sources prépolitiques de la communauté, des questions auxquelles les représentations de la communauté nationale sont mieux outillées pour répondre que ne le sont les représentations du peuple souverain (Yack, 2001 : 523).

9. Soulignons la similitude avec la question soulevée par Suarez quant à la constitutionnalité du corps politique (voir le chapitre premier).

Autrement dit, les défenseurs de la souveraineté populaire n'avaient pas de réponse cohérente à la question de savoir ce qu'était cette caractéristique prépolitique commune, et cela ouvrit la porte à l'identification de la communauté politique (le peuple) avec la nation. Par conséquent, selon Yack, la représentation abstraite du peuple dans les nouvelles doctrines de la souveraineté populaire aurait incité à le représenter sous la forme plus concrète de la nation (Yack, 2001 : 526). Canovan, cependant, soutient que le peuple souverain n'est pas seulement une abstraction destinée à légitimer, mais aussi un corps capable d'intervenir concrètement en politique, du moins dans la théorie démocratique anglophone. Le fait que la démocratisation ait été le résultat de l'affrontement entre les gens et les dirigeants, ainsi que le rôle joué par l'identification à la nation dans les processus de socialisation et de mobilisation, dans l'État moderne, requièrent aussi de nuancer l'interprétation du peuple comme « abstraction légitimatrice » (bien qu'il puisse aussi jouer ce rôle).

Les représentations du peuple comme une abstraction ont contribué à la vision erronée de la nation comme phénomène prépolitique, ou même non politique, fait de gens qui se ressemblent de manière importante dans leur identité individuelle. En fait, les nations sont des phénomènes de la sphère publique, avec des racines et une résonance politiques profondes. Des individus ne constituent pas une nation grâce à des ressemblances personnelles, mais plutôt parce qu'ils partagent quelque chose qui agit comme force de médiation entre eux (Canovan, 1996 : 72)¹⁰. Cela a contribué à faire de la nation un objet mouvant, assez facile à reconnaître, mais très difficile à définir, comme le souligne Keating. Il explique que le terme « nation » a tout un éventail de significations, « de celles qui l'identifient à l'État (comme dans Nations unies) à des conceptions culturelles et sociales plus vagues » (Keating, 2001 : 26)¹¹. M. Seymour soutient qu'il y a au moins sept types de nation, et que ces différents types correspondent à différentes consciences nationales (ethnique, culturelle, civique, sociopolitique, diaspo-

10. Voir aussi Seymour, 2008.

11. Voir aussi Canovan, 1996 (chapitres six et sept).

rique, multisociétale, multiterritoriale); c'est la manière dont une majorité de gens se représentent à l'intérieur de ces groupes qui détermine la sorte de nation à laquelle ils appartiennent, le dénominateur commun étant l'existence d'une culture sociétale nationale.

Les relations entre culture et politique que porte l'idée moderne de nation sont aussi beaucoup plus complexes que ce qu'autorise la distinction commune entre nations culturelles et nations politiques, ou entre nationalisme ethnique et nationalisme civique. Canovan suggère de définir les nations comme «des communautés politiques expérimentées comme si elles étaient des communautés de parenté, mais le "comme si" est fondamental» (Canovan, 1996: 59). Elle souligne que

la nation est difficile à saisir parce que c'est essentiellement un phénomène médiateur, un mélange variable d'ethnique et de politique qui lie la nature et l'artifice, le passé et le présent, le destin et la volonté. Une nation n'équivaut pas à un groupe ethnique, mais l'adéquation courante du national avec l'ethnique n'est pas surprenante puisqu'une nation doit dans une certaine mesure se *sentir* ethnique; être une communauté qui est vécue comme possédant des profondeurs historiques, culturelles et de parenté en même temps qu'elle est un peuple politique [...] (Canovan, 2005: 43).

Il est aujourd'hui banal d'accepter que les nations sont construites, tout comme le fait qu'elles reposent sur des caractéristiques à la fois subjectives (par exemple, une conscience de soi, des représentations) et objectives (par exemple, des institutions publiques), dont le poids respectif varie toutefois d'un cas à l'autre.

Une des distinctions fondamentales entre la nationalité et d'autres formes de «communauté» (par exemple, l'ethnicité) est l'aspiration à l'autodétermination vue comme droit premier, inhérent (Keating, 2001: 3-4). Les revendications nationalistes sont fondées sur l'argument que la nation s'est historiquement développée comme communauté s'autodéterminant, comme un peuple qui veut décider de son avenir comme communauté. L'autodétermination fait partie du contenu normatif de la natio-

nalité elle-même: «Les revendications à l'autodétermination n'empruntent pas toutes le vocabulaire de la nationalité [...]. Depuis le XIX^e siècle, cependant, le principe de nationalité est tellement puissant que les revendications à l'autodétermination l'ont généralement invoqué» (Keating, 2001 : 4). De fait, il existe de forts liens historiques entre les affirmations de souveraineté populaire et l'autodétermination nationale dans les luttes pour la libération: elles ont été liées lors de la Révolution française, dans les tentatives de révolutions nationales/libérales de 1848, dans certaines des révolutions qui ont mis fin aux empires dynastiques européens après la Première Guerre mondiale, et dans les révolutions de 1989 en Europe de l'Est, entre autres (Canovan, 2005 : 45)¹². Ainsi,

être une nation est très certainement la norme, en politique moderne, pour un peuple politique qui peut vraisemblablement être vu comme un sujet d'autodétermination, et l'on peut soutenir qu'il y a un lien étroit entre l'appartenance à la nation et l'exercice de la souveraineté populaire, incluant la possibilité du gouvernement représentatif et de la démocratie libérale (Canovan, 2005 : 43)¹³.

Le modèle de l'État-nation repose sur l'idée que la nation véhicule l'idée de liberté, que l'autodétermination nationale et la souveraineté populaire dépendent étroitement l'une de l'autre (Canovan, 2005 : 43). Mais aussi, il «conjugue le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ou droit à l'autodétermination, version moderne du principe des nationalités [...] et

12. Avant les Révolutions américaine et française, le principe de légitimité internationale était dynastique; après, il est devenu national ou populaire «c'est-à-dire qu'on en vint à considérer généralement que les questions de cette nature devaient être réglées en référant non pas aux droits des gouvernants, mais aux droits de la nation ou du peuple [...]. Le cours véritable des événements n'en fut pas plus déterminé par la doctrine nationale ou populaire de légitimité internationale qu'il ne l'avait été dans la période antérieure par le principe dynastique ou monarchique, mais ces doctrines déterminaient le type de justifications qui pouvait être fourni pour ce qu'on faisait» (Bull, 2002 : 33).

13. À propos de l'autodétermination comme postulat politique international, voir Cassese, 1995 (chapitre deux).

le principe non moins intangible de l'unité de l'État» (Pierré-Caps, 1994: 423)¹⁴.

Bien entendu, les nations n'équivalent pas aux États, ni n'en sont le synonyme. Mais le puissant potentiel de mobilisation et d'identification de la nation moderne a joué un rôle important dans la consolidation des États modernes. Habermas souligne par exemple que

la conscience de soi nationale du peuple a fourni un contexte culturel qui a facilité l'activation politique des citoyens. C'est la communauté nationale qui a créé un nouveau type de lien entre des personnes qui étaient étrangères les unes aux autres. De cette manière, l'État national pouvait résoudre deux problèmes en même temps: il établit un mode démocratique de *légitimation* sur la base d'une forme d'*intégration sociale* nouvelle et plus abstraite (Habermas, 1996: 128).

Il s'agit d'une «forme d'intégration sociale nouvelle et plus abstraite» parce que les États nationaux sont beaucoup trop vastes pour reproduire les modèles d'interaction et d'intégration face à face. Les gens doivent s'identifier à d'autres personnes qu'ils ne rencontreront jamais et avoir le sentiment d'une responsabilité envers elles.

Une telle identification et une telle allégeance ont été, et demeurent, nourries par des processus de socialisation tels les systèmes d'éducation publique dotés de programmes nationaux, et des institutions au sein desquelles les personnes se mélangent, coopèrent ou même risquent leur vie ensemble – pensons par exemple à l'armée. Ces processus et ces institutions développent et nourrissent des sentiments de solidarité de même que le sens d'un destin commun. Ce dernier se nourrit aussi de ce qui est considéré comme une histoire commune. Mais cela ne signifie pas qu'États et nations coïncident exactement. Cependant, comme la nation en vint à être vue comme le détenteur légitime de la souveraineté populaire – l'agentivité collective responsable du gouvernement –, les États, dans un

14. Sur l'application arbitraire du principe de nationalité pendant les XIX^e et XX^e siècles, voir entre autres Jackson Preece, 1998; Macartney, 1968; Pierré-Caps, 1997.

certain sens, ont tiré avantage de la possibilité de se représenter et de se consolider comme des nations. Ils ont en réalité fait bon usage de ce qui allait être un outil très puissant de mobilisation sociale et culturelle, capable de reléguer à l'arrière-plan – et même de rendre flous – les clivages sociaux et économiques, particulièrement en temps de guerre et de misère¹⁵.

LE PEUPLE COMME COMMUNAUTÉ À STATUT UNIQUE

Ainsi, le peuple comme sujet politique prend une nouvelle tournure dans l'Europe des xviii^e et xix^e siècles : c'est un agent politique collectif qui conserve et exerce sa souveraineté comme nation. On a affaire ici à un type de communauté assez différent des types caractéristiques de l'Europe occidentale des débuts de la modernité. Le corps politique est vu comme étant composé d'individus qui sont de plus en plus décrits comme des agents sur les plans normatif, juridique et politique. Ce sont aussi des sociétés dans lesquelles l'idée d'égalité s'impose de plus en plus. Comme le souligne Greenfeld, la nation moderne donne l'image « d'une communauté inclusive, souveraine et essentiellement égalitaire, qui tranche nettement avec l'image hiérarchique et compartimentée de la *société des ordres féodale* » (Greenfeld, 2001 : 32)¹⁶.

Cette agentivité politique collective constitue un défi particulier pour qui tente de mieux comprendre ce qu'est la souveraineté populaire à l'époque contemporaine, défi que Canovan formule fort bien :

Une tradition de longue date [...] fait du peuple souverain à la fois une autorité abstraite [qui reste] en réserve et un pouvoir concret qui peut être vu dans l'action, même si ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles, telles que les révolutions. De plus, ce peuple a été conçu (particulièrement dans les traditions

15. Je n'entends pas par là que tous les États se sont consolidés de la même manière ou en utilisant les mêmes moyens coercitifs. Je dresse seulement un portrait très général des processus empiriques liant la nationalisation des communautés politiques à la consolidation des États.

16. Selon elle, le nationalisme est intrinsèquement égalitaire et porteur d'un système de stratification ouvert qui permet la mobilité sociale (Greenfeld, 2001 : 23).

anglo-américaines) à la fois comme corps collectif immortel et comme une population d'individus mortels distincts. Le problème de la souveraineté populaire est par conséquent l'attribution de l'autorité politique suprême à un «peuple» qui réussit d'une certaine manière à être à la fois un ensemble d'individus concrets, qui agissent en un lieu particulier à un moment particulier, et une entité collective abstraite dont la vie dépasse ces limites (Canovan, 2005: 91-92).

En d'autres termes, le peuple souverain moderne n'existe pas seulement «en réserve»: il est aussi conçu comme un corps capable d'intervenir concrètement dans la politique, et il est fait d'individus concrets. Et «l'union de l'unité et de la pluralité dans la tradition est frappante, créant l'impression que le peuple souverain c'est *nous* ici et maintenant tout autant qu'un corps faisant autorité, puissant et immortel, dont nous sommes membres» (Canovan, 2005: 93). Ces complexités sont peut-être plus évidentes dans la tradition anglophone, mais elles ne lui sont pas réservées, puisqu'«une fois que la notion de souveraineté populaire est disponible en politique il est difficile d'éviter d'essayer de traduire la souveraineté constituante abstraite du peuple collectif en action politique par des individus concrets» (Canovan, 2005: 93).

On pourrait arguer que la question n'est pas en tant que telle propre à la modernité. Canning rappelle par exemple que Balde «accepte que le *populus* est *en même temps* à la fois une entité abstraite et des individus concrets» et que, de son point de vue, «les membres sont l'expression physique de la corporation, qui agit par l'entremise de ses membres qui expriment non pas les volontés d'individus séparés, mais celles de la corporation comme un tout» (Canning, 1980: 14). Avant le xv^e siècle, des métaphores corporatives du peuple avaient été utilisées à des fins à la fois monarchiques et antimonarchiques (républicaines); dans les traditions antimonarchiques, elles étaient utilisées pour lier l'exercice de l'autorité politique à un pouvoir populaire collectif. Ainsi, dans la tradition républicaine de la théorie des corporations, «un peuple organisé en vue de l'action politique était très différent d'une multitude d'individus distincts»: les juristes républicains considéraient que le

peuple qui dirigeait une république formait une *universitas*, une entité corporative différente d'un simple agrégat d'individus et capable d'exercer des droits (Canovan, 2005 : 95, 98-99)¹⁷.

Le peuple souverain des démocraties libérales modernes n'est cependant pas un corps de ce type : il est à la fois collectif et individuel ; de plus, il est représenté comme une communauté où tous ont le même statut. Comme je l'ai mentionné plus tôt, le peuple moderne, dépeint comme une nation, est une communauté « horizontale » à l'intérieur de laquelle les gens sont politiquement égaux et ont des droits en tant qu'individus. C'est une communauté à statut unique pas seulement parce que les gens comme individus jouissent de droits égaux en tant que sujets, mais aussi en raison de la représentation du corps politique comme (État-)nation : les citoyens appartiennent au peuple comme nation, sans distinctions. L'idée que les peuples comme nations ont un droit à se diriger eux-mêmes, et que l'autodétermination est aussi liée aux droits universels de la personne, allait avoir des répercussions fondamentales à partir du XVIII^e siècle. Dans les doctrines modernes de la souveraineté populaire, le peuple comme nation gouverne : la souveraineté populaire est étroitement identifiée à l'autonomie démocratique, c'est-à-dire à l'exigence normative selon laquelle la loi est légitime dans la mesure où elle est le résultat de la prise de décision par le peuple (MacCormick 1999 ; Lindahl, 2001 ; Tully, 1999). Selon Habermas, c'est l'idée même de nation qui a ouvert la voie à l'État constitutionnel comme ordre politique établi de manière volontaire par la volonté du peuple, « de sorte que ceux qui sont visés par les normes juridiques puissent en même temps se comprendre comme les auteurs de la loi » (Habermas, 1996 : 130).

LE PEUPLE SOUVERAIN, UNE FICTION ?

E. Morgan soutient que tous les gouvernements reposent sur le consentement, que le consentement se nourrit des opinions, et que puisque les opinions requises pour que la masse

17. Voir aussi Canning, 1980 et 1988b. C'était aussi, cependant, une abstraction, sous son aspect de corporation (Canning, 1980).

se soumette à quelques-uns ne correspondent souvent pas aux faits, « [l]e succès du gouvernement requiert donc que l'on accepte des fictions » – autrement dit qu'on accepte volontairement des invraisemblances (Morgan, 1988: 13). Les fictions ne sont cependant pas complètement contraires aux faits, puisque, d'une part, elles comportent souvent une certaine ressemblance avec ces derniers et, d'autre part, les peuples tentent souvent de modifier les faits pour qu'ils correspondent aux fictions. La souveraineté populaire serait, selon Morgan, une telle fiction, « délibérément inventée et utilisée par les élites politiques à leurs propres fins, au départ pour remettre en cause une fiction similaire, celle du droit divin des rois » (Canovan, 2005: 131). Dès le ^{xiv}^e siècle, les représentants commencèrent à dire que collectivement ils représentaient le royaume en son entier. Et dans les années 1640, ils affirmèrent que leurs pouvoirs venaient du peuple souverain dans son ensemble. Par conséquent,

il ne serait peut-être pas exagéré de dire que les représentants inventèrent la souveraineté du peuple pour la revendiquer pour eux-mêmes – de manière à justifier leur propre résistance [...] à un roi autrefois souverain. La souveraineté du peuple fut un instrument par lequel les représentants s'élevèrent le plus possible au-dessus des groupes spécifiques de personnes qui les choisissaient. Au nom *du peuple*, ils devinrent tout-puissants dans le gouvernement [...] (Morgan, 1988: 50).

Tout comme la *lex regia* était utilisée en fin de compte pour justifier le pouvoir absolu de l'empereur, donc, la souveraineté du peuple peut avoir été utilisée pour renforcer le pouvoir de représentants qui étaient loin de faire partie des gens ordinaires. Cependant, même si cela peut avoir été le cas, elle n'en fournit pas moins un appui puissant aux revendications concernant la participation véritable des gens ordinaires à la politique. De ce point de vue, il est donc certainement intéressant de noter que la souveraineté populaire et la représentation peuvent être fictives, mais il l'est davantage de se pencher sur les luttes qui permirent aux gens de voir reconnaître leur droit de se gouverner eux-mêmes dans les processus politiques courants, tel le débat public. Autrement dit, le peuple souverain est – et dans une certaine mesure a toujours été – un pôle symbolique. Mais les indi-

vidus se sont reconnus comme faisant partie d'un peuple par des processus de mobilisation et, de ce point de vue, le peuple souverain n'est pas qu'une fiction ou une abstraction ; c'est une chose très tangible.

La nation n'éclaire qu'une partie de ce portrait des processus de démocratisation. Car il y eut de nombreuses luttes pour l'autonomie dans, et par-delà, les États, des luttes qui ont divisé profondément le corps politique et qui n'ont pas nécessairement pu être régies par l'appel à l'appartenance à une nation investie de la souveraineté populaire ; pensons par exemple aux luttes pour l'extension du droit de vote, les droits civils ou les droits des femmes. Cela soulève deux questions importantes. D'abord, il faut déterminer comment l'idée moderne de souveraineté populaire est liée à la souveraineté de l'État. Il s'agit d'une question assez difficile. L'idée de l'État est l'idée « d'une communauté politiquement organisée qui a acquis une identité ou un *statut* ayant une pérennité temporelle au-dessus et au-delà de la survie de sa forme actuelle de régime » (Hont, 1994 : 185). La spécialisation d'un domaine politique dédié aux intérêts globaux de la communauté, la représentant, et dont la souveraineté est unie et indivisible, est un élément fondamental de la conscience politique moderne. Elle donne comme but à la souveraineté de préserver le statut de l'ensemble du corps politique comme une entité unie (Hont, 1994 : 184 ; Loughlin, 2003a). En somme, « malgré le fait que la notion désincarnée d'un peuple uni qui se situe au cœur de [la nouvelle théorie du] modèle [étatique] de la souveraineté populaire représentative soit difficile à saisir et abstraite, elle a été conçue pour atteindre le but très pratique de faire du souverain un agent de coercition légitime au nom de l'État populaire unitaire imaginé » (Hont, 1994 : 187)¹⁸.

18. Hont soutient que l'approche de Hobbes est très proche de l'approche de la république proposée par Sieyès, puisque Sieyès « redéfinit explicitement le terme "nation" pour signifier que la souveraineté du peuple, son "pouvoir constituant", pouvait être exercé uniquement par le système représentatif unitaire de l'Assemblée nationale comme agence constituée. C'était précisément ce que Hobbes entendait par l'"État" » (Hont, 1994 : 203).

Comme je l'ai rappelé au chapitre trois, dans les doctrines modernes de la souveraineté populaire, l'État incarne l'idée même qu'il y a une communauté politique et un domaine politique spécialisé. Loughlin et Hont soutiennent même qu'il n'y aurait pas de concept du peuple comme agent politique collectif sans la fondation de l'État souverain. Rappelons l'argument de Hont: l'État est un nouveau type de représentation indirecte de la communauté politique dans son ensemble; il est supérieur à la forme de gouvernement, indépendant de celui-ci, et la seule véritable source de l'autorité ultime. C'est très différent, souligne Hont, des expressions idiomatiques de gouvernement populaire préétatiques, dans lesquelles le dépositaire de la prise de décision légitime ultime est «le peuple en chair et en os»: «l'État" comme version renouvelée de la *civitas* ou *respublica* a détruit l'idée et la pratique de la légitimation populaire comme la comprenaient les républicains néoclassiques de la Renaissance et les monarchomaques» (Hont, 1994: 185). La doctrine de Sieyès, contrairement par exemple à celle des Jacobins, défend la souveraineté indirecte, et est en parfait accord avec la politique moderne. Loughlin soutient que l'État est un «nous» – il est «la Nation» – parce qu'il est une représentation collective d'un peuple. La souveraineté est son essence. D'autres, tels Hinsley et Onuf par exemple, expriment un point de vue légèrement différent, mais dont les conséquences pour la souveraineté populaire sont très similaires: l'agentivité politique collective du peuple ne peut pas être séparée de l'État. Onuf soutient qu'il y a une fusion conceptuelle entre, d'une part, l'idée que les dirigeants sont des agents du peuple et, d'autre part, la majesté et la revendication incontestée à diriger dans un territoire déterminé; Hinsley argue que le corps politique est composé à la fois de l'État et de la communauté, la communauté étant la source de la souveraineté et l'État son instrument.

Cependant, l'État n'incarne qu'une manière parmi d'autres de concevoir et d'organiser l'autorité gouvernementale dans le corps politique. L'argument de gens comme Hobbes, Loughlin et Hont repose sur l'idée que l'État incarne une autorité gouvernementale distincte à la fois du peuple et des détenteurs de fonctions, et qu'une telle autorité ne dépend pas d'un contrat

entre dirigeants et dirigés, mais plutôt d'un contrat entre les dirigés, d'une part, et ce qui représente leur unité en tant que communauté politique, d'autre part ; ils soutiennent que l'existence d'un « nous » dépend d'une telle différenciation, de même que du fait que le droit public donne à l'État l'autorité de gérer la nation – une nation qui n'existerait pas sans son agent souverain. L'idée de la nation donne une identité ou une personnalité corporative à cette entité, en « nommant l'association constitutionnelle et en la dotant d'un récit historique » (Tully, 1999 : 67). Je pense cependant que l'autorité gouvernementale – tout comme la relation de gouvernance – devrait être considérée distinctement de la question du rôle attribué au peuple comme source de la légitimité politique et des différentes significations qui ont été données à la notion de souveraineté populaire. Autrement dit, il existe différentes représentations et différents systèmes possibles quant à la manière de résoudre la question de l'autorité ultime, de la nature de la relation de gouvernance, et des institutions ou agents qui peuvent légitimement revendiquer le pouvoir de gouverner. Je ne veux pas dire par là que ces questions ne sont pas liées : l'émergence d'un domaine spécialisé du politique comme forme institutionnalisée de gouvernement territorial dont la volonté souveraine s'exprime par l'intermédiaire du droit a certainement contribué à la formation de communautés politiques qui n'étaient pas hiérarchiques comme l'étaient les communautés médiévales, ouvrant ainsi la porte à des types de revendications et de mobilisations qui contribueraient plus tard à la démocratisation des États occidentaux. Mais plusieurs idées développées dans les chapitres précédents justifient de garder ces questions distinctes analytiquement, empiriquement et normativement. Trois éléments importants méritent particulièrement d'être soulignés. D'abord, il semble erroné de soutenir que la fondation de l'État souverain constitue la condition même d'un concept du peuple comme agent politique collectif. Bien que la fondation de l'État souverain ait contribué au développement d'une conception particulière de la relation de gouvernance et mis en scène des concepts précis du peuple comme agent politique collectif, j'ai souligné dans les chapitres précédents qu'il y avait des conceptions du peuple comme entité corporative bien avant le XVIII^e siècle. Ensuite, il faut bien

préciser la manière dont Hont interprète la distinction entre les traditions corporatistes prémodernes de la souveraineté directe et les doctrines modernes de la souveraineté indirecte : ce n'est pas que les premières ne sont pas basées sur la représentation, mais plutôt qu'elles ne présentent pas le même « portrait » du corps politique dans son ensemble comme entité unie. Enfin, la « fiction » de la souveraineté populaire peut être plus ou moins « fictive », selon les régimes – elle peut être utilisée pour légitimer les dictatures aussi bien que les démocraties libérales.

L'autre enjeu, relié au précédent, concerne les revendications d'autonomie caractéristiques de la fin du ^{xx}^e siècle et du début du ^{xxi}^e. Puisque les luttes entre dirigeants et dirigés ont toujours joué un rôle prépondérant dans la manière dont l'idée de souveraineté populaire s'est développée, transformée et incarnée dans des idées, des théories et des institutions spécifiques, on peut certainement essayer de discerner ce que les luttes actuelles peuvent révéler quant à la souveraineté populaire à l'époque présente. Tout comme dans les époques antérieures de l'histoire de l'Occident l'idée de souveraineté populaire s'est développée lors d'affrontements entre les dirigeants et le peuple, l'identification de la souveraineté populaire avec l'autonomie démocratique repose sur les processus de démocratisation. Les processus de démocratisation qui ont traversé l'Occident depuis le ^{xviii}^e siècle sont fondamentaux pour l'objet de ce livre puisque c'est par la contestation et la démocratisation que l'idée que les gens gouvernent en vint à s'incarner dans la politique publique. L'idée que les gens gouvernent a été invoquée par une vaste variété de régimes ; mais, en Occident, elle en vint à être étroitement identifiée à l'autonomie démocratique – avec l'exigence normative que la loi est légitime dans la mesure où elle résulte de la prise de décision par le peuple. Pensons aux luttes pour l'extension du droit de vote et une représentation plus égalitaire, aux revendications d'inclusion dans la communauté politique, aux revendications liées aux droits « sociaux » à la protection, et (dans le cas des nations minoritaires) aux revendications à l'autodétermination.

Toutes ces revendications concernent les conditions d'une véritable participation à la prise de décision¹⁹.

Nous nous tournerons bientôt vers la question de la relation de gouvernance caractéristique de cette fin de xx^e siècle et du début du xxi^e. Mais je voudrais d'abord rappeler comment l'idée moderne de souveraineté populaire a été dans les faits animée par des processus de démocratisation qui reposent eux-mêmes sur la politique contestataire. Cela permet de souligner que la nature et l'étendue de la relation de gouvernance dépendent elles-mêmes : de transformations dans la politique publique ; des relations entre les lieux de prise de décision, les répertoires de contestation et les objets des revendications ; de luttes continuelles opposant les gens ordinaires aux détenteurs du pouvoir ; et des interactions entre la politique contestataire et les représentations du politique. Au cours de tels processus, pendant les xix^e et xx^e siècles, la souveraineté populaire en vint à être étroitement identifiée à l'autonomie démocratique, et la démocratie (libérale) elle-même devint un idéal marquant et puissant.

19. Bien que je ne veuille évidemment pas diminuer l'importance des différences entre la théorie démocratique libérale et le républicanisme civique, du point de vue développé dans ce livre ces différences sont moins importantes que ce que les deux courants ont en commun. Sur la manière dont les droits humains et la souveraineté populaire se font concurrence du point de vue de la tradition libérale et du républicanisme civique, voir Habermas, 1998 : 99 ss.

CHAPITRE 5

La souveraineté populaire, la contestation et la démocratisation

La notion suivant laquelle la légitimité du pouvoir politique est ancrée, d'une manière ou d'une autre, dans le consentement des gens a une longue histoire. Ce n'est certainement pas une invention du XVIII^e siècle, que ce soit dans les discours ou dans les pratiques sociales. Rappelons qu'au Moyen-Âge on trouve constamment des références à la consultation et au consentement, de même qu'au devoir du dirigeant de consulter (Reynolds, 1997: xlvii-xlviii). Le respect de la coutume et de la justice, ancré dans les valeurs médiévales, « signifiait que les dirigeants, [partant] des rois et descendant jusqu'aux simples seigneurs dominant des paysans, étaient censés consulter les gens sous leur autorité » (Reynolds, 1997: xlviii)¹. Mais « avoir son mot à dire » ne signifie pas que la participation de chaque citoyen adulte à la prise de décision et au débat public sur les politiques est nécessairement reconnue

1. Sur l'importance du consentement, voir aussi Tierney, 1982.

comme légitime (ni qu'une telle participation fonde la légitimité d'un régime de gouvernement). Il y a un énorme écart entre la première idée et la seconde.

La façon dont la convention du consentement s'est incarnée dans les structures sociales et politiques dépend étroitement des luttes entre dirigeants et dirigés, les seconds luttant généralement pour se libérer d'une oppression excessive, bien que les contextes dans lesquels cette lutte se fait diffèrent de manière importante. Par exemple, au XII^e siècle, l'élection libre des détenteurs de fonctions dans les communes était clairement valorisée. Mais cela ne reposait pas sur un idéal démocratique : le contexte est alors celui d'une société hiérarchique, dans laquelle la coutume jouait un rôle fondamental de régulation, et où le rang et la fortune déterminaient le droit – et le devoir – de représenter les autres (Reynolds, 1997 : 131ff).

La notion occidentale contemporaine de souveraineté populaire repose sur l'idée que le peuple gouverne (et devrait gouverner) et légifère pour lui-même, bien que ce soit indirectement. C'est indirect de deux manières : les gens sont représentés comme formant une communauté nationale ; et ils gouvernent par l'intermédiaire de leurs représentants. Les manières dont la représentation à l'Assemblée législative est liée à la représentation comme une communauté nationale varient cependant. En d'autres mots, en Occident, l'idée de souveraineté populaire en vint à être étroitement associée à l'autonomie démocratique, c'est-à-dire à l'exigence normative suivant laquelle la loi est légitime dans la mesure où elle résulte de la prise de décision par le peuple (Walker, 2006). L'arrière-plan social, économique et politique sur lequel une telle idée en vint à prendre forme dans les structures de gouvernement est également très différent de celui du Moyen-Âge. Les États libéraux contemporains sont vus comme composés d'individus libres et égaux qui sont des agents moraux autonomes et des citoyens. Ils sont des communautés où tous ont le même statut, et où les gens comme citoyens sont considérés comme égaux et ayant les mêmes droits et responsabilités, quels que soient leur race, leur genre, leur fortune et leur confession religieuse. Les gens sont le seul lieu central d'autorité et, en tant que tels, ils fondent une consti-

tution juridiquement et politiquement uniforme, alors que les constitutions anciennes correspondaient plutôt à des communautés corporatives hiérarchiques (Tully, 1999: 64).

C'est au cours de processus de contestation opposant les gens aux détenteurs du pouvoir que la souveraineté populaire en vint à être identifiée à l'autonomie démocratique². En Grande-Bretagne par exemple, les travailleurs luttèrent pour l'élargissement du droit de vote, alors que l'importance du Parlement comme organe de prise de décision s'accrut significativement au cours du XIX^e siècle. De manière générale, l'incarnation de l'idée moderne de souveraineté populaire dans les régimes démocratiques libéraux dépendit des luttes populaires pour l'élargissement du droit de vote, l'inclusion dans le corps politique et les droits « sociaux », notamment. Les gens revendiquèrent et utilisèrent l'action collective pour faire reconnaître ces revendications comme légitimes, et les voir mises en œuvre, parce qu'ils résistaient à l'oppression exercée par divers détenteurs de pouvoir, voulaient améliorer leurs perspectives d'existence, et désiraient que l'effet des inégalités de catégories sur la prise de décision politique soit réduit. Ils le firent sur fond de concentration et d'accumulation du capital, d'industrialisation, de prolétarianisation et de croissance sans précédent du pouvoir de l'État. Les revendications à une véritable participation à la politique reposaient sur la compréhension que l'État, et en particulier le Parlement, était l'institution sur laquelle les gens devaient avoir une influence s'ils voulaient vraiment avoir leur mot à dire relativement à leurs perspectives d'existence. Par conséquent, ces revendications étaient liées à la véritable participation et à l'amélioration de la capacité des gens de décider pour eux-mêmes; mais elles étaient en même temps des revendications quant à qui contrôle les ressources, comment, et au bénéfice de qui.

2. La politique contestataire est la lutte politique collective; c'est « l'interaction épisodique, publique, collective entre ceux qui présentent des revendications et leurs objets quand (a) au moins un gouvernement est un demandeur, un objet de revendications, ou une partie aux revendications et (b) les revendications, si elles se réalisent, affecteraient les intérêts d'au moins un des demandeurs » (McAdam et coll., 2001: 5).

Les gouvernements démocratiques ne permettent pas seulement une participation étendue des gens à la prise de décision ; ils

protègent des avantages reçus par des portions plus larges des populations qui leur sont soumises, créent des systèmes d'extraction et de répartition qui répondent plus pleinement au contrôle populaire, produisent plus de bénéfices collectifs, organisent des programmes de protection sociale de plus grande ampleur, et redistribuent plus largement les ressources en faveur des populations vulnérables de leur territoire (Tilly, 2007 : 117)³.

Dans la mesure où les gens ordinaires sont représentés dans les assemblées législatives (et peuvent servir dans la fonction publique), ils peuvent exercer une influence plus importante sur les questions d'attribution et de redistribution. Puisque les gens choisissent ceux qui les représentent, les représentants doivent dans une certaine mesure tenir compte de leurs revendications, ou à tout le moins essayer de les acheminer. Cela, bien entendu, est important tant que le Parlement ou tout corps législatif joue un rôle fondamental dans la prise de décision, dans un régime. Quand l'importance de telles assemblées comme lieu de prise de décision diminue au profit de l'exécutif ou d'autres organisations, on peut alors penser que les enjeux reliés au fait d'être représenté dans ces assemblées diminuent en conséquence.

La démocratie est un type de régime dans lequel « les relations politiques entre l'État et ses citoyens sont caractérisées par une consultation large, égale, protégée et mutuellement contraignante. La démocratisation désigne tout mouvement clair vers une consultation plus large, plus égale, plus protégée et plus

3. Certains types d'inégalités catégorielles sont cependant perpétués, notamment l'inégalité déjà intégrée à la propriété ; mais « la réussite de la démocratie consiste à protéger la politique publique des inégalités matérielles existantes » (Tilly, 2007 : 117-118). Un tel rempart est une exigence fondamentale de la démocratie. Par exemple, la confession religieuse ou le genre ne devrait pas empêcher les gens d'être égaux quant aux droits et à l'accès aux processus politiques. Bien entendu, ce n'est pas une question de tout ou rien : les régimes peuvent être plus ou moins démocratiques. La Grande-Bretagne était plus démocratique à la fin du XIX^e siècle qu'elle ne l'était en 1832 ; mais 1832 constitue néanmoins une étape vers un régime plus démocratique.

contraignante» (Tilly, 2007: 14)⁴. La démocratie requiert que la conduite d'un État se conforme aux demandes expresses de ses citoyens, dans la mesure où elles respectent les droits des minorités. Juger d'une telle conformité comporte d'évaluer

l'étendue des demandes expresses des citoyens qui ont une incidence; l'égalité dans la manière dont différents groupes de citoyens voient leurs demandes se traduire dans la conduite de l'État; la mesure dans laquelle l'expression même des demandes reçoit la protection politique de l'État; et dans quelle mesure le processus de traduction [des demandes] engage les deux côtés, citoyens et État (Tilly, 2007: 13)⁵.

Un régime est par conséquent démocratique «dans la mesure où il maintient une citoyenneté large, une citoyenneté égale et autonome, une consultation contraignante des citoyens dans leur ensemble en ce qui concerne les activités et le personnel gouvernementaux, de même que la protection des citoyens de l'action arbitraire des agents gouvernementaux» (McAdam et coll., 2001: 265)⁶. La démocratie est une conséquence rare de la politique contestataire: elle n'advient jamais sans une contestation intense – bien que la contestation ne produise pas toujours un mouvement net vers la démocratie (McAdam et coll., 2001: 272; Tilly, 2004: 6)⁷.

La première section de ce chapitre est consacrée aux processus de contestation qui ont contribué à démocratiser les États libéraux en Occident de la fin du xviii^e siècle jusqu'au xx^e siècle. L'attention portée à ces processus se justifie par le fait que la souveraineté populaire en vint à être étroitement identifiée à l'autonomie démocratique pendant cette période. J'utilise ici l'analyse qu'a faite C. Tilly de la contestation populaire en

4. Voir aussi Tilly, 2004: 15.

5. Cela ne peut cependant pas fonctionner si l'État est incapable d'imposer ses décisions (Tilly, 2007: 14-15).

6. Voir aussi Tilly, 2004: 15.

7. Selon Tilly, les processus fondamentaux qui favorisent la démocratie sont l'intégration des réseaux de confiance dans la politique publique, l'isolement de la politique publique par rapport aux inégalités catégorielles, et le déclin de l'autonomie de centres importants de pouvoir par rapport à la politique publique (Tilly, 2007: 23).

Grande-Bretagne pendant la période 1754-1834 pour illustrer ces processus. Je ne présume pas que la contestation et la démocratisation se sont produites partout en Occident exactement de la même manière qu'en Grande-Bretagne ; mais il est clair que des processus et des mécanismes similaires sont advenus ailleurs, et que l'expérience britannique de démocratisation et de nationalisation de la politique populaire a eu d'importantes répercussions dans d'autres pays. Le but de cette section est de montrer comment la contestation populaire est liée à l'incarnation de la notion moderne de souveraineté populaire dans les États libéraux, en d'autres mots, de montrer qu'une telle incarnation dépend de la politique contestataire, qui mène parfois à la démocratisation.

Le cadre analytique de Tilly s'avère utile dans la mesure où il insiste sur (1) les *processus* de démocratisation plutôt qu'une vision statique, idéale de la démocratie, (2) la manière dont la politique populaire s'est à la fois démocratisée et nationalisée en Grande-Bretagne au XIX^e siècle et (3) les relations entre dirigeants et dirigés. Par conséquent, la seconde section du chapitre insiste sur les éléments de cette analyse qui peuvent servir de points de repère pour une analyse préliminaire des formes et des voies contemporaines de la souveraineté populaire. Un argument important avancé dans ce livre est que si nous devons évaluer l'avenir de la souveraineté populaire dans le cadre actuel, nous devons à tout prix nous concentrer sur les processus de démocratisation plutôt que sur un idéal grandiose, parce que ces processus attirent l'attention sur les revendications et les contextes dans lesquels les luttes entre dirigeants et dirigés mènent à des manières particulières d'incarner le consentement et la participation. Les thèses normatives et les discours sur la souveraineté populaire doivent être compris sur cet arrière-plan. De plus, une analyse de la manière dont la politique populaire s'est nationalisée aide à évaluer la nature des revendications qui traversent actuellement la politique contestataire, de même qu'à avoir une idée plus nette de la relation entre cette dernière et les représentations du politique. Par exemple, alors que l'importance du Parlement s'accroît en Grande-Bretagne à la fin du XVIII^e siècle et au début du XIX^e, davantage de revendications lui sont direc-

tement adressées, et être représenté au Parlement est un enjeu plus important pour les marchands, les industriels et les travailleurs. Enfin, l'accent sur les luttes entre les gens ordinaires et les détenteurs du pouvoir est important dans la mesure où l'on ne peut pas présumer que les divergences entre dirigeants et dirigés se sont évanouies parce que «le peuple gouverne». Les détenteurs du pouvoir et les élites ont des intérêts dont on ne peut simplement assumer qu'ils coïncident avec ceux des gens ordinaires, en particulier lorsqu'il s'agit de la répartition de la richesse. De graves conflits persistent à propos des ressources et de leur utilisation par l'État pour atteindre des objectifs précis ; par exemple, les taux et les régimes d'imposition demeurent un enjeu central de la contestation politique et sociale dans les États libéraux, tout comme la question des activités et des ressources qui y sont assujetties. Le cadre de Tilly conserve la distinction entre les citoyens et les détenteurs de fonctions gouvernementales, permettant ainsi de tenir compte des intérêts divergents des gens ordinaires, des détenteurs de fonctions, des détenteurs du pouvoir et des élites. Et il importe de les distinguer si nous devons tracer un portrait plus clair des voies actuelles de la souveraineté populaire⁸.

LA SOUVERAINETÉ POPULAIRE EN FORMATION : LE DÉVELOPPEMENT DE LA POLITIQUE POPULAIRE NATIONALE EN GRANDE-BRETAGNE

Tilly a minutieusement documenté le développement de la politique populaire nationale en Grande-Bretagne entre 1758 et 1833. Ce développement a été mû par deux ensembles de changements interdépendants : une modification importante des relations entre gens ordinaires et détenteurs du pouvoir à l'échelle nationale, et une transformation des moyens par lesquels les gens ordinaires présentaient des revendications collectives (Tilly, 1995 : 13-14). Tilly insiste sur le fait que

8. Cependant, comme le souligne Tilly, la transformation des répertoires de contestation qui propulse la démocratisation s'accompagne d'un déclin dans la fréquence de la violence physique dans la contestation (Tilly, 1995 : 341-352).

collectivement, les gens ordinaires acquièrent la capacité d'intervenir de manière répétée dans les affaires nationales, alors que les détenteurs du pouvoir commencèrent à tenir compte d'eux plus régulièrement (bien que ce n'était pas toujours pour servir leurs intérêts) lorsqu'ils prenaient des décisions qui avaient des conséquences directes sur la vie des gens ordinaires. La fiscalité, le service militaire, la représentation politique, le traitement des pauvres, l'administration religieuse, la corruption officielle et bien d'autres choses qui étaient depuis longtemps du ressort presque exclusif des classes dirigeantes devinrent sujets à l'influence populaire de manière courante et acceptée (Tilly, 1995: 14).

Bref, « la politique britannique devint plus démocratique » (Tilly, 1995: 14).

Mais qu'était-il précisément arrivé? À une époque de conflit militaire –donc de hausses marquées de la taxation –, l'État britannique prenait de l'expansion et se centralisait d'une manière sans précédent. Une telle situation non seulement souleva de nouvelles questions relatives au consentement de ceux qui payaient et obéissaient, mais mina la position des anciens intermédiaires issus de l'élite et accrut l'importance de la capacité d'influencer le Parlement lui-même (Tilly, 1995: 195)⁹. Par conséquent, de nouveaux enjeux furent soulevés et, par la « négociation » avec les élites et les politiciens, les citoyens ordinaires mirent de l'avant la souveraineté populaire, « au sens où le droit de diriger est dérivé du consentement large des gouvernés » (Tilly, 1995: 134). La citoyenneté et un minimum de démocratie furent créés, et le nationalisme fut stimulé (Tilly, 1995: 134).

Le second ensemble important de changements est relatif à une transformation des moyens par lesquels les gens ordinaires présentaient des revendications collectives. Ces moyens se mirent à inclure de plus en plus « une interaction coordonnée,

9. « Peu de gens ordinaires présentèrent des arguments explicites liant la taxation à la souveraineté populaire, mais le coût de la guerre et un establishment corrompu devinrent des doléances radicales répandues et des arguments de choix en faveur des bienfaits probables de la réforme parlementaire » (Tilly, 1995: 195; sur les répercussions de la réorganisation du capital et de l'État, voir aussi p. 23).

à grande échelle, qui établit un contact direct entre les gens ordinaires et les agents de l'État national» (Tilly, 1995: 14). Les «répertoires» de contestation populaire changèrent de manière décisive en Grande-Bretagne pendant la période 1789-1815: la portée de l'action et des objets de revendications en vint à couvrir plusieurs endroits; les organisateurs se mirent à prévoir et à situer ces rassemblements à l'avance et de leur propre initiative; et les gens en vinrent à employer «des actions très semblables pour une large panoplie d'enjeux, de groupes, de localités et d'objets de revendications» (Tilly, 1995: 349)¹⁰. Deux éléments importants expliquent une telle transformation. D'abord, les transformations dans l'économie modelèrent les doléances sur la base desquelles les gens ordinaires étaient préparés à agir, de même que leur capacité d'agir collectivement. Ensuite, la guerre se solda par un État beaucoup plus imposant, dans lequel le consentement du Parlement à la taxation et aux dépenses en vint à occuper une place beaucoup plus centrale dans le processus politique (Tilly, 1995: 204-205, 208 et suivantes). Les gens firent plus d'efforts directs pour influencer l'État, particulièrement par l'entremise du Parlement, et la participation des gens ordinaires devint plus substantielle (Tilly, 1995: 220). En d'autres termes, il y eut un déplacement dans les répertoires de contestation parce que «la concentration en temps de guerre du capital et (particulièrement) du pouvoir de l'État conjuguée au poids croissant du Parlement à l'intérieur de l'État accrut l'importance des détenteurs nationaux du pouvoir pour toutes sortes de demandeurs», et parce que «l'interaction entre les autorités, ceux qui présentaient les revendications et leurs opposants ou leurs objets remodela l'éventail de l'action collective connue et admissible» (Tilly, 1995: 238)¹¹. De tels

10. Dans les termes de Tilly, les répertoires passèrent de l'action locale, particulière et objet de médiation à des formes d'action «cosmopolites», autonomes et modulaires. Les «répertoires» sont «un ensemble limité de routines qui sont apprises, partagées et mises en œuvre dans un processus relativement délibéré de choix»; ils désignent «des moyens d'interaction entre paires, ou ensembles plus vastes, d'acteurs» (Tilly, 1995: 42).

11. Donc la combinaison de la grande concentration du capital, de la modification et de l'augmentation substantielles du pouvoir de l'État, et des luttes résultant de ces changements mena à une telle transformation.

changements étaient importants puisqu'ils eurent des répercussions sur «qui était entendu et comment les détenteurs du pouvoir se comportaient» (Tilly, 1995: 15-16). Ainsi, on assiste à la parlementarisation et à la nationalisation de la présentation de revendications: les gens présentèrent de plus en plus de revendications au Parlement, à des membres individuels du Parlement et aux officiels nationaux, plutôt qu'aux détenteurs locaux du pouvoir et à la Couronne.

Plus précisément, Tilly décrit quatre processus à l'œuvre dans la transformation des répertoires de contestation. Premièrement, l'expansion et la centralisation de l'État britannique amenées par la guerre semblent avoir donné «un avantage politique croissant aux groupes qui pouvaient transmettre leurs demandes directement au Parlement, dont les pouvoirs fiscaux et réglementaires augmentaient de décennie en décennie» (Tilly, 1995: 366). Deuxièmement, la capitalisation, la commercialisation et la prolétarianisation contribuèrent toutes à miner les anciens réseaux de patronage, ainsi qu'à affaiblir les organisations artisanales locales comme base de l'interaction collective, à accentuer les divergences entre les salariés et les employeurs, à donner aux travailleurs plus de motifs – et d'occasions – de se regrouper sur une base régionale ou nationale, et à promouvoir une alliance contingente et temporaire entre travailleurs et capitalistes en faveur «de percées démocratiques dans la politique nationale» (Tilly, 1995: 366). Troisièmement, la croissance démographique, la migration et l'urbanisation, de même que la création d'organisations de production plus vastes «transformèrent les liens sociaux locaux, donnant des avantages politiques aux acteurs qui pouvaient créer, manipuler, changer ou infiltrer des assemblées et des associations flexibles et efficaces. Les assemblées, les associations et les entrepreneurs politiques fournirent les moyens de lier et de coordonner simultanément les actions de plusieurs groupes dispersés de gens» (Tilly, 1995: 366). Enfin, la contestation «accumula sa propre histoire de convictions partagées, de mémoires, de modèles, de précédents et de liens sociaux» (Tilly, 1995: 367)¹².

12. Dans un tel contexte, les conditions dans lesquelles les formes de présentation de revendications propres au XVIII^e siècle étaient efficaces furent minées, et les

Pendant la période de 1816 à 1827, alors que le Parlement et les officiels nationaux deviennent des objets plus importants de présentation de revendications, et alors que les nouveaux répertoires se consolident, l'idée et la pratique de souveraineté populaire gagnèrent du terrain (Tilly, 1995: 283). Les formes nouvellement dominantes d'action soulevèrent des revendications de souveraineté populaire, c'est-à-dire «le principe que le droit de diriger repose, et doit reposer, sur le consentement informé d'un peuple entier» (Tilly, 1995: 239). Pendant la période de 1828 à 1834, le répertoire de présentation des revendications constitué des assemblées, marches, campagnes de pétitions, campagnes électorales, grèves entreprise par entreprise et ainsi de suite, renforça et produisit «une mobilisation sans précédent des ouvriers qui se transposa dans le chartisme et le mouvement syndical national», de même qu'«un tournant décisif de la représentation virtuelle des localités et des institutions à la représentation des hommes adultes propriétaires; de ce point de vue, ils démocratisèrent la Grande-Bretagne» (Tilly, 1995: 288). Des moyens dont les riches et les puissants avaient disposé pendant le XVIII^e siècle (par exemple, l'assemblée publique et la pétition organisée) se généralisèrent parmi les laissés-pour-compte; mais de nouvelles prestations (par exemple, la manifestation) et de nouvelles campagnes (dont la plus notable est le mouvement social) furent aussi créées. Ces changements sont la manifestation à la fois des demandes accrues de souveraineté populaire et des concessions gouvernementales – bien que modestes – à ces demandes «sous la forme de droits élargis de s'associer et de s'assembler, de diminution des restrictions religieuses à l'accès aux fonctions officielles, et de pas vers la réforme parlementaire» (Tilly, 1995: 354).

Ces nouvelles façons de mener la politique populaire contribuèrent à la démocratisation de la politique: les gens participèrent plus largement et les gouvernements durent accorder plus de considération à leurs demandes. Plus précisément, la contestation populaire changea la politique nationale de cinq manières: les dirigeants furent forcés de négocier sur des ques-

conditions dans lesquelles les formes propres au XIX^e siècle allaient devenir efficaces furent créées (Tilly, 1995: 367).

tions telles que les droits politiques des minorités religieuses et la manière de traiter les pauvres ; des efforts de répression furent stimulés par la contestation et eurent leur propre effet durable sur l'organisation gouvernementale, de même qu'ils contribuèrent à remodeler l'action collective locale ; des liens durables entre différents groupes de participants dans l'interaction collective furent transformés, par exemple lorsque des segments des classes dominantes s'allièrent avec des activistes issus des rangs des gens ordinaires ; parfois, la contestation populaire entraîna des luttes et des réalignements parmi les détenteurs du pouvoir ; dans de rares cas, la contestation populaire contribua à une modification directe et véritable dans la structure nationale du pouvoir, comme lorsque le Reform Act de 1832 élargit le droit de vote (Tilly, 1995 : 23-24, 368). Alors que le Parlement gagne du pouvoir, « les demandes de ceux qui étaient exclus du Parlement se firent plus insistantes » (Tilly, 1995 : 134)¹³. Les non-électeurs gagnèrent de l'influence, alors que les élections au Parlement lièrent les candidats victorieux à la politique nationale et influencèrent les positions des candidats dans les réseaux locaux d'influence et de prestige (Tilly, 1995 : 141).

Il en résulta que le système même de politique populaire se transforma :

Des groupes de gens ordinaires commencèrent à participer directement aux luttes nationales pour le pouvoir, et à le faire pour leur propre compte. [...] L'idée et le fait de la mobilisation de masse autour d'un programme national prirent forme. Comme acteurs politiques, les associations et les réseaux d'associations nationales extraparlémentaires étaient inconnus en 1750, nouveaux en 1780, puis courants en 1830. Leur montée accompagna des propositions d'une convention nationale pour légiférer au nom de tout le peuple, des efforts de la part des entrepreneurs politiques pour formuler et populariser des programmes nationaux, l'utilisation des assemblées de masse et des marches pour

13. Par exemple, le fait qu'en 1832 les travailleurs qualifiés demeurèrent exclus du droit de vote mena à une action collective de grande ampleur.

démontrer la détermination populaire, et les doctrines de la souveraineté populaire [...] (Tilly, 1995: 142-143).

La Grande-Bretagne était passée d'une situation de gouverne indirecte «à une [situation] de gouverne beaucoup plus directe, dans laquelle le Parlement et les officiels nationaux exerçaient un contrôle central soutenu» sur les obligations et les droits liés à la citoyenneté (Tilly, 1995: 383-384).

QUE DEVONS-NOUS RETENIR DE L'EXEMPLE DE LA GRANDE-BRETAGNE ?

L'analyse faite par Tilly de la contestation populaire en Grande-Bretagne pendant la période 1758-1834 fait ressortir des points de repère importants qui sont utiles lorsqu'il s'agit de proposer un cadre préliminaire d'analyse des formes et des voies de la souveraineté populaire à notre époque. Je veux ici souligner quatre de ces éléments. Premièrement, son analyse montre de quelle manière la contestation politique entraîne des changements dans la politique publique, changements qui en retour entraînent des modifications dans la relation entre citoyens et agents, soulignant de ce fait les processus par lesquels les gens ordinaires parviennent dans la réalité à gagner des droits liés à la citoyenneté démocratique. Deuxièmement, elle montre comment l'importance croissante du gouvernement national contribua à la nationalisation de la politique populaire, un élément qu'on peut généraliser sous la forme d'une hypothèse relative à la relation entre les lieux véritables de la prise de décision, les répertoires de contestation et les objets de revendications. Troisièmement, elle met en lumière la lutte continue opposant les gens ordinaires aux élites et aux détenteurs du pouvoir (bien que des alliances entre classes aient aussi joué un rôle déterminant dans la démocratisation). Enfin, elle éclaire l'interaction entre la politique contestataire, d'une part, et les discours et les représentations d'autre part – dans ce cas, entre la nationalisation et la démocratisation, d'une part, et les revendications de souveraineté populaire, de l'autre.

Je n'ai pas pour objectif ici de proposer une analyse générale de la manière dont un cadre comme celui de Tilly peut cor-

respondre aux mouvements sociaux et protestations actuels ; ce livre n'a pas pour objet les mouvements sociaux en tant que tels, mais plutôt les luttes entre dirigeants et dirigés quant à la forme, à la justification, aux fondements et à l'étendue de la participation populaire à la prise de décision – qui peuvent tous, évidemment, mettre en scène les mouvements sociaux. Je soutiens que l'exemple de la contestation populaire en Grande-Bretagne, les éléments que je viens de souligner, et le cadre d'analyse de Tilly montrent comment la souveraineté populaire dans sa forme moderne en vint à s'incarner dans les régimes démocratiques libéraux. Une telle analyse est nécessaire si l'on veut déterminer si la souveraineté populaire connaît des transformations importantes dans le contexte actuel.

Commençons donc d'abord par expliquer les quatre éléments soulignés plus tôt, et qui ressortent de l'exemple de la Grande-Bretagne.

La contestation et les transformations des relations entre citoyens et agents

Rappelons que dans le contexte de l'expansion et de la centralisation de l'État britannique en temps de guerre, de nouvelles questions relatives au consentement se posèrent, la position des intermédiaires appartenant aux anciennes élites fut minée, et il devint plus pressant pour les gens d'influencer le Parlement, dont l'importance s'était accrue. Les dirigeants furent forcés de négocier, des efforts de répression ont été faits, les liens entre les groupes de participants dans l'interaction collective furent transformés, et il y eut parfois des luttes et des réalignements parmi les détenteurs du pouvoir eux-mêmes. L'argument théorique général de Tilly est que «la démocratisation est axée sur des transformations dans les relations entre citoyens et agents, ces transformations dépendent de changements plus globaux dans la politique publique, et la contestation politique cause ces transformations» (Tilly, 2004: 15)¹⁴. La démocratisation ne se

14. Comme je l'ai mentionné plus tôt, il soutient que les transformations cruciales sous-tendant la démocratisation se produisent dans les domaines de la politique publique, de l'inégalité catégorielle et des réseaux de confiance. En réalité,

produit jamais sans contestation soutenue. Deux aspects jouent un rôle central ici. D'une part, si les régimes démocratiques sont définis par le fait que les États agissent selon ce que leurs citoyens décident vraiment, alors la consultation large, égale, protégée et contraignante est fondamentale; l'État doit être soumis à la politique publique, et les gens doivent pouvoir influencer cette dernière (Tilly, 2007: 140). D'autre part, un accent sur les relations entre citoyens et agents permet d'insister sur la négociation constante entre les citoyens/sujets et les agents de l'État quant à la politique publique. Une telle négociation vise principalement l'extraction et la distribution des ressources, mais elle est astreinte à des normes et des principes, bien que l'interprétation et l'application de ces derniers puissent varier considérablement. Un accent sur les relations entre citoyens et agents permet de tenir compte des différences de statut et de pouvoir entre citoyens et agents de l'État, ainsi que de préciser à qui s'adressent les revendications. Il justifie aussi de se concentrer sur les processus par lesquels la contestation mène à la démocratisation. Par-dessus tout, il indique que la démocratisation repose sur la contestation populaire, et non sur la bienveillance ou la bonne volonté des détenteurs du pouvoir.

Prise de décision, répertoires, objets des revendications

L'importance d'un lieu de prise de décision accroît les enjeux liés à la possibilité d'y être entendu, à son imputabilité envers ceux qui sont concernés par la prise de décision, et à la participation au choix de ceux qui en seront membres pour représenter les parties prenantes. Dans le cas de la Grande-Bre-

lors de la démocratisation, une bonne partie de la population assujettie à un gouvernement « acquiert des droits relativement égaux de participer à la politique publique », et un tel processus « établit des revendications contraignantes, protégées et relativement égales sur les agents, les activités et les ressources d'un gouvernement » (Tilly, 2004: 15). De manière connexe, l'inégalité catégorielle décroît « dans les domaines de la vie sociale qui soit constituent, soit soutiennent directement la participation à la politique publique », et il y a également une modification des réseaux de confiance, alors que les gens en viennent à se fier en partie sur les agents gouvernementaux quant aux initiatives à long terme qui comportent des risques (Tilly, 2004: 16).

tagne, la transformation des répertoires de contestation interagit avec les transformations dans les relations entre gens ordinaires et détenteurs du pouvoir à l'échelle nationale, et conduisit à la présentation autonome de revendications sur la scène nationale. Les transformations de l'économie et l'État plus important créé par la guerre amenèrent des transformations dans les répertoires de contestation parce que l'importance des détenteurs nationaux du pouvoir s'accrut; les interactions entre les autorités, ceux qui présentaient des revendications, les opposants, et/ou les objets des revendications transformèrent l'éventail de l'action collective connue et autorisée. L'urgence d'influencer le Parlement dans un tel contexte fit de l'extension du droit de vote un enjeu fondamental. La politique nationale en vint à être conçue et organisée non pas comme un contrat entre le régime et le Parlement, mais plutôt dans une optique où ces derniers étaient tous les deux vus comme des instruments d'un peuple souverain (Tilly, 1995: 375). Cette observation peut être formulée comme une hypothèse plus générale relative à la relation entre les lieux de la prise de décision, les répertoires de contestation et les objets des revendications. J'entends suggérer que l'accent devrait être mis moins sur l'État lui-même (dans sa forme moderne) que sur le pouvoir formellement institutionnalisé – quels qu'en soient les lieux – et ses agents. En fait, McAdam et ses collaborateurs suggèrent que le cadre qu'ils ont établi pour analyser la dynamique contestataire peut être adapté à l'analyse de la contestation dans n'importe quel système de pouvoir formellement institutionnalisé; «le modèle générique requiert seulement que l'analyste puisse identifier au moins un membre et un opposant activement engagés dans la contestation quant à la forme d'un champ organisationnel ou institutionnel donné» (McAdam et coll., 2001: 342-343). Je soutiendrai au chapitre sept que le pouvoir déployé à des fins politiques – les structures de gouvernance – ne se limite pas au champ institutionnalisé à l'échelle étatique. Mais, pour l'instant, soulignons simplement que se concentrer sur le pouvoir formellement institutionnalisé plutôt que sur l'État lui-même est important lorsqu'il s'agit par exemple d'évaluer si les processus transétatiques de contestation, dans le contexte de la

globalisation, indiquent de nouvelles formes de souveraineté populaire. J'y reviendrai au chapitre sept.

Les gens ordinaires et les élites

L'idée d'un peuple ou d'une nation souveraine peut être relativement hiérarchique, et dans la Grande-Bretagne du milieu du XIX^e siècle, elle l'est encore (Canovan, 2005: 36). Les gens ordinaires se sont approprié la citoyenneté; elle ne fut pas accordée par les élites volontairement et de manière bienveillante – bien que les gens ordinaires aient été soutenus par des réformateurs et des radicaux et que des coalitions entre les classes aient soutenu les processus de démocratisation. De plus, appartenir à une nation vue comme une communauté politique distincte (spécifique) n'est pas nécessairement vu comme supplantant les autres engagements, allégeances et identités. Par exemple, c'est en tant que travailleurs que beaucoup de gens luttèrent pour la légalisation des syndicats; mais les travailleurs étaient aussi «engagés politiquement pas seulement en tant que travailleurs» (Tilly, 1995: 369). Comme le souligne Tilly, «le changement économique et politique interagit avec la contestation, ce qui détermine les identités qui sont réellement disponibles pour la présentation publique de revendications. Les répertoires de contestation et les identités politiquement disponibles changent de manière concomitante» (Tilly, 1995: 369). Cet élément est important dans la mesure où (1) certaines personnes ont tendance à sous-estimer les divergences et les conflits à l'intérieur de catégories de gens appartenant à une même nation, et (2) les élites peuvent utiliser l'identité nationale pour renforcer leur propre pouvoir, diminuer l'importance attribuée aux inégalités, ou mobiliser les gens à des moments où l'État doit négocier une plus grande part des ressources des individus (notamment en temps de guerre). Ainsi, la consolidation de l'État en Europe occidentale entre 1870 et 1914 misa en partie sur le nationalisme comme moyen d'assurer la loyauté envers l'État. La guerre comporta un mouvement vers un point de vue plus conservateur quant à l'adaptation du modèle de citoyenneté, de manière à intégrer les classes subordonnées à l'ordre social et à promouvoir leur loyauté envers l'État;

dans cette perspective, « tout fut fait pour alimenter l'image de citoyens socialement non différenciés définis d'abord et avant tout par leur appartenance à une "nation". À cette fin, les États cherchèrent à encourager le sentiment d'une communauté nationale » (Jenkins et Sofos, 1996 : 20). Le cas britannique fournit aussi un autre exemple : au milieu du XIX^e siècle, les libéraux avaient de bonnes raisons d'élargir l'électorat urbain et sa représentation au Parlement puisque l'évolution vers la représentation proportionnelle de la population locale et vers l'augmentation du nombre de sièges attribués aux municipalités leur serait profitable (Tilly, 1995 : 3-5).

Contestation et représentations

La souveraineté populaire s'introduisit aussi dans le domaine des discours et des débats sur les principes de participation et de représentation. Rappelons que Sieyès avait fait de la nation le représentant qui unit les gens en un seul corps, source unique et indivisible de l'autorité politique ; le pouvoir constituant repose dans la nation, chez Sieyès. Dans le cas britannique, à la fin du XVIII^e siècle, il y avait un débat fondamental sur l'idée de représentation directe de la population comme un tout. Paine et Burke en constituaient les deux pôles, et les contestataires tirèrent profit des exemples des colonies américaines et de la Révolution française (Tilly, 1995 : 196-197). De tels conflits « réorganisèrent les moyens intellectuels par lesquels les auteurs, les orateurs, les dirigeants politiques et les gens ordinaires formulaient les possibilités qui s'offraient à eux » (Tilly, 1995 : 202)¹⁵. Mais comme je l'ai expliqué plus tôt, dès le XIV^e siècle les représentants au Parlement avaient commencé à soutenir qu'ils représentaient collectivement le royaume en entier, plutôt que leur seule localité – bien qu'ils ne soutenaient pas encore dériver leur autorité du peuple (Morgan, 1988 : 48). Dans les années 1640, ils arguèrent que les pouvoirs du gou-

15. Les arguments allaient être plus séculiers que religieux et allaient mettre l'accent sur les conséquences sociales de différentes voies politiques ; les conceptions des droits individuels devinrent beaucoup plus marquantes et l'on mit davantage l'accent sur la priorité des intérêts individuels par rapport aux intérêts collectifs (Tilly, 1995 : 202).

vernement provenaient du peuple souverain comme un tout. Morgan suggère qu'ils inventèrent la souveraineté du peuple pour justifier leur résistance au roi et revendiquer la souveraineté pour eux-mêmes (Morgan, 1988: 49, 50, 56).

La démocratisation et la nationalisation de la politique populaire furent donc alimentées par des processus empiriques qui se mêlèrent aux représentations de l'entité politique comme communauté où tous ont le même statut, incarnée par la nation, alors que les individus s'entendaient de plus en plus (bien que pour des raisons différentes) sur le principe que le Parlement tire son autorité du peuple et que les gens du commun devaient aussi y être représentés. Cela dépendait en retour d'une évaluation suivant laquelle le Parlement devenait de plus en plus important en tant que lieu de prise de décision. C'est le contexte politique dans lequel les doctrines modernes de la souveraineté populaire prirent forme et en vinrent à s'incarner dans des institutions qui allaient devenir démocratiques libérales. Par conséquent, il est un peu simpliste de dire, comme le fait par exemple Lupel, que la souveraineté populaire a historiquement déterminé la forme de la citoyenneté démocratique (Lupel, 2009: 2). Dans certains cas, la contestation a mené à la démocratisation, et les thèses et les discours sur la souveraineté populaire se sont développés en relation avec ces processus. Non pas que les thèses et les discours ne sont pas importants: ils élaborent une réflexion normative sur la source et l'exercice de l'autorité politique légitime dans des sociétés où les gens en vinrent à être considérés comme des agents moraux autonomes égaux et des citoyens, et où ils sont reconnus comme ayant le droit à des conditions d'existence qui leur permettent d'atteindre cette égale dignité. Je veux ici attirer l'attention sur les interactions entre ces processus, d'une part, et l'idée et l'incarnation modernes de la souveraineté populaire, d'autre part, plutôt que sur les distinctions entre différentes thèses normatives portant sur la souveraineté populaire. Comme le chapitre sept l'établira clairement, si nous voulons comprendre les voies et les enjeux de la souveraineté populaire à notre époque, l'accent doit être mis moins sur le principe de souveraineté populaire transnationale que sur les revendications des gens à être entendus et

à voir leurs intérêts comme parties prenantes pris en compte dans les processus de gouvernance supra-étatiques. Ce sont ces processus de revendication et de contestation qui mèneront peut-être à une démocratisation à l'échelle globale.

Comme dans les époques antérieures de l'histoire de l'Occident, les gens utilisèrent la politique contestataire, aux ^{xix}^e et ^{xx}^e siècles, pour obliger les détenteurs du pouvoir à prendre au sérieux certaines de leurs revendications. Dans la Grande-Bretagne du ^{xix}^e siècle, les gens revendiquèrent ou contestèrent l'émancipation des catholiques, la lutte contre l'esclavage et la réforme parlementaire, notamment. Le gouvernement national devint un enjeu, alors que les détenteurs de pouvoir à l'échelle nationale prenaient de plus en plus d'importance. De manière générale, en Occident, les ^{xix}^e et ^{xx}^e siècles virent les mobilisations pour l'extension du droit de vote (d'abord pour les hommes, puis pour les femmes), les luttes ouvrières pour la légalisation des syndicats et l'intégration de groupes faisant l'objet de ségrégation. Ces processus conduisirent à la démocratisation dans la mesure où ils contribuèrent au développement d'une citoyenneté large, égale et autonome, à une consultation contraignante des citoyens en regard des activités et du personnel gouvernemental, et à la protection des citoyens contre l'action arbitraire d'agents gouvernementaux (McAdam et coll., 2001 : 265). L'identification avec une communauté politique particulière et l'importance du gouvernement national à la fois comme enjeu et destinataire des revendications ne signifiaient pas que l'appartenance à une nation était vue comme primant sur d'autres engagements et allégeances. Les gens ordinaires – soutenus par des réformistes et des radicaux – s'opposèrent souvent aux élites et aux dirigeants ; en réalité, c'est dans ces luttes mêmes que les gens s'emparèrent de la souveraineté.

Que faisaient ces gens, lorsqu'ils contestaient et adressaient des revendications collectives publiques à d'autres acteurs ? En un sens, plus ou moins la même chose que les villageois et les citadins des ^{xiii}^e et ^{xiiii}^e siècles : ils défendaient leurs « intérêts » sur un arrière-plan constitué de circonstances particulières, incluant des représentations de la société, des relations économiques, des principes moraux et des relations de pouvoir.

D'un autre point de vue cependant, les gens ordinaires, dans la Grande-Bretagne du XIX^e siècle, revendiquaient en réalité quelque chose de très différent: ils luttait pour l'inclusion dans une communauté où tous auraient le même statut et pour une participation égale à l'espace public et à la prise de décision; de plus, ils adressaient leurs revendications à des organes et des agents nationaux. Avoir son mot à dire, dans les démocraties libérales contemporaines, prend son sens sur l'arrière-plan de communautés politiques nationales, du principe d'égalité et du libéralisme économique. Par conséquent, comprendre les significations et les formes de l'idée de souveraineté populaire requiert d'analyser avec soin les contextes (arrière-plans), les luttes et revendications, les objets de ces dernières et les répertoires. Les revendications sont évidemment reliées aux contextes et aux répertoires; et les répertoires peuvent déjà exister ou être inventés.

Nous allons nous tourner, dans les deux derniers chapitres, vers des processus et des revendications qui peuvent nous aider à comprendre si la souveraineté populaire demeure inchangée dans le contexte actuel et, si non, quelles nouvelles avenues s'ouvrent du fait de transformations dans les circonstances et dans les représentations du corps politique. Deux « configurations » requièrent une attention plus particulière, lorsqu'on se penche sur cette question: la globalisation, et la reconnaissance croissante du fait que la plupart des sociétés sont plurinationales. La première requiert de se pencher de plus près sur les véritables lieux du pouvoir et sur les conséquences que peut avoir l'importance des lieux supra-étatiques et non étatiques sur la relation de gouvernance. La seconde remet en cause la nation comme peuple unifié, comme un corps tenu comme le détenteur indivisible de la souveraineté populaire. L'incidence de ces deux configurations sur la souveraineté populaire ne peut être évaluée que par une analyse des processus de contestation et de l'interaction de ces processus avec les thèses normatives sur l'autogouvernement démocratique.

CHAPITRE 6

La souveraineté populaire et les démocraties plurinacionales

Les démocraties plurinationales constituent un défi important, pour les doctrines modernes de la souveraineté populaire: les revendications de reconnaissance des nations minoritaires remettent en cause la conception même du peuple comme *une* communauté nationale chapeauté par son propre État; elles érodent la représentation de la population d'un État comme nation unifiée qui est le détenteur indivisible de la souveraineté populaire. Dans ces États, plusieurs identités nationales coexistent dans un ordre politique, bien que ces identités ne soient pas nécessairement distinctes et séparées: elles peuvent se recouper ou être emboîtées (Keating, 2001: 26). De tels États sont généralement constitués d'une nation majoritaire et de nations minoritaires, comme c'est le cas par exemple au Canada et en Espagne, les nations minoritaires y ayant historiquement défendu un droit à l'autonomie au moins dans certains domaines, de même que leur statut comme partenaires égaux dans l'entité politique. Pensons par exemple au Québec et à la Catalogne.

Les revendications des nations minoritaires à l'autonomie soulèvent en fait un double enjeu, en ce qui concerne les doctrines modernes de la souveraineté populaire. D'une part, les nations minoritaires soutiennent qu'elles sont investies d'un pouvoir constituant qui leur est propre et qu'elles ont, par conséquent, le droit d'être considérées comme des partenaires égaux de l'association politique dont elles font partie. Cela pose un défi pratique pour le modèle de l'État national, qui est fondé sur la présomption que la population dans son ensemble forme *une* communauté nationale chapeautée par son propre État, et que les autres engagements et allégeances sont subordonnés à l'allégeance à cette communauté. D'autre part, de telles revendications posent aussi un défi important pour la théorie politique elle-même: de la reconnaissance de tels droits doit découler la possibilité qu'il y ait en fait plusieurs pouvoirs constituants – ou, du moins, plusieurs prétendants au statut de pouvoirs constituants – qui ne sont pas de simples parties symétriques d'un tout plus grand, englobant, ni de simples unités distinctes de prise de décision dans l'entité politique. En d'autres mots, les revendications des nations minoritaires remettent en cause la présomption d'*indivisibilité* qui est fondamentale dans les doctrines modernes de la souveraineté populaire.

Les États libéraux et la théorie démocratique libérale n'échappent pas à ces questions. L'idée libérale de légitimité est fondée sur trois idées fondamentales: le consentement, les droits et l'autonomie démocratique – c'est-à-dire l'exigence normative voulant que la loi soit légitime dans la mesure où elle est le produit de la prise de décision par le peuple (MacCormick, 1999; Lindahl, 2001; Tully, 1999). Dans le libéralisme, le gouvernement légitime se fonde sur le consentement des individus, et toute évaluation d'une telle légitimité comprend le respect des droits individuels fondamentaux. Cependant, lorsqu'il s'agit de déterminer qui compose le corps politique – qui est le «peuple» –, les démocraties libérales dépendent étroitement du rôle fondamental joué par la nation dans les doctrines modernes de la souveraineté populaire. Greenfeld, Canovan et Tamir ont insisté sur ce lien très étroit entre la théorie politique moderne (incluant la théorie libérale) et le nationalisme. Leurs travaux

ont montré que l'arrière-plan de la démocratie libérale est la représentation d'une population comme une nation chapeauté par son propre État. En réalité, les démocraties libérales contemporaines dépendent de la représentation du peuple comme une nation relativement unifiée qui est le détenteur indivisible de la souveraineté populaire et la source de l'autorité publique légitime. Par exemple, les institutions démocratiques libérales reposent sur la présomption que le principe «une personne, un vote» permet l'expression de la volonté populaire, et qu'appartenir à une communauté nationale englobante atténue les répercussions des mécanismes majoritaires sur les minorités – une telle appartenance est présumée unir les gens et assurer la solidarité même quand certains sont en minorité.

Pourtant, il est manifeste que de telles présomptions ne tiennent pas la route dans le cas des nations minoritaires : ces dernières remettent précisément en cause la représentation d'une identité commune englobante véhiculée par les institutions étatiques et à laquelle seraient assujetties les autres allégeances et identités. Dans de tels cas, le principe «une personne, un vote» reflète la volonté de la majorité. Pour certaines questions, cela peut ne pas être important. Cependant, lorsqu'il s'agit d'enjeux sur lesquels la nation majoritaire et la ou les nations minoritaires s'affrontent à cause de différences issues de la manière dont elles se représentent comme nations et voient leur statut dans l'association plus large, on peut se demander si l'application du principe «une personne, un vote» mène à des résultats équitables. Les nations minoritaires peuvent fort bien n'avoir jamais leur mot à dire sur des questions importantes, et ce même dans les fédérations, puisque certaines compétences appartiennent au gouvernement central et que certaines questions sont susceptibles d'être décidées par une majorité de provinces à l'intérieur de la fédération.

À première vue, il y a pourtant plusieurs raisons de refuser de remettre en cause l'État national démocratique libéral et de défier les revendications des nations minoritaires à l'autonomie sur un pied d'égalité avec la nation majoritaire et/ou l'État central. Je ne dresserai pas ici la liste de toutes les raisons qu'on peut invoquer à l'appui d'un tel point de vue. Soulignons

simplement que l'idée d'un peuple homogène comme titulaire de la souveraineté populaire a constitué une étape importante vers l'égalité démocratique, puisqu'elle a fait partie d'un processus de délégitimation des inégalités intra-étatiques fondées sur des différences reliées à la fonction et au statut. Comme Tilly l'a montré, les inégalités de catégorie sont antagoniques à la démocratie lorsqu'elles se traduisent directement en différences dans les droits et les obligations politiques (Tilly, 1998). L'idée moderne de nation comporte l'idée d'une communauté où tous ont le même statut. Il ne s'agit donc pas ici d'invoquer la possibilité d'un quelconque retour à la constitution ancienne. Cependant, la présomption d'indivisibilité portée par les doctrines modernes de la souveraineté populaire restreint la possibilité pour les nations minoritaires d'exercer l'autonomie, de même qu'une réflexion plus approfondie sur l'hétérogénéité fondamentale de la nation qui incarne le peuple en tant que pôle symbolique.

Je vais d'abord revenir brièvement sur la nature des revendications des nations minoritaires à l'autonomie et leur justification fondamentale. La seconde section de ce chapitre rappelle l'entrecroisement de la consolidation étatique et de la construction de la nation dans les États occidentaux depuis la fin du XVIII^e siècle. De tels processus s'accompagnèrent très souvent, pour ne pas dire la plupart du temps, de l'assimilation (ou de tentatives d'assimilation) des minorités nationales. J'arguerai que la question ne concerne pas l'opposition entre droits individuels et droits des groupes, ni l'essentialisation des questions « identitaires » ; elle concerne plutôt les asymétries de pouvoir qui démarquent les majorités des minorités, et leurs conséquences sur les postulats fondamentaux de la théorie démocratique libérale. Dans la troisième section, je soulèverai la question des conséquences de l'hétérogénéité nationale sur l'indivisibilité du constituant qui est au cœur des doctrines modernes de la souveraineté populaire. Je soutiendrai que les revendications des nations minoritaires à l'autonomie remettent en fait en cause le concept du peuple comme agent politique collectif qui prend vie dans la fondation de l'État souverain.

LES NATIONS MINORITAIRES ET L'AUTONOMIE

Les revendications à l'autonomie expriment la volonté des gens d'un peuple de décider pour eux-mêmes sur la base de l'affirmation qu'ils ont le droit d'exercer un pouvoir constituant originel; elles sont liées à la volonté d'un peuple d'exercer plus de contrôle sur son destin et de participer comme égal dans la sphère publique¹. Comme je l'ai mentionné au chapitre quatre, Keating souligne avec raison le statut particulier des revendications de nationalité: elles comportent «une affirmation plus ou moins explicite du droit à l'autodétermination», fondée sur les convictions «que la nation est historiquement constituée comme communauté autogouvernante» et «que [les gens de] son peuple se voient comme une nation et souhaitent déterminer leur futur comme collectivité» (Keating, 2001: 3). L'autodétermination fait «partie du contenu normatif de la nationalité elle-même» (Keating, 2001: 4). L'autodétermination (l'autonomie) ne signifie pas nécessairement la sécession; mais elle requiert certainement la participation égale comme pouvoirs constituants à la décision des termes de l'association dans une entité politique commune. Quand l'autonomie des nations minoritaires est subordonnée aux décisions de la nation majoritaire dans un État, et quand leur participation à la gouverne partagée dépend d'une constitution qui cristallise la domination de la nation majoritaire, elles se voient dans les faits nier un statut égal dans le *commonwealth* (Tierney, 2009). J'insiste sur le fait que les revendications des minorités à l'autonomie n'ont pas à être formulées dans le langage de la politique de l'identité (Nootens, 2010: 199-200). Elles sont d'abord et avant tout des revendications à posséder un pouvoir constituant qui leur est propre (Keating, 2001: 161). Sur cette base, les nations minoritaires veulent être des partenaires égaux dans la conception du régime politique commun et des règles gouvernant l'association. Ces revendications, par conséquent, concernent un aspect

1. Il y a plusieurs exemples de nationalismes qui pourraient être considérés comme étant non libéraux et discriminatoires envers certains individus à cause de leur race ou de leur statut. Mais le nationalisme n'est pas en lui-même contraire au libéralisme. Et les nations minoritaires ne sont pas en elles-mêmes plus ou moins anti-libérales que les nations majoritaires.

fondamental de la souveraineté populaire : l'affirmation que ses intérêts doivent être reconnus (et la lutte pour qu'ils le soient) et, plus fondamentalement, que l'on doit avoir son mot à dire dans la politique publique, ainsi que sur les règles et les principes qui l'encadrent.

Les revendications d'autonomie des nations minoritaires ne remettent pas en cause les représentations dominantes du bien commun de la même manière que lorsque, par exemple, certains sont prêts à payer davantage d'impôt si cela doit permettre de soutenir des programmes sociaux plus conséquents alors que d'autres maintiennent que les taux d'imposition sont déjà trop élevés et préféreraient les voir diminués. Les revendications d'autonomie et de reconnaissance des nations minoritaires remettent en cause la manière même dont l'ordre juridique et politique englobant est formulé, et comment, en retour, cet ordre établit les termes dans lesquels les représentations du bien commun sont discutées. Les Premières Nations, par exemple, remettent en cause une normativité juridique à laquelle elles se considèrent étrangères puisqu'elle leur a été imposée dans la foulée du colonialisme, faisant d'elles des objets de la décision politique plutôt que des participants à part entière à la délibération démocratique et à la prise de décision (Papillon, 2009).

Aux XIX^e et XX^e siècles, les pays occidentaux ont été la scène de processus simultanés de nationalisation et de démocratisation. Dans la foulée de ces processus, la souveraineté populaire en est venue à être identifiée au principe suivant lequel le peuple gouverne. Le peuple comme pôle symbolique a été représenté par l'idée de la nation. Au cours des trois dernières décennies cependant, on a vu une reconnaissance croissante de la nature plurinationale de plusieurs sociétés. Les nations minoritaires ont lutté pour que leur droit à une participation égale soit reconnu, et le consensus sur l'idée que toute approche contextualisée doit tenir compte des revendications des nations minoritaires à être investies d'un pouvoir constituant propre gagne du terrain. Comme je l'ai mentionné, la signification normative de ces revendications n'a pas à être fondée sur des raisons ancrées dans le débat opposant les droits individuels

aux droits des groupes, ni à reposer sur une vision essentialiste des identités de groupe. Il est plus approprié d'aborder l'enjeu de l'importance de ces revendications à partir d'une perspective insistant sur les asymétries de pouvoir qui distinguent les majorités des minorités. Les revendications d'autonomie ont une valeur *prima facie* dont la reconnaissance peut compenser le fait qu'historiquement, dans le processus de consolidation de l'État, les nations minoritaires se sont vues nier le statut de participants égaux dans la détermination des principes et des normes de la gouverne partagée.

LA SOUVERAINETÉ POPULAIRE, LA NATION ET LA CONSTRUCTION DE L'ÉTAT

Le développement des doctrines modernes de la souveraineté populaire fut entremêlé avec les processus de construction et de consolidation de l'État, à compter de la fin du XVIII^e siècle. Alors que les communautés politiques en vinrent à être représentées comme des États-nations, «la consolidation des États s'est faite en partie au moyen de la construction d'une culture publique commune souvent étroitement associée avec les groupes dominants et la négation de la légitimité des revendications des nations minoritaires à l'autogouvernement» (Lecours et Nootens, 2009: 12). Les systèmes d'éducation publique, l'armée, la guerre, la production de symboles et l'articulation de récits sont tous des processus par lesquels les États construisirent et consolidèrent une appartenance à une population dans son ensemble dépeinte comme une nation. Comme Habermas l'a bien exprimé, l'idée de la nation compensa pour le fait que, normativement parlant, les frontières sociales et territoriales de l'État (constitutionnel) sont contingentes (Habermas, 1996). Autrement dit, l'idée moderne de la nation représente, du point de vue de l'État, un outil puissant de mobilisation politique et de justification normative de la délimitation territoriale de l'État. La politique décida où les frontières devaient être tracées, et qui allait appartenir au «peuple». La construction d'une identité nationale par les processus de socialisation soutint l'identification des sujets/citoyens à l'État.

Les institutions par lesquelles se fit la construction de la nationalité, et qui furent mises sur pied lors de tels processus, soutiennent habituellement l'allégeance à une identité plus ou moins proche de la vision qu'a le groupe dominant de l'entité politique (Lecours et Nootens, 2009). Les processus de consolidation de l'État associés à la construction d'une nation comportèrent souvent l'assimilation des minorités nationales. Le modèle étatique peut difficilement autoriser la reconnaissance de droits collectifs pour les minorités nationales. Les États tiennent en effet à conserver le monopole de ce qui, dans le système interétatique moderne, constitue le fondement normatif de l'indépendance politique: la nationalité (Nootens, 2005: 55). Le fait que la revendication d'être une nation soutienne le droit à l'autodétermination rend hautement préférable qu'aucun groupe ne puisse faire concurrence à l'État pour l'obtention d'un tel statut; ainsi, la plupart des États sont réticents à reconnaître les nations minoritaires. Comme le souligne Jackson Preece, reconnaître des droits individuels de citoyenneté de pair avec les droits de l'État ne menace pas la souveraineté des États-nations; cependant, un système international de droits des nations minoritaires non seulement limiterait la souveraineté étatique, mais de plus « donnerait un certain statut international [...] à des unités nationales qui pourraient en venir à rivaliser avec le pouvoir ou l'autorité des États-nations concernés » (Jackson Preece, 1998: 43).

La représentation dominante des communautés politiques comme États nationaux dissimule en réalité des asymétries de pouvoir importantes, asymétries qui distinguent les majorités des minorités. D'abord, les démocraties libérales ne sont pas neutres, sur le plan ethnoculturel (Kymlicka, 2000): elles sont toutes fondées sur la diffusion d'une culture et d'une identité majoritaires comme moyen de supprimer les différences nationales et ethnoculturelles entre groupes à l'intérieur de l'État, de manière, habituellement, à assurer la consolidation et la stabilité. Ensuite, les nationalismes majoritaire et minoritaire incarnent tous les deux des revendications à l'autodétermination – des revendications qui mêlent culture et politique. Les nationalismes minoritaires ne sont pas nécessairement moins

démocratiques que les nationalismes majoritaires parce qu'ils veulent par exemple que leur langue soit reconnue comme la langue officielle dans leur territoire historique. La capacité qu'a démontrée un groupe de diffuser sa culture comme la culture dominante dans un État est un résultat historique contingent; elle ne signifie pas qu'il est plus démocratique que les autres groupes. Enfin, il est maintenant largement reconnu que l'application des droits individuels fondamentaux ne suffit pas à assurer le respect des droits des personnes comme membres de minorités. Même lorsque des politiques ne violent pas les droits individuels *stricto sensu*, elles peuvent causer du tort aux gens comme membres de nations minoritaires – par exemple, lorsque des politiques de colonisation à grande échelle sont délibérément utilisées comme arme contre les minorités nationales, ou lorsque les frontières d'unités politiques infra-étatiques sont redessinées de manière à priver des minorités de leur autonomie (comme quand le territoire d'une minorité est incorporé dans une unité politique infra-étatique plus grande) (Kymlicka et Straehle, 1999: 11-13).

LE PLURINATIONALISME, L'HÉTÉROGÉNÉITÉ ET LA SOUVERAINÉTÉ POPULAIRE

Par conséquent, il ne suffit pas d'évaluer la légitimité et le caractère équitable des démocraties nationales en fonction de leur compatibilité avec les valeurs démocratiques libérales – bien qu'évidemment le respect de ces dernières soit fondamental. On doit aussi tenir compte de l'effet des asymétries de pouvoir sur la capacité des nations minoritaires de décider pour elles-mêmes. Dans les sociétés plurinationales, la souveraineté populaire ne peut pas être située dans un peuple indivisible à l'échelle de l'État; elle doit résider dans l'autodétermination de plusieurs groupes constitutifs décidant ensemble des principes sur lesquels le *commonwealth* doit être fondé². Mais même

2. Dans les fédérations, la question des constituants n'est pas nouvelle, bien entendu, mais elle a généralement été soulevée en mettant l'accent sur les relations entre entités politiques sans que l'on remette en cause la conception moderne de la souveraineté populaire véhiculée par la notion de « pouvoir constituant ».

lorsque cela est pris en compte, la codétermination dans un État plurinational est souvent conçue comme la simple coexistence de populations séparées, et la question de l'effet de l'hétérogénéité et des identités emboîtées sur la conception moderne de la souveraineté populaire n'est pas évaluée.

Par exemple, Tully assimile le concept de souveraineté populaire à «l'aspiration à l'autonomie en accord avec les coutumes et usages propres à chacun» (Tully, 1999: 6). Il écarte explicitement toute représentation *a priori* de l'unité. Plutôt que l'imposition de l'unité et d'un métalangage, il défend l'interaction, la négociation, le multilogue, la capacité de changer de perspective et l'égalité comme équité: les citoyens peuvent dire si l'arrangement constitutionnel est juste et équitable lorsqu'ils «mettent en pratique l'esprit qu'ils incarnent. Ils sont toujours prêts à écouter les voix intérieures du doute et de la différence d'opinion et à reconsidérer leur arrangement actuel» (Tully, 1999: 25). Tully utilise le concept de souveraineté populaire pour s'opposer aux revendications de suppression des différences: «La souveraineté du peuple, dans les sociétés culturellement diverses, paraît exiger que les gens arrivent à un accord sur une constitution par un dialogue interculturel dans lequel leurs habitudes culturellement distinctes de parler et d'agir sont reconnues mutuellement» (Tully, 1999: 27) Au contraire, «les théories modernes sur la souveraineté du peuple éliminent l'ancienne pluralité des pouvoirs en faisant du peuple l'unique détenteur d'autorité dont l'objectif est la constitution d'un système uniforme de gouvernement» (Tully, 1999: 65-66). Mais en réalité, le fait pour les gens d'être souverains signifie «exercer leurs pouvoirs d'autonomie selon des façons culturellement appropriées et [de] changer ou [de] renverser le gouvernement s'il contrecarre leurs pouvoirs» (Tully, 1999: 188). Tully insiste sur l'importance du consentement: l'exercice du pouvoir politique dépend du consentement des gens et est limité par celui-ci; «[c]ette limite [...] est marquée par l'expression "souveraineté populaire"», qu'il considère comme «la plus importante condition simple de légitimité dans le monde contemporain» (Tully, 1999: 189).

Cependant, Tully n'explique pas exactement comment le concept de souveraineté populaire – qui, dans la théorie politique du *xx^e* siècle, indique précisément un pouvoir constituant indivisible – peut être utilisé pour communiquer l'hétérogénéité de l'entité politique. Il faut aussi être prudent avec les références à la constitution ancienne : dans les conceptions prémodernes de la souveraineté populaire, le consentement ne réfère pas à l'autonomie d'une société de citoyens égaux ; le contexte historique des constitutions mixtes est marqué par une différenciation tranchée entre les rôles politiques et des inégalités entre corporations et états. De plus, Lindahl identifie ce qui peut être considéré comme un problème phénoménologique et ontologique que je ne mentionnerai ici qu'en passant : il se demande « si l'on peut donner un sens à l'autolégitimation elle-même en l'absence de l'affirmation d'une unité collective » (Lindahl, 2008 : 105) – autrement dit, d'un « moi ». Il soutient que

la très grande majorité des théoriciens politiques tiennent pour acquis ce qu'on pourrait appeler une lecture « co-référentielle » de l'identité démocratique : le « soi » de l'« autonomie » signifie que les dirigés sont les mêmes que les dirigeants – et en ce sens identiques à eux. [...] Cette lecture co-référentielle de l'identité démocratique est, cependant, réductrice : la législation est promulguée dans la perspective de la première personne du pluriel, d'un « nous ». Pour le dire autrement, le « soi » de l'autolégitimation comporte la position réflexive d'un collectif, la position par laquelle les individus réfèrent à eux-mêmes comme membres d'un groupe qui crée des normes dans son propre intérêt (Lindahl, 2008 : 106).

Dans le champ de la théorie juridique et constitutionnelle, des travaux ont contribué à une réflexion sur les groupes constitutifs dans les États plurinationaux. Je ne m'attarderai pas ici sur les travaux bien connus de Keating, McGarry et Gagnon, entre autres, qui représentent des contributions importantes à la compréhension et à l'analyse des nationalismes minoritaires et des nations minoritaires. Je m'intéresse particulièrement ici à la manière dont une telle hétérogénéité a des répercussions sur l'indivisibilité des constituants qui est au cœur des doctrines modernes de souveraineté populaire. Comme je l'ai mentionné,

la codétermination dans l'État plurinational est encore souvent vue comme la coexistence de groupes constitutifs séparés, sans qu'on n'en examine l'effet sur les doctrines modernes de souveraineté populaire. Pourtant, Tierney souligne que dans l'État plurinational, le peuple est pluriel, et donc que sont aussi plurielles les relations politiques entre les peuples et l'État. La présomption que la nation incarne un *demos* unifié – la thèse du «*demos* moniste» – accompagne souvent la théorisation constitutionnelle contemporaine. Cette présomption

cadre très nettement avec un modèle de l'État moderne qui, avec une source centrale d'autorité suprême, devient la création constitutionnelle de l'agent politique unitaire et c'est dans ce cadre conceptuel d'un peuple, territoire et lieu de l'autorité constitutionnelle unifiés, que les débats entourant le pouvoir constitutionnel et la forme constitutionnelle débutent. La résilience de sociétés nationales infra-étatiques dans les États plurinationaux a cependant toujours opéré de manière à perturber l'application universelle de ce modèle et des théories démocratiques construites sur son fondement (Tierney, 2007 : 230-1).

En réalité, un trait essentiel et crucial d'un point de vue constitutionnel des États plurinationaux est «l'existence à l'intérieur de ceux-ci d'une pluralité de sociétés territorialement concentrées, potentiellement autonomes, qui sont possédées d'une volonté de reconnaissance constitutionnelle particulière en tant que telles» (Tierney, 2007 : 232). Ces sociétés ne se voient pas comme des minorités internes, dans leur relation avec l'État; elles se voient

comme des entités politiques qui sont en réalité comparables à l'État dans la manière dont elles offrent, ou peuvent offrir, un lieu effectif pour plusieurs, sinon tous, des rôles fonctionnels et d'identification, que les États jouent dans la vie des citoyens (Tierney, 2007 : 232).

Le «moment fondateur» est celui de l'union de peuples pré-existants, à la suite de laquelle les sociétés nationales infra-étatiques continuent, dans l'État, à se développer comme des *demos* distincts – et ce de manière civique.

Les mouvements nationalistes infra-étatiques considèrent les États plurinationaux comme étant fondés sur le principe d'une union de nations libres et égales, et estiment que l'État a une obligation constitutionnelle continue de réformer la constitution de manière à mettre à jour l'engagement premier envers la nature plurinationale de l'État (Tierney, 2007: 235). Tierney identifie trois composantes de base qui modèlent une grande part de la réflexion constitutionnelle traditionnelle et semblent découler de la thèse du «*demos moniste*»: l'accent sur les rouages institutionnels formels et l'absence d'un compte-rendu adéquat de la manière dont la culture politique et la composition de la société peuvent créer une dynamique confédérale ou consociationnelle; une version étroite du formalisme juridique qui cristallise la domination d'une voix et ne laisse pas de place pour les voix des sociétés nationales subalternes; une vision du pouvoir juridique comme agissant dans un espace conceptuellement séparé de la politique. À propos de cette dernière composante, Tierney argue que la conception de Loughlin de la souveraineté comme une expression d'une relation politique entre le peuple et l'État peut être adaptée de manière à s'appliquer à des situations où les parties soutiennent que la souveraineté dans l'État est divisible ou partageable³. Les mouvements nationalistes infra-étatiques adaptent la notion de souveraineté comme exprimant une relation politique entre le peuple et l'État,

mais ils l'adaptent de manière radicale en suggérant que, dans l'État plurinational, les «peuples» sont pluriels et que le sont donc aussi, de manière concomitante, les relations politiques

3. À propos de la thèse de Loughlin, voir le chapitre trois. Tierney est bien conscient du fait que Loughlin comprend la souveraineté en des termes monistes (indivisibles), mais il soutient que «les aspects relationnels de la conception de Loughlin peuvent être appropriés sans qu'il soit nécessaire d'adopter l'argument d'indivisibilité» (Tierney, 2007: 238). Il croit que les aspects relationnels de la conception de la souveraineté chez Loughlin peuvent aider à comprendre «qu'il peut en fait y avoir différents ensembles de relations entre *peuples* et entités politiques à l'intérieur d'un État» (Tierney, 2008: 23). Cependant, il faut pour cela détacher la souveraineté d'une conception moniste de l'État, et pouvoir accommoder différents ensembles de relations souveraines à l'intérieur de celui-ci (Tierney, 2008: 23-24).

entre ces peuples et l'État, ces relations étant négociées dans les différents niveaux de gouvernance qui affectent leurs existences et auxquels ils sont reliés par des voies d'identité et de loyauté variées (Tierney, 2007 : 238-239).

Nous en revenons donc à une question fondamentale soulevée au chapitre trois : pour Loughlin, la souveraineté représente l'autonomie du domaine politique (Loughlin, 2008 : 55). De son point de vue, la fragmentation des structures gouvernementales contemporaines qui provient soit de l'affirmation de revendications politiques par des communautés territoriales dans certains États (par exemple, le Québec ou la Catalogne), soit de l'augmentation des dispositions gouvernementales au niveau supranational posent des problèmes politiques pratiques qui « peuvent *in extremis* toucher la question du souverain » mais qui « généralement n'ont pas de répercussions sur la souveraineté » (Loughlin, 2008 : 56). De son point de vue, « les compromis pluralistes [...] ne concernent pas la souveraineté » (Loughlin, 2008 : 56), puisque « tout comme nous ne devons pas confondre le souverain avec la souveraineté, de même nous ne devons pas confondre les personnes, avec leurs multiples intérêts et leurs loyautés divisées, avec l'idée de "la Nation" » (Loughlin, 2008 : 56). Car la souveraineté ne peut pas être divisée : « La souveraineté est constitutive du droit public ; c'est une expression qui fait autorité d'une manière particulière d'être. Nous ne pouvons pas aller au-delà de la souveraineté sans détruire l'idée du droit public » (Loughlin, 2008 : 56) – autrement dit, le droit (les préceptes du droit politique) par lequel l'autorité publique est établie et maintenue. Rappelons qu'il soutient que dire que la nation est investie du pouvoir constituant ne signifie pas que l'autorité politique est située dans le peuple : l'autorité souveraine ne repose dans aucun lieu précis ; elle est l'expression du pouvoir public comme relation formelle constituée par un système de gouverne.

Bien qu'un accent sur la relation de gouvernance soit utile, on peut se demander si l'accent que met Loughlin sur l'État comme représentation collective d'un peuple ne situe pas ultimement la souveraineté dans l'État lui-même, comme le suggère Tierney. Du point de vue de Loughlin, l'État comme représen-

tation collective d'un peuple ne peut pas être contesté; s'il l'est, il n'y a plus de concept du peuple comme agent politique collectif. Mais quelque utile que soit l'explication de Loughlin quant à l'idée du droit public, on doit demeurer attentif aux transformations dans les contextes, les revendications et les relations de gouvernance qui sont porteuses de modifications dans la nature et la justification de la souveraineté populaire. Loughlin met l'accent sur la souveraineté comme corrélat de la revendication ontologique de l'État à l'autonomie, sur la relation de gouvernance propre à l'État moderne telle qu'elle est exprimée dans cette forme institutionnalisée particulière de gouvernement capable de s'imposer à la société comme un instrument de pouvoir par l'entremise du droit. Loughlin peut arguer que l'autorité souveraine ne réside dans aucun lieu précis parce qu'il se concentre sur la relation nécessaire, et pourtant contingente, entre un groupe de gens et l'entité, définie par des frontières territoriales, dans laquelle ils se trouvent à vivre. Ainsi, il fait de la forme historique particulière de l'État moderne une caractéristique nécessaire de la souveraineté.

Cependant, un compte rendu plus large de la souveraineté populaire doit autoriser une perspective dynamique qui ne la réduit pas à la forme qu'elle prend à une époque et dans un contexte particuliers. Nous nous attarderons dans le prochain chapitre aux transformations dans la nature de la relation de gouvernance à l'époque de la globalisation. Ces transformations ne concernent pas seulement l'ajout de couches additionnelles d'autorité; elles font aussi partie d'un processus de redéfinition de la frontière entre le public et le privé. Dans le présent chapitre, j'ai mis l'accent sur les revendications des nations minoritaires à la reconnaissance et à l'autonomie. Du point de vue de Loughlin, de telles revendications ne concernent pas la souveraineté en tant qu'expression du pouvoir public comme relation formelle constituée par un système de gouverne, en tant que constitutive du droit public et quintessence de l'État. Mais en réalité, certaines de ces revendications, par exemple les revendications des Premières Nations, concernent précisément la souveraineté. Rappelons que Tully a montré comment Locke utilisa la distinction entre l'état de nature et les

sociétés politiques pour justifier l'appropriation des terres en Amérique par les Européens et les guerres contre les peuples autochtones (Tully, 1999). L'État (libéral) moderne se présente ici comme un cadre normatif qui incorpore certains intérêts et en rejette d'autres comme non pertinents. Et les revendications autochtones remettent très clairement en cause la nature d'un tel modèle politique. En d'autres mots, la souveraineté comme représentation de l'autonomie du politique peut définitivement être contestée. Loughlin autorise une telle possibilité, mais soutient que, quand c'est le cas, nous ne pouvons plus parler de souveraineté. En un sens, il s'agit là d'une affirmation tautologique, puisque si la souveraineté est l'essence de l'État et que l'État est remis en cause, alors la souveraineté l'est nécessairement aussi. Quant à la souveraineté populaire, cependant, la présomption de Loughlin ne tient la route que si l'on admet que le concept de «peuple» comme acteur politique collectif naît avec la fondation de l'État moderne, et que l'on nie toute autre possibilité pour un tel acteur de s'incarner. Loughlin soutient que l'État est la nation; j'ai expliqué plus tôt pourquoi je conteste une telle affirmation.

Il y a aussi un autre problème avec l'explication proposée par Loughlin. Comme Walker l'a souligné, l'institutionnalisation d'un système politique spécialisé «ne comporte pas nécessairement des procédures de fonctionnement démocratiques, et encore moins une fondation démocratique ou une autorisation démocratique» (Walker, 2006: 9). En d'autres termes, l'autonomie du politique ne signifie pas que tous ceux qui sont concernés peuvent participer ou être représentés dans ses institutions. Loughlin insiste sur le fait que le pouvoir constituant a émergé comme thème dans la pensée politique de pair avec la conviction que l'autorité du gouvernement repose sur le consentement des gens; il prend naissance dans le processus par lequel les gens deviennent une force active plutôt que passive. Son importance, donc, fut transformée par les révolutions des XVII^e et XVIII^e siècles, expressions du principe général voulant que la démocratie fournisse les fondements de la légitimité politique moderne (Loughlin, 2003a). Donc, alors que la souveraineté est la forme représentative du pouvoir politique,

le pouvoir constituant renvoie à la conviction que l'autorité du gouvernement repose sur le consentement du peuple. Il assure que les constitutions soient sensibles aux changements sociaux, mais – si ma lecture de Loughlin est correcte – seulement à l'intérieur des dispositions institutionnelles établies conséquemment à la formation de l'État moderne. En partant de la perspective de Loughlin, il est donc difficile de distinguer la souveraineté étatique de la souveraineté populaire, puisqu'il fait de la souveraineté la quintessence de l'incarnation d'une relation de gouvernance sans laquelle il n'y aurait pas de concept du peuple comme agent politique collectif.

Il est vrai que les doctrines *modernes* de la souveraineté populaire dépendent de la formation de l'État souverain moderne. Comme le souligne Hont, dans la notion moderne de l'État, l'entité politique comme ensemble prend le pas sur le statut de ses composantes, et il s'agit d'une étape charnière dans la formation de la doctrine moderne de la souveraineté, puisque cette dernière

soutenait qu'assurer la survie et la grandeur d'une communauté politique exigeait de désigner une agence de prise de décision ultime à l'intérieur d'elle-même, dont l'objectif était de concevoir des politiques qui pouvaient faire face aux défis extérieurs et faire cesser les luttes créant des divisions internes. De cette idée découlait que les différents types de constitutions mixtes qui prévalaient dans toute l'Europe devaient être réorganisées de manière à ce que la capacité de prise de décision ultime soit retirée à chacune des organisations politiques en concurrence qui pouvait revendiquer la primauté sur toutes les autres (ou bloquer le pouvoir de chacune des autres) dans l'entité politique. [...] Le nouveau modèle faisait passer les obligations politiques par une agence englobante neutralisée représentant la communauté politique en entier, et rendait clair le fait que le but du souverain était de préserver le statut du corps politique entier comme entité unie (Hont, 1994: 184).

Pourtant, comme je l'ai expliqué, l'idée de la souveraineté du peuple a pris forme dans différentes conceptions de la relation de gouvernance et du statut des gens et des groupes. C'est

pourquoi on doit étudier attentivement les processus actuels de contestation par lesquels des gens et des groupes de gens s'opposent aux détenteurs du pouvoir. Bien que l'État demeure très certainement un lieu prépondérant de pouvoir politique, et le principal acteur des relations internationales, des relations de gouvernance se déploient dans d'autres sites d'autorité et de prise de décision. Et la distinction public/privé caractéristique de la politique moderne subit aussi des changements importants. Nous devons maintenant évaluer ce que ces changements peuvent nous apprendre au sujet de l'avenir de la souveraineté populaire.

CHAPITRE 7

La souveraineté populaire à l'époque de la globalisation

La souveraineté populaire a-t-elle un avenir à l'époque de la globalisation, et si oui, y prendra-t-elle une forme distincte de celle qu'elle prit dans l'État national et les doctrines modernes de la souveraineté du peuple ? La question est importante, et les réponses qu'on peut lui donner dépendent de la manière dont on comprend la globalisation et la nature des relations entre les gens, les sociétés et les détenteurs de pouvoir à notre époque – empiriquement, idéologiquement et normativement. Par exemple, le degré auquel on estime que le commerce et les marchés doivent être encadrés varie selon que l'on considère ou non qu'ils font partie d'un domaine public dans lequel les gens peuvent demander à participer à la définition même de ce que sont leurs intérêts et s'attendre à ce que la transparence et la responsabilité accompagnent la prise de décision. Il y aura donc différentes conceptions et points de vue quant à l'étendue et à la nature de toute relation de gouvernance dans ce contexte.

La souveraineté populaire a pris forme dans les luttes entre dirigeants et dirigés, luttes lors desquelles les gens ordinaires – parfois grâce à des coalitions avec des élites – ont tenté de

protéger ce qu'ils considèrent comme leurs intérêts fondamentaux. Plus précisément, les développements de l'idée de souveraineté populaire ont été influencés par : (1) les luttes politiques entre (a) les dirigeants eux-mêmes et entre (b) les dirigeants et les gens ; (2) les changements importants dans les représentations de la nature, du rôle et des fonctions de la communauté politique. La souveraineté populaire a pris forme dans des processus de contestation au cours desquels les gens remettent en cause l'étendue et la nature de la relation de gouvernance qui lie détenteurs du pouvoir et parties prenantes. Elle a pris différentes significations, mais qui incluent toutes la nature de la relation de gouvernance et la question de l'autorité ultime. La manière dont les revendications des gens prennent forme, sont défendues et sont traitées dépend d'un contexte social, idéologique et normatif plus vaste.

Par conséquent, à moins de vouloir soutenir que l'État national démocratique libéral constitue la « fin de l'histoire » ou qu'il n'existe pas dans le contexte actuel de relation de gouvernance impliquant des acteurs non étatiques, on doit au moins autoriser la possibilité qu'une partie de la politique contestataire vise précisément les relations de gouvernance qui ne correspondent pas au modèle de l'État national et aux conceptions de la société internationale comme gouvernée par les États. Soulignons qu'une telle contestation peut apparaître dans des contextes très locaux ou régionaux, et pourtant avoir une portée ou un appui transnationaux (et vice-versa).

En réalité, on rencontre deux problèmes principaux lorsqu'on s'interroge sur l'avenir de la souveraineté populaire. Un premier problème consiste dans le fait que beaucoup de gens naturalisent le modèle de l'État souverain territorial moderne ou sous-estiment l'importance des véritables conditions de démocratisation et de redistribution dans l'État démocratique libéral. En fait, beaucoup de thèses normatives sur la démocratie libérale et la justice ne tiennent pas compte de la dynamique et des processus qui ont mené à la démocratisation et à l'État-providence, et présentent en définitive une vision statique et naïve de la coopération dans l'État. Par exemple, plusieurs théoriciens libéraux fondent leur scepticisme quant à la possibilité

de démocratiser les institutions internationales sur l'idée que la délibération démocratique exige, comme condition préalable, que les citoyens partagent certaines caractéristiques et, particulièrement, un type précis d'identité. De ce point de vue, les mécanismes et les institutions qui caractérisent actuellement l'État démocratique libéral sont vus comme résultant de la solidarité, qui est elle-même vue comme dépendant d'une identité (nationale) commune (Nootens, 2012). Mais les relations de solidarité de la démocratie libérale sont d'abord et avant tout le résultat de luttes sociales importantes. Les élites n'ont jamais accordé les droits civils et politiques – ni l'État-providence – aux masses sur un plateau d'argent. Les gens ordinaires et les catégories faisant l'objet de ségrégation durent se mobiliser, contester et lutter pour avoir accès aux droits de citoyenneté et gagner une voix garantie et protégée dans la politique publique¹. De plus, comme N. Bermeo l'a souligné, le désengagement des élites figure de manière importante dans les cas historiques de revers de la démocratie (Bermeo, 2003). Bien entendu, une fois qu'un tel sens de la solidarité est institutionnalisé dans des principes et des mécanismes, les gens sont plus portés à faire des compromis et à considérer qu'il contribue au bien commun. Mais même alors la solidarité repose plutôt sur un équilibre fragile, un compromis temporaire, dont le contenu varie en fonction des modifications dans les rapports de force et les configurations de la domination. Les remises en cause de l'État-providence dans les quatre dernières décennies font foi de cette réalité politique, d'autant plus que la globalisation rend plus facile pour les acteurs puissants (par exemple, certaines élites économiques) d'échapper aux schèmes de redistribution en restreignant le nombre d'enjeux qui sont véritablement débattus et à propos desquels les gens pourraient vouloir se faire entendre dans l'élaboration publique de politiques (Nootens, 2012).

Un second problème important qui se présente quand on veut poser la question de la souveraineté populaire dans le contexte de la globalisation concerne la reconnaissance et

1. Les gens doivent d'abord voir leurs intérêts reconnus comme légitimes avant que leurs revendications soient dûment considérées dans le processus de prise de décision.

la caractérisation d'une structure de gouvernance complexe – multilocalisée et à plusieurs niveaux – qui ne fait pas que se superposer aux États. Comme Tully l'a souligné, il y a à la fois une dispersion des pratiques habituelles du gouvernement représentatif et une modification de la gouvernementalisation; «plusieurs des caractéristiques du gouvernement représentatif demeurent, pendant que d'autres, telles la centralisation, la souveraineté et l'uniformité, sont modifiées et qualifiées par la dispersion» (Tully, 2008b: 49). Il y a aussi une dispersion des pratiques «étendues» de gouvernement, c'est-à-dire ces pratiques qui ne correspondent pas aux pratiques typiques de la démocratie et du gouvernement représentatifs. La plupart de ces pratiques dispersées sont bureaucratiques, autoritaires ou systémiques, plutôt que démocratiques; «[e]lles coordonnent les interactions des participants principalement "derrière leur dos", sans leur accord, par le marché, la bureaucratie ou l'interaction fonctionnelle des conséquences non intentionnelles de leurs actions» (Tully, 2008b: 50). Nier l'existence de telles relations de gouvernance – une négation fondée en partie sur la privatisation de la création de normes, ses corrélats et ses conséquences – non seulement voile la nature de la contestation populaire, mais permet aussi à certains de nier la légitimité même de la volonté des citoyens d'être entendus dans certaines institutions et certains processus.

LA GLOBALISATION, LE POUVOIR POLITIQUE ET LA SPHÈRE PUBLIQUE

Il y a une vaste littérature sur la globalisation, et je n'en ferai pas la revue ici². Je veux me concentrer sur la question des relations de gouvernance et des communautés politiques dans le contexte actuel. De telles relations sont rendues obscures par le fait qu'elles sont multilocalisées et à niveaux multiples, et ne font pas que se superposer aux capacités étatiques – en réalité, elles sont parfois enracinées dans de telles capacités,

2. Voir entre autres Held et coll., 1999; Sassen, 2009 [2006] et 2003; Kahler et Lake, 2003; Mann, 1997; Scholte, 2000; Archibugi, Held et Köhler, 1998; Zürn, 2004; Ruggie, 2004; Brenner, 1999; Slaughter, 2004.

bien qu'elles puissent être « dénationalisées » ou « dénationalisantes », comme Sassen l'a soutenu (Sassen, 2009)³.

On peut difficilement nier qu'une certaine diffusion du pouvoir caractérise l'époque actuelle, et qu'il y a eu des déplacements des lieux de gouvernance, à la fois vers le bas, vers le haut et transversalement (Kahler et Lake, 2003 : 2). L'autonomie des États est soit érodée, soit transformée par une intégration accrue dans les régimes internationaux, la mobilité du capital, la régionalisation infra-étatique, le nationalisme minoritaire et les réseaux de la société civile, notamment. C. Tilly a annoncé la fin des « États forts » (Tilly, 1994 : 278) : les mouvements de ressources cruciales minent la capacité des États de mener des politiques qui dépendent d'une maîtrise relative de ressources sur de longues périodes de temps, et encouragent les participants les mieux placés « à créer des organisations à une échelle beaucoup plus vaste que l'État individuel [...]. Dans les deux cas, l'État cesse d'être un organisateur efficace du temps de ses citoyens ; à des échelles plus vastes que les échelles nationales, de nouvelles temporalités émergent et de nouvelles simultanéités en résultent » (Tilly, 1994 : 292). J. Ruggie a soutenu que nous sommes témoins d'une reconstitution fondamentale du domaine public global, « qui s'éloigne d'un [domaine] assimilant le "public" en politique internationale avec les États et le domaine interétatique pour aller vers un [domaine] dans lequel le système d'États lui-même devient logé dans une arène institutionnelle plus large, bien qu'elle soit encore mince et partielle, concernée par la production de biens publics globaux » (Ruggie, 2004 : 500).

J. Delbrück souligne que « l'autorité publique n'est désormais plus exercée exclusivement dans des entités territoriales clairement délimitées, c'est-à-dire dans les États souverains », et que la production de biens publics s'est en partie déplacée vers des entités non étatiques internationales et supranationales qui « ont leur propre statut juridique et capacité d'agir à côté de

3. Ces expressions visent bien entendu l'État national. Il faut donc entendre par là « désétatisées » ou « désétatisantes », bien que ce ne soit pas la traduction littérale des termes employés par Sassen.

l'État» – bien qu'elles soient constituées par les États (Delbrück, 2003: 29-30). Il soutient que les organisations intergouvernementales (OIG) et les organisations non gouvernementales (ONG) exercent une autorité publique importante, puisqu'une bonne part de leurs politiques et de leur prise de décision «est effective et a un effet considérable non seulement sur les États membres et leur ordre juridique interne, mais aussi, dans une large mesure, bien qu'indirectement, sur les gens» (Delbrück, 2003: 35). C'est particulièrement vrai pour des organisations tels l'Organisation internationale du travail (OIT), le Fonds monétaire international (FMI) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dont les bureaucraties sont bien pourvues d'experts. De plus, «dans plusieurs cas, le droit intérieur qui semble être véritablement "fait maison" n'est en réalité rien d'autre qu'une régulation approuvée sans discussion, développée au niveau des OIG par des équipes d'administrateurs internationaux et nationaux» (Delbrück, 2003: 35).

Cela ne signifie pas, cependant, que les États ont renoncé à leur autonomie. Il faut faire attention de ne pas sous-estimer le rôle joué par les États eux-mêmes – ou au moins certains d'entre eux – dans l'«internationalisation de la gouvernance». Wolf a souligné qu'on ne peut assumer des acteurs étatiques engagés dans la coopération intergouvernementale qu'ils sont «simplement des courtiers honnêtes visant à trouver des solutions à des problèmes pour leurs populations nationales» (Wolf, 1999: 334). En réalité, les États peuvent plutôt s'aider «à assurer le degré le plus important possible d'autonomie par rapport à leur environnement sociétal particulier» (Wolf, 1999: 335). Dans le contexte actuel, les gouvernements concluent des accords qui les lient mutuellement de manière «à rétablir leur prétention à réguler les activités économiques et à manipuler en même temps le contexte national» (Wolf, 1999: 335). Cela, selon Wolf, contribue en réalité à accroître leur autonomie.

Deux phénomènes interreliés doivent être soulignés. Premièrement, il y a eu des changements importants dans la nature des mécanismes de régulation négociés et mis en œuvre par l'intermédiaire des régimes et des organismes internationaux. La différence entre la nature du régime de l'Accord général sur les

tarifs douaniers et le commerce (GATT) et l'OMC en constitue un bon exemple. Le régime du GATT se caractérisait par une forme de régulation dotée de trois caractéristiques particulières : d'abord, la régulation concernait ultimement et exclusivement les États, avec pour objectif d'influencer le comportement étatique de manière à résoudre un problème ; ensuite, de telles régulations constituaient une forme de gestion d'interfaces, « régulant le transit des biens et maux hors d'une société nationale vers une autre » (Zürn, 2004 : 268) ; finalement, il y avait « un degré relativement élevé de *certitude* quant à l'effet de telles régulations » (Zürn, 2004 : 268). En revanche, beaucoup de nouveaux régimes (par exemple, l'OMC ou les régimes visant les problèmes environnementaux globaux) visent largement des acteurs sociétaux, régulent des enjeux « au-delà des frontières » plutôt que la gestion d'interfaces, et abordent des problèmes hautement complexes (ce qui signifie qu'ils font face à un degré élevé d'incertitude) (Zürn, 2004 : 268-269)⁴. La globalisation se développe aussi à partir de certaines institutions et agences étatiques qui « peuvent simultanément être de l'ordre de l'étatique et partie au système émergent de gouvernance globale » (Lupel, 2009 : 5). Par exemple, les banques centrales des États coopèrent dans la régulation des marchés financiers internationaux (Lupel, 2009 : 5).

Sassen relie ce premier phénomène à un autre, soit la formation d'un nouvel ordre institutionnel privé qui rend l'ère globale actuelle très différente du système de Bretton Woods. Ce nouvel ordre institutionnel privé a la capacité « de privatiser ce qui était auparavant public et de dénationaliser ce qui était autrefois autorités nationales et agendas politiques » : cette montée de l'autorité privée est en partie endogène à l'État (Sassen, 2009 : 175-176). Une telle autorité privée, qui agit dans des domaines autrefois exclusifs à l'État, est un nouvel ordre normatif, et « des éléments clés de ce nouvel ordre normatif entrent dans le domaine public, où ils sont représentés comme

4. Sassen (2009 [2006]) défend un point de vue très semblable. Voir aussi Ruggie, 2004 : 506 ss.

faisant partie de la politique publique ou d'objectifs publics» (Sassen, 2009 : 176)⁵. En conséquence,

des composantes particulières de l'État national commencent à fonctionner comme centre d'accueil institutionnel pour le fonctionnement de puissantes dynamiques constitutives du « capital global » ou qui lui sont essentielles. Ce faisant, ces institutions étatiques réorientent leur action politique particulière ou leurs agendas étatiques plus larges en fonction des exigences de l'économie globale, alors même qu'elles continuent d'être codées comme nationales (Sassen, 2009 : 176).

Autrement dit, une bonne partie du travail de « désassemblage » de l'État national est fait à l'intérieur de l'État. Et l'autorité étatique prend de nouveaux sens ; par conséquent, la logique d'utilité du marché global du capital circule de plus en plus dans le domaine public, « où elle finit par émerger comme politique d'État » (Sassen, 2009 : 176). Du point de vue de Sassen, cette transformation interne de l'État est constitutive d'une nouvelle logique d'organisation, dans laquelle l'État est « l'un des sites privilégiés du développement et de l'institution des conditionnalités de la mondialisation économique des entreprises » (Sassen, 2009 : 185). Ainsi, l'État continue à jouer un rôle crucial dans la production de la légalité entourant les nouvelles formes d'activité économique, mais une partie de cette production alimente « le pouvoir d'une nouvelle structure naissante d'autorité, caractérisée par la dénationalisation et la privatisation de certaines de ses composantes » (Sassen, 2009 : 187. Il y a aussi une privatisation partielle du pouvoir de l'exécutif (Sassen, 2009 : 187)⁶.

5. Voir aussi Hall et Biersteker (2002), et Picciotto et Mayne (1999).

6. Par exemple, les banques centrales « sont devenues, au sein de l'État national, le lieu institutionnel des politiques monétaires nécessaires au développement d'un marché financier global et, plus généralement, d'un système économique global » (Sassen, 2009 : 187). Le déplacement vers l'exécutif s'accompagne d'une perte dans les capacités de législation et de participation politique par le législatif (Sassen, 2009 : 115-116). Ainsi, les nouvelles géographies du pouvoir sont doubles : l'une est interne à l'État (le déplacement du pouvoir vers l'exécutif) et l'autre est externe (la montée d'ordres normatifs au-delà de celui de l'État national).

La privatisation de fonctions autrefois publiques est un élément important des nouvelles géographies du pouvoir. Comme le rappelle Sassen, il y a eu depuis les années 1980 une expansion du domaine privé « par l'absorption d'autorités étatiques particulières et la formation de nouveaux types d'autorité privée » (Sassen, 2009 : 155). Même si beaucoup des capacités cruciales de la distinction entre la sphère privée et la sphère publique demeurent, et même si la capacité administrative représentée par l'État reste cruciale pour instituer la nouvelle logique d'organisation de l'époque globale—donc, pour reconstruire la distinction public/privé —, la nature et le contenu de la distinction se transforment. Sassen distingue trois processus principaux : un renversement de la tendance qui vit la croissance et le renforcement d'un domaine public formalisé, avec l'absorption d'autorités étatiques particulières et la formation de nouveaux types d'autorité privée ; la formation de nouveaux agencements public/privé qui estompent des composantes particulières de la division public/privé ; et une transformation dans la nature des intérêts privés qui s'insèrent dans les politiques publiques, formant des composantes éventuellement cruciales du domaine du public (Sassen, 2009 : 156). En d'autres mots, il y a eu, de pair avec la globalisation économique, « une nouvelle formalisation de la sphère privée, y compris un renforcement du caractère neutre et technique de sa représentation et du marché comme ordonnancement à celui des gouvernements » (Sassen, 2009 : 156). En retour, sa légitimité a été renforcée (Sassen, 2009 : 157). La distinction public/privé n'est pas neutre, cependant, et cela reflète la différence dans le pouvoir des acteurs (Sassen, 2009 : 157)⁷. Aujourd'hui, les marchés sont de plus en plus représentés comme étant optimaux pour la réalisation de ce qui était autrefois des fonctions étatiques publiques, et un concept global de régulation comme efficacité prévaut, légitimant la privatisation dans des domaines autrefois exclusifs à l'État (Sassen, 2009 : 166).

Ainsi, des formes privées d'autorité se développent relativement à des questions autrefois exclusives à l'État et au domaine

7. Voir aussi Cutler, 1997 : 263-264.

public. Plusieurs dynamiques distinctes sont à l'œuvre, dans ce développement : la prolifération d'agents privés qui produisent des règles et des normes pour gérer des domaines autrefois réservés aux gouvernements, la marchandisation des fonctions publiques aux niveaux national et international, le poids croissant d'agents privés dans l'internationalisation de l'autorité politique, la circulation de normes et d'objectifs privés dans le domaine public des États nationaux – « où ils sont représentés comme "publics" alors qu'en fait ils sont privés » – et le déplacement de fonctions de régulation vers le secteur privé (Sassen, 2009 : 162).

Les remarques de Sassen sur la sphère privée comme produisant les critères et les normes cruciaux pour sa gouvernance sont d'un intérêt particulier pour mon propos. La sphère privée est réorganisée, et des acteurs privés élaborent de nouvelles formes d'autorité publique, particulièrement dans le domaine international. Des agents privés jouent un rôle important dans l'élaboration d'institutions et de normes supra-étatiques et intergouvernementales particulières vues comme nécessaires à une économie globale. Pourtant, comme le soutient Sassen, la distinction public/privé « fonctionne volontiers selon des modes masquant le fait que ce sont souvent les fonctions utilitaires des acteurs privés dans l'économie politique globale qui façonnent la politique publique » (Sassen, 2009 : 165). Le même phénomène se produit dans l'économie intérieure. Et une telle délégation d'autorité aux acteurs privés reconfigure, en réalité, l'espace politique (Sassen, 2009 : 165).

Comme je l'ai déjà souligné, une telle autorité privée incarne un nouvel ordre normatif, et des éléments clés de cet ordre pénètrent le domaine public, où ils sont représentés comme faisant partie de la politique publique. La nouvelle normativité provient de la logique opérationnelle du marché du capital (l'autonomie des banques centrales, le fait de privilégier la lutte contre l'inflation plutôt que la croissance de l'emploi, la priorité donnée à la parité des taux de change, la conditionnalité du FMI). Alors que ces nouveaux éléments sont rendus légitimes, d'autres types de demandes sont délégitimées, telles les dépenses relatives au bien-être des populations. C'est cette

transformation normative que Sassen désigne avec la notion d'« une privatisation de capacités pour l'élaboration de normes » (Sassen, 2009 : 200).

Une conséquence importante en est la formalisation émergente

[d']un ordre institutionnel multisites complexe, qui entraîne un délogement de divers types de normes et d'autorités, tant publiques que privées, de leur cadre traditionnel dans le droit national, domestique et international. [...] À un stade de développement extrême, on obtient une forme de droit global [...]. Au stade le plus élémentaire, on observe toute une gamme de systèmes de réglementation partiels et autonomes pour l'administration de secteurs spécialisés. Dans les deux cas, il existe de fait une prolifération d'assemblages partiels, souvent reliés par Internet, d'éléments spécifiques et toujours fragmentaires de [territoire, d'autorité et de droits] (Sassen, 2009 : 177).

Sassen insiste sur la prolifération de types spécialisés d'autorité privée de régimes auto-régulateurs, tels l'arbitrage commercial international et les agences de notation. Les agences de notation de crédit, par exemple, sont des systèmes privés de contrôle d'accès, alors que l'arbitrage commercial international est fondamentalement un système de justice privé (Sassen, 2009 : 199).

UNE TYRANNIE FRAGMENTÉE ?

Ainsi, un certain nombre de processus importants agissent sur les structures politiques de gouvernance, établissant des relations de gouvernance qui ne sont plus représentées comme enfermées dans le territoire de l'État souverain, ce dernier incarnant la communauté politique et son pouvoir souverain. Il y a de nouveaux lieux de pouvoir, et bien que l'État demeure important et puissant, ses relations à ces autres lieux sont transformées à la fois par la désétatisation et la privatisation de la création de normes. D'une part, certaines fonctions gouvernementales se déplacent vers des institutions supra ou quasi gouvernementales. D'autre part, il y a aussi une privatisation

de certaines fonctions étatiques, accompagnée du fait que certains intérêts autrefois considérés comme purement privés sont rendus publics – pensons par exemple à la récente crise financière causée par le papier commercial. Bien entendu, la distinction public/privé n'est pas quelque chose de « naturel » : c'est un construit et ses frontières fluctuent. Mais la manière dont la distinction est construite a d'importantes répercussions sur les droits, les intérêts et la richesse des gens, de même que sur leur capacité à se diriger eux-mêmes. Notamment, les transformations dans la distinction public/privé rendent plus difficile pour les individus d'évaluer l'influence de certains des lieux actuels de pouvoir sur leurs perspectives d'existence, leurs intérêts et leurs ressources. Ces changements tendent aussi à masquer le fait que « la politique de la création, de la construction et de renversement des institutions de gouvernance à tous les niveaux relève en fait de choix politiques » (Kahler et Lake, 2003 : 20).

La fragmentation des sphères publiques globales en des réseaux et des régimes à plusieurs couches rend aussi plus difficile pour les gens de déterminer à qui ils doivent se plaindre relativement à leurs perspectives d'existence dans une structure globale d'interdépendance. Par exemple, à qui doit-on se plaindre des agissements des marchés financiers et des agences de notation de crédit ? À côté des États et des organisations internationales des époques d'avant Bretton Woods et de Bretton Woods, il existe plusieurs systèmes autonomes qui gouvernent des secteurs spécialisés. Une telle fragmentation ajoute à la confusion quant à la séparation public/privé et au rôle joué par les gouvernements dans la privatisation et la désétatisation. Elle nourrit un sentiment d'impuissance et de faiblesse quant à la distribution qui résulte de l'intégration économique.

Pourtant, ces régimes *sont* des systèmes de gouverne qui ont des répercussions profondes sur les perspectives de vie, le bien-être et l'accès des gens aux ressources et à la richesse. Nous avons ici affaire à une structure de gouvernance, légitimée par des normes, et dont les décisions concernent le destin des individus, avec une redistribution très inégale des coûts et des bénéfices. En réalité, on peut sans se tromper soutenir qu'il

existe des relations d'autorité et de domination qui font de la société internationale une société politique sans option d'exit : les États sont interdépendants, dans une structure qui résulte en des coûts et des bénéfices mutuels (inégalement distribués), et la participation à ce schème de coopération sociale est obligatoire (Chung, 2004)⁸.

La fragmentation et la diffusion du pouvoir caractéristiques de la sphère publique globale, de même que la privatisation de la production de normes et la publicisation d'intérêts autrefois considérés comme privés, ne changent pas le fait qu'il existe une structure de pouvoir, d'interdépendance et de coopération qui est typique d'une communauté politique. Soulignons que le terme « communauté » peut être trompeur, puisqu'il peut donner l'impression que la coopération sociale comporte nécessairement l'égalité et l'équité. Mais les communautés politiques peuvent être très hiérarchisées et comporter des schèmes très différents de « coopération » sociale, en vertu desquels l'équité peut être définie de différentes manières. Dans la structure globale actuelle, les États jouent encore un rôle stratégique, important, mais à l'intérieur d'un cadre multilocalisé de gouvernance. Soulignons, de plus, qu'il est sensé de soutenir que, d'un point de vue global, il existe différentes catégories juridiques définissant les droits et obligations de différentes parties de la population dans la structure globale d'interdépendance :

par exemple, nous assistons à la formation de régimes transfrontaliers spécialisés qui accordent des protections à certaines classes de gens (tel le régime encadrant les déplacements transfrontaliers des professionnels qui fait partie de l'OMC et d'accords commerciaux régionaux) et retirent des protections à d'autres classes d'individus (les migrants sans papiers, qui ont

8. T. Pogge développe un point de vue semblable, bien qu'il croit qu'on n'a pas besoin d'arguer qu'il existe une communauté politique : il suffit d'établir qu'il y a un schème institutionnel injuste qui fait des victimes en perpétuant la pauvreté (Pogge, 1992). De plus, il y a tout un éventail d'enjeux dont il est évident qu'ils ne peuvent être résolus par les États individuellement, soit parce que ces derniers ne pourraient être résolus de manière efficace en agissant seuls, soit parce que les négociations font de leur résolution des jeux à somme nulle, ce qui rend toute entente difficile à obtenir.

perdu beaucoup de protections dans la dernière décennie et qui sont maintenant souvent constitués comme des sujets semi-criminels) (Sassen, 2006 : 36 ; traduction libre⁹).

J'aimerais suggérer ici que la notion de « tyrannie fragmentée » utilisée par McAdam, Tarrow et Tilly peut être utile pour décrire le type de régime caractéristique de notre époque globalisée. Dans leur étude des dynamiques contestataires, ils proposent de partir d'un modèle statique simple des configurations politiques qui sont le théâtre de la contestation. Les régimes consistent en « des gouvernements et leurs relations avec les populations qui sont sous leurs juridictions revendiquées » et l'on doit distinguer – dans la catégorie des acteurs politiques constitués – les représentants du gouvernement, les membres de l'entité politique, les opposants, les sujets et les acteurs extérieurs (McAdam et coll., 2001 : 146)¹⁰. Les deux premiers types d'acteurs, dans ce modèle simple, sont situés sur le territoire de l'entité politique, et les autres à l'extérieur ; mais les opposants sont dans une zone située à la fois à l'extérieur de l'entité et à l'intérieur des limites de l'autorité du gouvernement (McAdam et coll., 2001 : 12)¹¹.

Ils insistent à juste titre sur le fait qu'une faible capacité (gouvernementale) et la fragmentation ne signifient pas qu'il n'y a pas d'entité politique ni de régime. La « capacité gouvernementale » désigne « l'étendue du contrôle exercé par les agents gouvernementaux sur les modifications à la condition des personnes, aux activités et aux ressources sur le territoire sur lequel le gouvernement exerce son autorité » (McAdam et

9. Ce passage est omis dans la version française de 2009.

10. Comme l'expliquent McAdam et ses collaborateurs, « toute entité politique établit une liste des acteurs politiques qui ont le droit d'exister, d'agir, de faire des revendications ou de s'appuyer régulièrement sur les ressources contrôlées par le gouvernement ; elle cartographie les membres et les adversaires. Ce faisant, toute entité politique articule aussi implicitement (et parfois explicitement) des critères quant à ce qui est acceptable comme organisation politique, à l'appartenance, à l'identité, à l'activité et à la présentation de revendications » (McAdam et coll., 2001 : 146).

11. Rappelons que la politique contestataire « consiste en ce large sous-ensemble dont les revendications sont collectives et qui, si elles étaient réalisées, affecteraient les intérêts de leurs objets » (McAdam et coll., 2001 : 12).

coll., 2001 : 269). La capacité gouvernementale ouvre des trajectoires différentes, allant de la tyrannie à un type ou un autre de démocratie¹². Une faible capacité et la fragmentation signifient simplement que quelle que soit la capacité gouvernementale, elle ne peut pas imposer un accroissement de la consultation protégée. Ainsi, « là où une faible capacité gouvernementale et une consultation peu protégée existent, la vie politique prend la forme d'une tyrannie fragmentée : avec de multiples forces coercitives, des despotes à petite échelle et des concurrents pour le pouvoir à grande échelle, mais pas de gouvernement central effectif » (McAdam et coll., 2001 : 266). Inversement, dans la zone de citoyenneté, on trouve

des obligations et des droits mutuels qui lient les agents gouvernementaux à des catégories entières de gens qui sont soumis à l'autorité du gouvernement, ces catégories étant définies principalement ou exclusivement par les relations avec le gouvernement plutôt que par référence à des liens particuliers avec les dirigeants ou l'appartenance à des catégories fondées sur des caractéristiques pérennes assignées tels la race, l'ethnicité, le genre ou la religion (McAdam et coll., 2001 : 266-267).

La démocratie dépend de hauts niveaux de consultation protégée – qui combine étendue, égalité, consultation et protection – de même que de la capacité gouvernementale. Comme elle comporte de hauts niveaux de consultation protégée, elle requiert l'institution de citoyenneté.

Mon argument est donc double : (1) il existe, à l'échelle globale, quelque chose qui ressemble étrangement à la capacité gouvernementale – en fait, il y a une relation de gouvernance, mais pas de consultation protégée ; (2) une telle structure prend forme dans plusieurs régimes partiels – elle est fragmentée – et dépend de plusieurs acteurs, dont certains ne sont pas des États mais peuvent utiliser des capacités qui autrefois étaient celles des États pour influencer les processus de prise de décision. C'est de ce point de vue qu'il faut évaluer la manière dont les

12. Dans les États, les deux extrêmes de ces trajectoires sont les trajectoires d'État faible, telle la Pologne d'ancien régime, et les trajectoires d'État fort, telle la Venise du XIV^e au XIX^e siècle (Tilly, 1992 [1990] : 59-60).

gens tentent de redéfinir la relation de gouvernance grâce à la politique contestataire.

LA GLOBALISATION, LA CONTESTATION ET LA SOUVERAINÉTÉ POPULAIRE

Sur certains enjeux importants, des citoyens, des mouvements sociaux et des ONG s'engagent dans une politique contestataire les opposant aux États et aux régimes globaux de gouvernance – qui ne sont pas simplement des régimes supra-étatiques – pour défendre leurs intérêts, leur bien-être et leur accès aux ressources. Pensons par exemple à la campagne internationale pour l'interdiction des mines antipersonnel, à la vaste mobilisation contre les sommets mondiaux ou régionaux (par exemple, à Seattle ou à Québec), aux organisations défendant les droits humains et, aussi, au peuple islandais s'opposant au plan proposé par son gouvernement pour rembourser la Grande-Bretagne et les Pays-Bas pour les dettes engendrées par la crise financière de 2008. Comme le soutient Tully, « la dispersion des pratiques de gouvernement s'est heurtée à des luttes populaires visant à les transformer » (Tully, 2008b : 51). Rappelons qu'il distingue deux sortes de luttes de ce type : les luttes pour la démocratie dans son sens représentatif – c'est-à-dire les luttes pour rendre les pratiques non représentatives plus démocratiques ou pour les assujettir au contrôle des institutions gouvernementales démocratiques représentatives dispersées – et les luttes visant à soumettre « les pratiques étendues de gouvernement à un nouveau type de contrôle démocratique [exercé] par les participants ou à les relier de nouvelles manières avec les institutions représentatives » (Tully, 2008b : 51). Selon Tully,

ces deux types de luttes démocratiques sont intérieurement liés à la multiplication et à la dispersion des pratiques de gouvernement qui définissent la globalisation politique contemporaine. [...] Ils ne peuvent pas être compris ou analysés si l'on ne tient pas compte de l'*agonisme* entre les tentatives de gouverner les participants d'une certaine manière et les réponses à ce mode de gouvernance (Tully, 2008b : 52).

Les gens comprennent qu'il y a des relations de gouvernance d'une nature publique – c'est-à-dire qui ont des répercussions sur l'organisation publique des rapports de pouvoir et la définition des biens publics – qui sont à l'œuvre dans ces processus.

Je veux défendre l'idée que c'est dans de tels processus et dans les réactions populaires qu'ils suscitent que l'on doit chercher l'avenir de la souveraineté populaire. J'insiste sur le fait que je n'entends pas par là qu'il y a une société civile globale, ni qu'il y aura nécessairement une « globalisation » de la politique suivant le même modèle que la « nationalisation » de la politique qui se produisit aux XIX^e et XX^e siècles. Les États demeurent prédominants dans beaucoup de domaines importants de la prise de décision politique ; il y a donc des incitatifs puissants à continuer d'agir dans une telle perspective, des incitatifs « avec lesquels les attraits hypothétiques d'une "société civile globale" ne peuvent pas rivaliser facilement » (Tarrow, 2001 : 3). Les gens continuent certainement à considérer les États comme des destinataires cruciaux de leurs revendications. Cependant, ils sont aussi très conscients que les jeux de pouvoir sont actuellement beaucoup plus complexes, et que certaines de leurs revendications doivent être adressées et entendues ailleurs parce que les États sont incorporés dans des réseaux plus complexes de prise de décision. Ils sont aussi conscients que la privatisation de la création de normes et la publicisation d'intérêts privés ont des conséquences sur la démocratie représentative et les doctrines modernes de la souveraineté populaire¹³.

J'ai insisté sur des éléments qui indiquent des transformations importantes dans l'idée de souveraineté populaire. La reconnaissance croissante du pluralisme national exige de nous de revoir l'idée d'un *demos* homogène qui, en tant que nation, est le détenteur de la souveraineté. Les processus liés à la globalisation, qui incluent la désétatisation et la privatisation de la création de normes, indiquent une nouvelle constellation de

13. Tarrow souligne, cependant, qu'une grande part de l'activité transnationale a une portée régionale plutôt que globale, et que l'on doit faire attention de ne pas confondre le cadrage global d'une activité avec sa portée empirique.

pouvoir, dans laquelle les États ne constituent qu'un élément – bien que ce soit un élément très important. Ces processus redéfinissent la relation de gouvernance et la représentation de la distinction public/privé. Revenons donc un moment au cadre développé au chapitre cinq sur la base des travaux de Tilly sur la démocratisation. J'ai soutenu que l'analyse que fait Tilly de la contestation populaire en Grande-Bretagne pendant la période 1758-1834 était utile puisqu'elle met de l'avant les repères nécessaires à une analyse approfondie des formes et des voies contemporaines de la souveraineté populaire : comment la contestation politique amène des modifications dans la politique publique, qui en retour amènent des changements dans les relations citoyen-agent ; comment l'importance croissante du gouvernement national a contribué à la nationalisation de la politique populaire ; la lutte continue opposant les gens ordinaires aux élites et détenteurs du pouvoir ; et les répercussions des interactions entre la politique contestataire et les représentations sur les idées de souveraineté populaire.

La question des transformations dans la politique publique amenées par la contestation politique a une triple importance. Du point de vue de la démocratisation, elle est importante parce que dans les régimes démocratiques, la consultation large, égale, protégée et contraignante est fondamentale – l'État doit être assujéti à la politique publique et les gens doivent pouvoir l'influencer. Mais plus important pour mon propos ici est le fait qu'un accent sur les relations citoyen-agent permet d'insister sur la négociation constante entre les citoyens et les agents de l'État – ou de n'importe quelle structure de gouvernance, en réalité – sur la politique publique ; une telle négociation, comme je l'ai mentionné au chapitre cinq, concerne l'extraction et la distribution des ressources, mais est encadrée par des normes et des principes incarnés dans les institutions publiques et la «raison publique». Un tel accent permet de tenir compte des différences de statut et de pouvoir entre les citoyens et les agents de l'État. Les régimes démocratiques autorisent une participation large des gens à la prise de décision et rendent le gouvernement plus sensible au contrôle populaire, en plus

d'assurer une redistribution plus étendue des ressources¹⁴. De ce point de vue, donc, la privatisation de la création de normes et la désétatisation des capacités étatiques correspondent à des processus de *dé*-démocratisation.

Quant à la prise de décision, aux répertoires et aux objets des revendications, l'analyse que propose Tilly de la politique contestataire met en lumière le fait que l'importance d'un lieu de prise de décision accroît les enjeux relatifs à la possibilité de s'y faire entendre, de le rendre imputable envers les parties prenantes et de participer au choix de ceux qui y représentent ces dernières. On peut soutenir que c'est pour cela que, dans certains cas, les répertoires de contestation se sont déplacés vers l'échelle globale, lorsqu'on considère les objets des revendications. Mais les conséquences de la politique contestataire sont aussi importantes. McAdam, Tarrow et Tilly soulignent que la question des échelles de contestation est plus compliquée qu'il n'y paraît. Par exemple, «la contestation nationale peut être très largement locale dans son lieu d'action [...]. Ce qui définit un conflit comme national, par conséquent, n'est pas le lieu de l'action, mais les conséquences sociales et politiques plus larges de la lutte» (McAdam et coll., 2001 : 341). Une remarque semblable peut être faite à l'égard de la politique supra-étatique ou globale. Ainsi, Imig et Tarrow ont souligné que dans le cas de l'Union européenne (UE), des réponses importantes à la prise de décision politique européenne sont des cas de «domestication» – des groupes intérieurs ciblent des agents étatiques ou infra-étatiques en réaction à leurs revendications à l'égard de l'UE. Ainsi, ils réagissent aux politiques de l'UE, mais le font en ciblant les agents sur lesquels ils peuvent exercer le plus d'influence. Pourtant, «c'est la lutte sur la prise de décision politique européenne qui pourrait, à long terme, créer des citoyens européens» (Imig et Tarrow, 2001 : 22). La situation est beaucoup plus compliquée à l'échelle globale, mais il existe clairement des enjeux dont les gens savent qu'ils relèvent de la politique globale.

14. Voir le chapitre cinq.

Une dernière remarque sur la contestation. Comme je l'ai expliqué au chapitre cinq, McAdam, Tarrow et Tilly proposent que leur cadre « peut être facilement adapté à l'analyse de la contestation dans n'importe quel système de pouvoir institutionnalisé formel » (McAdam et coll., 2001 : 342). Il faut seulement « pouvoir identifier au moins un membre et un opposant activement engagés dans la contestation quant à la forme d'un champ organisationnel ou institutionnel donné » (McAdam et coll., 2001 : 342-343). Selon eux, un corpus important d'études empiriques « semble témoigner de l'importance du même type de processus et de mécanismes dynamiques dans le développement de la contestation dans une foule de tels champs organisationnels et institutionnels » (McAdam et coll., 2001 : 343). Par conséquent, bien que les analyses de la démocratisation mettent d'habitude l'accent sur les interactions entre des groupes de gens présentant des revendications collectives publiques et le gouvernement d'un État – étudiant les transformations des relations entre États et citoyens dans des domaines précis –, on peut faire l'hypothèse que des processus de contestation semblables – dont certains peuvent, dans des circonstances particulières, mener à la démocratisation – adviennent (ou peuvent advenir) relativement à la structure de gouvernance multilocalisée caractéristique de notre époque. Cette structure organise et régule les relations de pouvoir et définit un type d'autorité publique, bien que cette dernière soit partielle et diffère de ce qu'elle était dans l'État national. Toute « parlementarisation » est fort improbable à l'échelle globale, dans ce contexte ; mais les perceptions de l'importance relative des détenteurs du pouvoir aux niveaux étatique et global peuvent au moins conduire les gens à exiger une meilleure reddition de comptes de leurs représentants étatiques relativement à la manière dont l'État se comporte en politique internationale ou à une politique contestataire ayant un écho à l'échelle globale.

On ne peut pas prédire la nature et la portée d'une idée de souveraineté populaire qui se développerait dans un tel contexte de contestation. Il est certain que la démocratie comme idéal régulateur incarnant à la fois l'autonomie et l'égalité joue un rôle normatif important. Par exemple, beaucoup de gens et

de groupes réclament plus de transparence et une meilleure reddition de comptes de la part d'organisations comme le FMI et l'OMC sur la base d'arguments liés à la démocratie. Mais nous ne devons pas oublier que les gens se battent aussi, fondamentalement, pour que ce qu'ils considèrent comme leurs intérêts soient pris en compte par les détenteurs du pouvoir. Ils contestent l'appropriation privée des ressources, surtout celles qu'ils considèrent comme des biens publics – l'eau, par exemple – par les élites et les détenteurs du pouvoir; ils veulent conserver une part équitable de ce qu'ils tirent de leur travail pour gagner leur vie et assurer un avenir à leurs enfants; ils veulent que leur dignité comme êtres humains soit reconnue, et disposer des moyens nécessaires pour l'atteindre. De ce point de vue, la capacité de situer adéquatement les lieux de la gouvernance, la nature de la relation de gouvernance, l'influence de la redéfinition des frontières public/privé et le rôle joué par les États dans le nouveau régime, multilocalisé, de gouvernement est cruciale. Keating soutient que, bien que différents systèmes fonctionnels soient en train de se déplacer à de nouveaux échelons, les citoyens et les mouvements politiques vont tenter de contrôler ces nouveaux échelons et de les assujettir à une forme de responsabilité envers la population¹⁵. C'est dans ces combats que prendra forme la souveraineté populaire.

15. Il soutient qu'au niveau européen il y a un mouvement de la « gouvernance » vers le « gouvernement », bien qu'il ne soit pas identique à ce qu'il était dans l'ancien État-nation (Keating, 2012).

Conclusion

L'idée de souveraineté populaire a été une manière pour les gens de revendiquer une certaine prise sur le pouvoir politique et la façon dont les dirigeants l'utilisent. Elle a une longue histoire, en Occident, une histoire qui débute avec les débats de la fin du Moyen-Âge sur la *lex regia* comprise comme l'idée que le pouvoir de l'empereur provient du peuple. Elle en vint à être comprise, au xx^e siècle, comme le principe que la population en général dirige, dans une communauté où tous ont le même statut et dans laquelle chacun comme citoyen peut participer à la prise de décision dans des régimes de démocratie représentative. Malheureusement, un siècle et demi de démocratisation et quelques décennies d'État-providence ont contribué à obscurcir le fait que les rapports politiques sont fondamentalement inégaux et hiérarchiques, que pendant la majeure partie de l'histoire de l'Occident la « coopération » sociale n'a pas été au bénéfice des gens ordinaires et que, quand ces derniers ont réussi à avoir leur mot à dire, ce fut grâce à une contestation politique acharnée. Cela, de pair avec les changements importants que subit la relation de gouvernance dans le contexte actuel, justifie de revenir sur l'histoire de la souveraineté populaire de manière à évaluer comment les idées de souveraineté populaire interagissent avec la contestation politique et les représentations mouvantes de l'entité politique. Une analyse approfondie de la manière dont l'idée de souveraineté populaire émerge d'une histoire politique de contestation et interagit avec cette dernière, dans des entités politiques qui se transforment, peut

nous aider à tracer des ressemblances et des différences avec notre propre époque. Elle ne nous permet pas nécessairement de dire exactement comment sera définie la souveraineté populaire dans l'avenir, mais elle peut certainement nous aider à faire ressortir quels mécanismes, quels lieux et quels processus nous devons examiner pour clarifier le cadre dans lequel la contestation politique mènera à de nouvelles expressions de l'idée de souveraineté populaire.

De ce point de vue, et à partir du portrait esquissé dans ce livre, quelques remarques d'ordre général sur les relations de gouvernance de même que quelques points de repère ressortent. Une première remarque d'ordre général concerne la portée du pouvoir du peuple. Les théories affirmant que les gens sont le lieu ultime de l'autorité ne disent pas nécessairement que la population en général dirige. De telles théories peuvent soutenir que les gens, en instituant un dirigeant, aliènent leur souveraineté première. C'était par exemple le point de vue défendu par les thomistes au *xvi^e* siècle : pour eux, les *commonwealths* étaient fondés sur le consentement des citoyens, mais ils comprenaient ce geste comme une abrogation par les gens de leur souveraineté première. D'autres ont soutenu que les gens demeurent les propriétaires de leur souveraineté première et ne peuvent que la déléguer, mais sans avoir de droit direct de résistance ; un tel droit appartient aux magistrats et les droits du peuple sont ceux d'une corporation. C'est la position que les Huguenots ont défendue. D'autres encore ont soutenu que les citoyens individuels ont un droit de résister, qu'un tel droit est fondé sur leur souveraineté première et les droits naturels, et qu'en tout temps la communauté exerce la majesté réelle. La simple idée que le pouvoir politique doit d'une certaine manière avoir été autorisé par le peuple ne comporte pas en soi la participation véritable des gens ordinaires à la gouverne. Encore une fois, pensons aux théories du pouvoir royal, qui ont féroce­ment contesté les théories du gouvernement par le peuple.

Un deuxième élément d'ordre général concerne la nature de l'entité politique. Le développement de l'État moderne indique une relation d'un nouveau genre entre les gens, les dirigeants et les agences du gouvernement. Rappelons que

les théories du pouvoir royal furent renforcées par le concept de l'État comme lieu de la souveraineté législative; qu'avec Bodin l'idée de souveraineté absolue et indivisible – qui ne renvoie pas au pouvoir constituant du peuple, mais aux pouvoirs du gouvernement – devint une conséquence analytique du concept de l'État et correspond au refus de reconnaître tout droit de résistance; et qu'avec Hobbes l'État commença à être compris comme une autorité gouvernementale distincte à la fois des dirigeants et des dirigés et que, par conséquent, la souveraineté fut attribuée à l'État comme ensemble autonome de structures. Avec le développement de l'État moderne (territorial souverain) donc, le pouvoir est vu comme appartenant à une entité autonome, distincte à la fois des dirigeants et des dirigés, et pourtant conçue comme représentant l'ensemble de la communauté. Une conséquence importante de la formulation par Hobbes du concept de souveraineté, par conséquent, est non seulement de substituer au prince la notion abstraite de l'État, mais aussi d'éteindre la personnalité séparée du peuple: l'État est vu comme incarnant une relation de gouvernance sans laquelle il n'y aurait pas de concept du peuple comme agent politique collectif. Loughlin partage ce point de vue, comme je l'ai expliqué au chapitre trois. Cependant, il faut être prudent face à cette prise de position, puisqu'elle rend difficile de distinguer la souveraineté étatique de la souveraineté populaire, particulièrement quand l'État en vient à être représenté comme l'incarnation de la nation, comme cela a été le cas à partir du xviii^e siècle. Dans les doctrines modernes de la souveraineté populaire, la tension sous-jacente entre la souveraineté populaire et l'État comme incarnant l'agentivité politique collective du peuple a été partiellement dissimulée par l'idée de la nation. La nation représente le corps dont le consentement légitime l'État comme lieu de la souveraineté législative et qui, en retour, est incarné par l'État; les agences étatiques exercent les pouvoirs de la nation. C'est avec les processus de nationalisation et de démocratisation caractéristiques de la période allant de la fin du xviii^e siècle au xx^e siècle que l'idée de souveraineté populaire en vint à signifier que les gens – en général et comme une nation – gouvernent effectivement.

Une troisième remarque découle des deux premières. Il y a eu, dans l'histoire de l'Occident, différentes manières de représenter l'agentivité politique collective du peuple, de sorte qu'il ne s'agit pas d'un problème propre à la théorie démocratique, ni à l'ère des nations. L'idée de nation peut n'être qu'une autre façon de concrétiser l'énoncé de Suarez selon lequel la mise sur pied d'un *commonwealth* par le consentement de ses citoyens/ sujets dépend d'une capacité des gens de se percevoir comme *universitas*. Pourtant, cette *universitas* est fort différente de l'idée que les gens ont de la nation, cette dernière n'étant pas une entité corporative, mais une communauté à statut unique dans laquelle chacun, comme citoyen, a des obligations et des droits égaux qui le relie directement à l'État. Par conséquent, l'agentivité politique collective et le rôle qu'elle joue dans l'instauration et la justification de l'autorité légitime ont aussi pris des formes différentes.

Les différentes significations et portées de l'idée de souveraineté populaire se sont construites sur la base de différentes configurations des relations entre (1) les croyances quant à la source de l'autorité politique et son rôle dans l'instauration du dirigeant, de même que quant à la structure de gouvernement, (2) les représentations de la nature de l'entité politique et (3) les arguments sur la manière dont l'autorité politique doit être exercée. La souveraineté populaire prend forme dans les processus de contestation au cours desquels les gens remettent en cause la portée et la nature de la relation de gouvernance entre détenteurs du pouvoir et parties prenantes – que l'on pense aux Huguenots s'opposant à la monarchie française, aux conciliaristes défiant les pouvoirs de la papauté ou aux fermiers français protestant contre la politique agricole commune de l'UE. Les représentations mouvantes de la nature de l'entité politique jouent aussi un rôle important dans cette interaction. Les conflits sur la relation de gouvernance – qui comportent aussi une dimension économique importante que je n'ai pas abordée ici – non seulement transforment la politique publique, mais ont également des répercussions sur les frontières de l'entité politique: les gens qui sont sous l'autorité d'un gouvernement et de ses agents – comme membres, sujets, opposants ou *outsider*

ders – peuvent défier avec succès le cadre juridique et politique qui précise quels intérêts sont considérés légitimes et la manière dont les revendications peuvent être traitées.

Et c'est ici que les chapitres cinq, six et sept sont particulièrement utiles du point de vue de ce livre. Le chapitre cinq a utilisé les travaux de Tilly sur la démocratisation en Grande-Bretagne pour mettre en évidence un certain nombre de critères aidant à construire un cadre d'analyse de la manière dont la contestation politique qui a pour objet la politique publique contribue à donner forme à la souveraineté populaire. Cela nous permet de mettre l'accent sur la manière dont la contestation politique amène des transformations dans la politique publique, qui en retour transforment les relations citoyen-agent; cela met en lumière le fait que l'importance des lieux de la prise de décision a une incidence sur la contestation, puisque quand un de ces lieux gagne en importance, cela accroît les enjeux liés à la possibilité de s'y faire entendre ou d'y être représenté; cela fait ressortir le rôle joué par les conflits entre gens ordinaires, d'une part, et élites et détenteurs du pouvoir, d'autre part, dans les processus de démocratisation de la fin du XVIII^e et du XIX^e siècle. Le deuxième point, sur l'importance d'un lieu de prise de décision, peut être généralisé sous la forme d'une hypothèse quant à la relation entre les lieux véritables de prise de décision, les répertoires de contestation et les objets des revendications. Les chapitres six et sept ont quant à eux mis l'accent sur des changements spécifiques et importants dans la nature de l'entité politique et de la relation de gouvernance. Cette dernière subit de profondes transformations: il y a, à l'échelle globale, une structure multilocalisée de gouvernance qui incarne une relation caractérisée par la croissance des formes privées d'autorité, la marchandisation des fonctions publiques et des régimes différenciés de droits. Une telle structure ne se superpose pas simplement aux États, bien que ces derniers demeurent des acteurs importants: certaines fonctions gouvernementales se déplacent vers des institutions supra ou quasi gouvernementales; d'autres fonctions étatiques sont privatisées, alors que des intérêts qui, il y a encore trois décennies, auraient été considérés privés sont dorénavant «publicisés»; les mécanismes de régulation négo-

ciés et mis en œuvre par des régimes et des organismes internationaux sont très différents de ceux des époques antérieures, par exemple de ceux qui caractérisaient l'époque de Bretton Woods. Les États résistent parfois à de tels changements, mais très souvent ils participent à la mise sur pied de ces régimes, de même qu'à la « désétatisation » et à la « privatisation » de certaines fonctions et de certains intérêts. Je propose que cela porte à l'avant-scène, une fois de plus, la tension sous-jacente entre la souveraineté étatique et la souveraineté populaire, et rend plutôt naïf de croire que la défense de l'État est l'outil le plus approprié pour assurer l'avenir de la souveraineté populaire, particulièrement lorsqu'on est conscient que l'autonomie du politique qui est la marque de l'État moderne ne comporte pas nécessairement l'autonomie démocratique.

La structure de gouvernance fragmentée et multilocalisée qui existe à l'échelle globale est une structure particulière de pouvoir, d'interdépendance et de coopération qui porte la marque même d'une entité politique¹. La reconstruction de la distinction public/privé et la fragmentation de la sphère publique dans des réseaux et des régimes constitués de multiples couches sont de ce point de vue particulièrement importantes. Elles ont des conséquences notables pour les droits, les intérêts, la richesse et la capacité des gens de décider pour eux-mêmes. Elles rendent plus difficile pour les gens de déterminer à qui adresser leurs revendications, particulièrement dans les domaines qui semblent avoir échappé aux capacités de régulation de l'État national. Les États ne sont désormais plus les seules structures gouvernementales, ni leurs agents les seuls agents gouvernementaux.

C'est sur ces éléments que nous devons nous concentrer lorsque nous nous interrogeons sur les voies qui s'ouvrent à la souveraineté populaire. Quelle est la nature de ces nouveaux

1. La « coopération » peut ne pas bénéficier également à tous ceux qui y participent. L'attribution de ses bénéfices et de ses coûts peut être très inégale, et le schème la régulant peut être très hiérarchique. C'est néanmoins une marque fondamentale d'une entité politique. Personne ne remettrait en question l'affirmation que la Grande-Bretagne du XVIII^e siècle était une entité politique, pourtant c'était une société très divisée et très hiérarchique.

pouvoirs formellement institutionnalisés? Comment pouvons-nous décrire le type de politique publique qui relie leurs agents aux membres de l'entité politique, aux opposants et aux *outsiders*? Comme les gens contestent-ils la structure, la portée et l'influence de la relation de gouvernance et de la nouvelle manière d'établir la distinction public/privé? Et comment pouvons-nous rendre plus explicite cette structure de pouvoir, d'interdépendance et de coopération qui est nouvelle et particulière? L'histoire de l'idée de souveraineté populaire, particulièrement au cours des trois derniers siècles, illustre clairement que les gens n'obtiennent pas automatiquement l'accès aux lieux de la prise de décision, qu'ils doivent combattre pour que leurs intérêts soient reconnus comme légitimes et qu'ils doivent s'engager dans la contestation politique pour acquérir «la consultation protégée». Ils le font parfois au nom de grands idéaux, mais aussi très souvent pour se protéger de l'oppression et défendre leurs propres intérêts.

De ce point de vue, bien que les régimes démocratiques libéraux soient loin d'être parfaits, ils ont néanmoins permis aux gens ordinaires de disposer de meilleures perspectives, et d'avoir une voix plus forte dans la politique publique – c'est-à-dire dans les interactions entre agents, membres, opposants et *outsiders* relatives à la présentation de revendications. Cette voix est menacée par certains des processus actuels. Ceux qui cherchent à assurer un avenir à la démocratie et une idée de souveraineté populaire dans laquelle les gens gouvernent d'une manière ou d'une autre devraient se concentrer sur les lieux véritables de la prise de décision, les nouvelles formes de pouvoir politique institutionnalisé et l'intrusion d'intérêts privés dans la création et la régulation publiques de normes. Tous ces éléments contribuent à modifier l'équilibre fragile entre élites et gens ordinaires qui a caractérisé les États démocratiques libéraux pendant quelques décennies, un déplacement qui se fait au profit des détenteurs du pouvoir (politique ou économique). Je ne veux pas insinuer qu'il faudrait faire de l'État national démocratique libéral un idéal permanent (incontournable). S'en tenir à ce modèle dans le contexte actuel peut en fait contribuer à relâcher l'emprise qu'ont les gens sur le pouvoir politique et

sur leur propre existence. Il faut examiner comment ce nouvel ordre politique est structuré et comment des gens appartenant à différents États, que des mondes séparent parfois mais qui sont néanmoins tous membres de cette entité politique globale, peuvent acquérir plus de poids quand il s'agit d'enjeux cruciaux ; comment cette entité politique – quelque fragmentée et multilocalisée qu'elle soit – peut être conceptualisée et représentée *comme une entité politique* ; et sur quels fondements les gens ordinaires peuvent acquérir une agentivité politique collective dans cette entité.

Des clivages importants, dissimulés par l'idée de la nation et la présomption que l'État incarne l'ensemble de la communauté, sont de retour à l'avant-scène. Même si le gros de la contestation politique se produit toujours à l'échelle étatique, cela ne signifie pas que les gens ne ciblent pas les bons enjeux et les bons lieux de pouvoir ; c'est seulement qu'ils visent les agents sur lesquels ils peuvent exercer le plus d'influence (Imig et Tarrow, 2001). En même temps, une série complète d'acteurs organise la contestation au niveau supra-étatique. Toutes ces revendications reflètent la volonté des gens d'avoir leur mot à dire. Les manières dont ils défendront ces revendications (par la contestation routinière ou transgressive), la manière dont ils justifieront leur droit de participer à la prise de décision, la réaction des détenteurs de pouvoir et des régimes, les nouvelles frontières entre les domaines privé et public : tous ces éléments vont déterminer les avenir de la souveraineté populaire.

Bibliographie

- Archibugi, D., D. Held et M. Köhler (dir.) (1998), *Re-imagining Political Community. Studies in Cosmopolitan Democracy*, Stanford : Stanford University Press.
- Baker, K.M. (2006), «Political languages of the French Revolution», dans M. Goldie et R. Wolker (dir.), *The Cambridge History of Eighteenth-Century Political Thought*, New York et Cambridge: Cambridge University Press.
- Bellamy, R. (2003), «Sovereignty, post-sovereignty and pre-sovereignty: Three models of the state, democracy and rights within the European Union», dans N. Walker (dir.), *Sovereignty in Transition*, Oxford : Hart Publishing.
- Bermeo, N. (2003), *Ordinary People in Extraordinary Times. The Citizen and the Breakdown of Democracy*, Princeton: Princeton University Press.
- Biersteker, T.J., et C. Weber (1996), «The social construction of state sovereignty», dans T.J. Biersteker et C. Weber (dir.), *State Sovereignty as Social Construct*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Black, A. (1988), «The conciliar movement», dans J.H. Burns (dir.), *The Cambridge History of Medieval Political Thought c. 350- c. 1450*, Cambridge et New York: Cambridge University Press.
- Brenner, N. (1999), «Globalization as reterritorialization: The rescaling of urban governance in the European Union», *Urban Studies*, 36 (3): 431-451.
- Buijs, G. (2003), «“Que les Latins appellent maiestatem” : An exploration into the theological background of the concept of sovereignty», dans N. Walker (dir.), *Sovereignty in Transition*, Oxford: Hart Publishing.

- Bull, H. (2002), *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, 3^e éd., Londres: Palgrave.
- Canning, J. (1980), «The corporation in the thought of the Italian jurists of the thirteenth and fourteenth centuries», *History of Political Thought*, 1 (1): 9-32.
- (1988a), «Introduction: Politics, institutions and ideas», dans J.H. Burns (dir.), *The Cambridge History of Medieval Political Thought c. 350- c. 1450*, Cambridge et New York: Cambridge University Press.
- (1988b), «Law, sovereignty and corporation theory, 1300-1450», dans J.H. Burns (dir.), *The Cambridge History of Medieval Political Thought c. 350- c. 1450*, Cambridge et New York: Cambridge University Press.
- (1996), *A History of Medieval Political Thought 300-1450*, Londres: Routledge.
- Canovan, M. (1996), *Nationhood and Political Theory*, Cheltenham: Edward Elgar.
- (2005), *The People*, Cambridge: Polity Press.
- Cassese, A. (1995), *The Self-Determination of Peoples. A Legal Reappraisal*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Christodoulidis, E., et S. Tierney (2008), «Public law and politics: Rethinking the debate», dans E. Christodoulidis et S. Tierney (dir.), *Public Law and Politics. The Scope and Limits of Constitutionalism*, Aldershot: Ashgate.
- Chung, R. (2004), «Domination à l'ère de la mondialisation», *Bulletin d'histoire politique*, 12(3): 15-23.
- Connolly, W. (2004), «The complexity of sovereignty», dans J. Edkins, V. Pin-Fat et M.J. Shapiro (dir.), *Sovereign Lives: Power in an Era of Globalization*, Londres: Routledge.
- Cutler, A.C. (1997), «Artifice, ideology and paradox: The public/private distinction in international law», *Review of International Political Economy*, 4(2): 261-285.
- Delbrück, J. (2003), «Exercising public authority beyond the state», *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 10: 29-43.
- Dyzenhaus, D. (2004), «The left and the question of law», *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, XVII (1): 7-30.
- Falk, R. (1993), «Sovereignty», dans J. Krieger (dir.), *The Oxford Companion to Politics of the World*, Oxford: Oxford University Press.

- Fassbender, B. (2003) «Sovereignty and constitutionalism in international law», dans N. Walker (dir.), *Sovereignty in Transition*, Oxford : Hart Publishing.
- Franklin, J.H. (1967), «Constitutionalism in the sixteenth century : The protestant monarchomachs», dans D. Spitz (dir.), *Political Theory and Social Change*, New York : Atherton Press.
- (1973), *Jean Bodin and the Rise of Absolutist Theory*, Cambridge : Cambridge University Press.
- (1978), *John Locke and the Theory of Sovereignty*, Cambridge : Cambridge University Press.
- (1991), «Sovereignty and the mixed constitution: Bodin and his critics», dans J.H. Burns (dir.), *The Cambridge History of Political Thought 1450-1700*, Cambridge et New York : Cambridge University Press.
- Greenfeld, L. (1992), *Nationalism. Five Roads to Modernity*, Cambridge : Harvard University Press.
- Greenfeld, L. (2001), *The Spirit of Capitalism. Nationalism and Economic Growth*, Cambridge : Harvard University Press.
- Habermas, J. (1996), «The European nation state. Its achievements and its limitations. On the past and future of sovereignty and citizenship», *Ratio Juris* 9(2): 125-137.
- (1998), *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge : MIT Press.
- Hall, R.B., et Biersteker, T.J. (dir.) (2002), *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Held, D., A. McGrew, D. Goldblatt et J. Perraton (1999), *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, Stanford : Stanford University Press.
- Hickman, T.R. (2005), «In defence of the legal constitution», *University of Toronto Law Journal*, 55 : 981-1022.
- Hinsley, F. (1986), *Sovereignty*, 2^e éd., Cambridge et New York : Cambridge University Press.
- Hont, I. (1994), «The permanent crisis of a divided mankind : "Contemporary crisis of the nation state" in historical perspective», *Political Studies*, XLII : 166-231.
- Imig, D., et S. Tarrow (2001), «Studying contention in an emerging polity», dans D. Imig et S. Tarrow (dir.), *Contentious Europeans. Protest and Politics in an Emerging Polity*, Rowman and Littlefield.

- Jackson Preece, J. (1998), *National Minorities and the European Nation-States System*, Oxford : Clarendon Press.
- Jackson, R. (1999), «Sovereignty in world politics: a glance at the conceptual and historical landscape», dans R. Jackson (dir.), *Sovereignty at the Millenium*, édition spéciale de *Political Studies*, XLVII: 431-456.
- James, A. (1999), «The practice of sovereign statehood in contemporary international society», dans R. Jackson (ed.), *Sovereignty at the Millenium*, édition spéciale de *Political Studies*, XLVII: 457-473.
- Jenkins, B., et S.A. Sofos (1996), «Nation and nationalism in contemporary Europe: A theoretical perspective», dans B. Jenkins et S.A. Sofos (dir.) *Nation and Identity in Contemporary Europe*, Londres et New York: Routledge.
- Kahler, M., et D.A. Lake (2003), «Globalization and Governance», dans M. Kahler et D. Lake (dir.), *Governance in a Global Economy. Political Authority in Transition*, Princeton: Princeton University Press.
- Keating, M. (2001), *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*, Oxford : Oxford University Press.
- (2003), «Sovereignty and plurinational democracy: Problems in political science», dans N. Walker (dir.), *Sovereignty in Transition*, Oxford : Hart Publishing.
- (2012), «Rethinking territorial autonomy», dans A.-G. Gagnon et M. Keating (dir.), *Political Autonomy and Divided Societies: Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Palgrave Macmillan.
- Kelley, D.R. (1991), «Law», dans J.H. Burns (dir.), *The Cambridge History of Political Thought 1450-1700*, Cambridge et New York: Cambridge University Press.
- Kratochwil, F. (1995), «Sovereignty as dominion: Is there a right of humanitarian intervention?», dans G. Lyons et M. Mastanduno (dir.), *Beyond Westphalia?*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Kymlicka, W. (2000), «Nation-building and minority rights: Comparing West and East», *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 26 (2): 183-212.
- Kymlicka, W., et C. Strahle (1999), «Cosmopolitanism, nation-states and minority nationalism: A critical review of recent literature», *European Journal of Philosophy*, 7(1): 65-88.

- Lecours, A., et G. Nootens (2009), «Nationalism and identity in contemporary politics. Issues of democratic shared and self-rule», dans A. Lecours and G. Nootens (dir.) *Dominant Nationalism, Dominant Ethnicity. Identity, Federalism, Democracy*, Brussels: P.E.I. Peter Lang.
- Lindahl, H. (2001), «Sovereignty and the institutionalization of normative order», *Oxford Journal of Legal Studies*, 21(1): 165-180.
- _____ (2003), «Sovereignty and representation in the European Union», dans N. Walker (dir.), *Sovereignty in Transition*, Oxford: Hart Publishing.
- _____ (2006), «Give and take: Arendt and the nomos of political communities», *Philosophy and Social Criticism*, 32 (7): 881-901.
- _____ (2008), «Democracy, political reflexivity and bounded dialogues: reconsidering the monism-pluralism debate», dans E. Christodoulidis et S. Tierney (dir.), *Public Law and Politics. The Scope and Limits of Constitutionalism*, Aldershot: Ashgate.
- Lloyd, H.A. (1991a), «Sovereignty: Bodin, Hobbes, Rousseau», *Revue internationale de philosophie*, 4 (179): 353-379.
- _____ (1991b), «Constitutionalism», dans J.H. Burns (dir.), *The Cambridge History of Political Thought 1450-1700*, Cambridge et New York: Cambridge University Press.
- Loughlin, M. (2003a), *The Idea of Public Law*, Oxford: Oxford University Press.
- _____ (2003b), «Ten tenets of sovereignty», dans N. Walker (dir.), *Sovereignty in Transition*, Oxford: Hart Publishing.
- _____ (2008), «Reflections on *The Idea of Public Law*», dans E. Christodoulidis et S. Tierney (dir.), *Public Law and Politics. The Scope and Limits of Constitutionalism*, Aldershot: Ashgate.
- Loughlin, M., et N. Walker (2007), «Introduction», dans M. Loughlin et N. Walker (dir.), *The Paradox of Constitutionalism. Constituent Power and Constitutional Form*, Oxford: Oxford University Press.
- Lupel, A. (2009), *Globalization and Popular Sovereignty. Democracy's Transnational Dilemma*, Londres: Routledge.
- Macartney, C.A. (1968), *National States and National Minorities*, New York: Russell and Russell.
- MacCormick, N. (1999), *Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth*, New York: Oxford University Press.

- Mann, M. (1997), «Has globalization ended the rise and rise of the nation-state?», *Review of International Political Economy*, 4 (3): 472-496.
- McAdam, D., S. Tarrow et C. Tilly (2001), *Dynamics of Contention*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Miller, D. (1995), *On Nationality*, Oxford: Clarendon Press.
- Morgan, E.S. (1988), *Inventing the People. The Rise of Popular Sovereignty in England and America*, Londres et New York: Norton.
- Murphy, A.B. (1996), «The sovereign state system as political-territorial ideal: historical and contemporary considerations», dans T.J. Biersteker et C. Weber (dir.), *State Sovereignty as Social Construct*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Näsström, S. (2003), «What globalization overshadows», *Political Theory*, 31(6): 808-834.
- Nootens, G. (2005), «Nations, states and the sovereign territorial ideal», dans E. Nimni (dir.), *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, Londres: Routledge.
- (2010), «Nations, sovereignty, and democratic legitimacy: On the boundaries of political communities», dans K. Breen et S. O'Neill (dir.), *After the Nation? Critical Reflections on Post-Nationalism*, Londres: Palgrave Macmillan.
- (2012), «Autonomy, boundaries and trust», dans A.-G. Gagnon et M. Keating (dir.), *Political Autonomy and Divided Societies: Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*, Palgrave Macmillan.
- Onuf, N. (1991), «Sovereignty: outline of a conceptual history», *Alternatives*, 16: 425-446.
- Papillon, M. (2009), «Towards Postcolonial Federalism? The Challenges of Aboriginal Self-Determination in the Canadian Context», dans A.-G. Gagnon (dir.), *Contemporary Canadian Federalism: Foundations, Traditions, Institutions*, Toronto: University of Toronto Press.
- Pennington, K. (1988), «Law, legislative authority and theories of government, 1150-1300», dans J.H. Burns (dir.), *The Cambridge History of Medieval Political Thought c. 350-c. 1450*, Cambridge et New York: Cambridge University Press.

- Philpott, D. (1999), « Westphalia, authority, and international society », dans R. Jackson (dir.), *Sovereignty at the Millenium*, édition spéciale de *Political Studies*, XLVII: 566-589.
- Picciotto, S., et R. Mayne (1999), *Regulating International Business. Beyond Liberalization*, Londres: Palgrave Macmillan.
- Pierré-Caps, S. (1994), « Karl Renner et l'État multinational: contribution juridique à la solution d'imbriglios politiques contemporains », *Droit et société*, 24: 421-441.
- ____ (1997), « L'autodétermination: d'un principe de création de l'État à un principe de constitution de l'État », dans O. Audéoud, J.-D. Mouton et S. Pierré-Caps (dir.), *L'État multinational et l'Europe*, Nancy: Presses universitaires de Nancy.
- Pogge, T. (1992), « Cosmopolitanism and Sovereignty », *Ethics*, 103(1): 48-75.
- ____ (1997), « Creating supra-national institutions democratically: reflections on the European Union's "democratic deficit" », *The Journal of Political Philosophy*, 5 (2): 163-182.
- Prokhovnik, R. (2007), *Sovereignities. Contemporary Theory and Practice*, Londres: Palgrave Macmillan.
- Reynolds, S. (1997), *Kingdoms and Communities in Western Europe, 900-1300*, 2^e édition, Oxford: Clarendon Press.
- Ruggie, J. (2004), « Reconstituting the global public domain. Issues, actors, and practices », *European Journal of International Relations*, 10 (4): 491-531.
- Sassen, S. (2003), « The participation of states and citizens in global governance », *Indiana Journal of Global Studies*, 10 (1): 5-28.
- ____ (2006), *Territory, Authority, Rights. From Medieval to Global Assemblages*, Princeton: Princeton University Press.
- ____ (2009), *Critique de l'État: territoire, autorité et droits, de l'époque médiévale à nos jours*, Paris: Démopolis.
- Scholte, J.A. (2000), *Globalization. A Critical Introduction*, New York: St. Martin's Press.
- Shelly, R. (2006), « Stuntman for the State: Loughlin's *Idea of Public Law* », *Ratio Juris*, 19 (4): 479-488.
- Sen, A. (1999), « Democracy as a universal value », *Journal of Democracy*, 10 (3): 3-17.
- ____ (2003), « Democracy and its global roots », *The New Republic*, 229 (14): 28-35.

- Seymour, M. (2008), *De la tolérance à la reconnaissance*, Montréal : Boréal.
- Skinner, Q. (1978 a et b), *The Foundations of Modern Political Thought*, vol. 1 et 2, Cambridge : Cambridge University Press.
- Skinner, Q. (2001), *Les fondements de la pensée politique moderne*, Paris : Albin Michel.
- Slaughter, A.-M. (2004), *A New World Order*, Princeton : Princeton University Press.
- Sommerville, J.P. (1991), « Absolutism and Royalism », dans J.H. Burns (dir.), *The Cambridge History of Political Thought 1450-1700*, Cambridge et New York : Cambridge University Press.
- Stein, P.G. (1988), « Roman law », dans J.H. Burns (dir.), *The Cambridge History of Medieval Political Thought c. 350- c. 1450*, Cambridge et New York : Cambridge University Press.
- Tarrow, S. (2001), « Transnational politics : contention and institutions in international politics », *Annual Review of Political Science*, 4 : 1-20.
- Tierney, B. (1975), « Divided sovereignty at Constance : A problem of medieval and modern political theory », *Annuaire Historiae Conciliorum*, 7 : 239-256.
- _____ (1982), *Religion, Law, and the Growth of Constitutional Thought 1150-1650*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Tierney, S. (2007), « “We the Peoples” : Constituent power and constitutionalism in plurinational states », dans M. Loughlin et N. Walker (dir.), *The Paradox of Constitutionalism. Constituent Power and Constitutional Form*, Oxford : Oxford University Press.
- _____ (2008), « Sovereignty and the idea of public law », dans E. Christodoulidis et S. Tierney (dir.), *Public Law and Politics. The Scope and Limits of Constitutionalism*, Aldershot : Ashgate.
- _____ (2009), « Crystallizing dominance. Majority nationalism, constitutionalism and the courts », dans A. Lecours et G. Nootens (dir.), *Dominant Nationalism, Dominant Ethnicity. Identity, Federalism and Democracy*, Brussels : P.I.E. Peter Lang.
- Tilly, C. (1992 [1990]), *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*, Blackwell Publishing.
- _____ (1994), « The Time of States », *Social Research*, 61(2) : 269-295.
- _____ (1995), *Popular Contention in Great Britain 1758-1834*, Cambridge : Harvard University Press.
- _____ (1998), *Durable Inequality*, Berkeley : University of California Press.

- ____ (2004), *Contention and Democracy in Europe, 1650-2000*, Cambridge: Cambridge University Press.
- ____ (2007), *Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tully, J. (1999), *Une étrange multiplicité. Le constitutionnalisme à une époque de diversité*, Presses de l'Université Laval.
- ____ (2008a), *Public Philosophy in a New Key*, vol. I (*Democracy and Civic Freedom*), Cambridge: Cambridge University Press.
- ____ Tully, J. (2008b), *Public Philosophy in a New Key*, vol. II (*Imperialism and Civic Freedom*), Cambridge: Cambridge University Press.
- Walker, N. (2003), «Late sovereignty in the European Union», dans N. Walker (dir.), *Sovereignty in Transition*, Oxford: Hart Publishing.
- ____ (2006), «European constitutionalism in the state constitutional tradition», *Current Legal Problems*, 59 (1): 51-89.
- ____ (2007), «Post-constituent constitutionalism? The case of the European Union», dans M. Loughlin et N. Walker (dir.), *The Paradox of Constitutionalism. Constituent Power and Constitutional Form*, Oxford: Oxford University Press.
- ____ (2008), «Taking constitutionalism beyond the state», *Political Studies*, 56: 519-543.
- Weinert, M. (2007), «Bridging the Human Rights-Sovereignty Divide», *Human Rights Review*, 8(2): 5-32.
- Werner, W.G., et J.H. De Wilde (2001), «The endurance of sovereignty», *European Journal of International Relations*, 7(3): 283-313.
- Wolf, K.D. (1999), «The new Raison d'État as a problem for democracy in world society», *European Journal of International Relations*, 5(3): 333-363.
- Wood, G.S. (2006), «The American Revolution», dans M. Goldie et R. Wolker (dir.), *The Cambridge History of Eighteenth-Century Political Thought*, New York et Cambridge: Cambridge University Press.
- Yack, B. (2001), «Popular sovereignty and nationalism», *Political Theory*, 29 (4): 517-536.
- Zürn, M. (2004), «Global governance and legitimacy problems», *Government and Opposition*, 39: 260-287.

Ce livre plonge dans l'histoire de l'idée de souveraineté populaire en Occident telle qu'elle a été façonnée par les luttes entre dirigeants et dirigés. Il propose qu'une analyse approfondie de la manière dont l'idée de souveraineté populaire naît d'une histoire politique de la contestation dans des entités politiques qui se transforment, et interagissent avec celle-ci, permet de mieux en comprendre les trajectoires à notre époque. Pour ce faire, il faut mettre l'accent sur les conflits actuels entre dirigeants et dirigés, sur les processus de démocratisation, de même que sur les transformations de la relation entre la sphère publique et la sphère privée.

Le livre s'intéresse particulièrement à la relation entre les significations véhiculées par l'idée de souveraineté populaire, la contestation politique et les représentations mouvantes de la relation de gouvernance. Cette dernière a subi dans les dernières décennies des transformations fondamentales qui ont d'importantes répercussions sur la capacité des individus de décider pour eux-mêmes.

Professeure en science politique à l'Université du Québec à Chicoutimi, GENEVIÈVE NOOTENS est membre du Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales (GRSP) et du Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité et la démocratie (CRIDAQ). Elle est l'auteure de *Désenclaver la démocratie. Des huguenots à la paix des Braves* (Québec Amérique, 2004), de *Souveraineté démocratique, justice et mondialisation* (Liber, 2010) et de *Popular Sovereignty in the West* (Routledge, 2013). Elle a codirigé (avec A.-G. Gagnon et A. Lecours) *Les nationalismes majoritaires contemporains. Identité, mémoire, pouvoir* (Québec Amérique, 2007), (avec A. Lecours) *Dominant Nationalism, Dominant Ethnicity : Identity, Federalism and Democracy* (Peter Lang, 2009) et (avec R. Chung) *Le cosmopolitisme : enjeux et débats contemporains* (Presses de l'Université de Montréal, 2010). Elle a publié dans *Nations and Nationalism*, dans *Contemporary Political Theory* et dans *Global Constitutionalism*. Elle a également contribué à de nombreux ouvrages collectifs, dont *Minorities and Territory : Rethinking Autonomy as Strategy* (Oxford University Press, 2015), *Political Autonomy and Divided Societies* (Palgrave Macmillan 2012) et *After the Nation ?* (Palgrave Macmillan, 2010). *Popular Sovereignty in the West* a été finaliste, en 2014, pour le prix C.B. Macpherson, remis tous les deux ans par l'Association canadienne de science politique au meilleur ouvrage de théorie politique écrit par un Canadien.

Photographie de couverture : iStockphoto



**DIVERSITÉ ET
DÉMOCRATIE**

Dirigée par Alain-G. Gagnon

www.pulaval.com

ISBN 978-2-7637-3273-2



9 782763 732732



**Presses de
l'Université
Laval**

Science politique