

L'État

I – Origine et fondement de l'État

La genèse de l'État semble obéir à une double logique. La première se signale par l'institution d'un pouvoir souverain reconnu comme seul détenteur de la force publique qu'il oppose à la violence individuelle et collective. Le pouvoir doit persuader les individus que leur désir de parvenir à leurs fins par la violence et la ruse est voué à l'échec, puisque ces moyens imaginés pour prévenir les menaces d'autrui seraient précisément ceux qui lui donneraient prétexte à les renforcer. Et de ce point de vue la logique rejoint l'histoire car l'État est bien né en Europe, et plus particulièrement en France à la fin du Moyen Age, de la volonté du pouvoir central de combattre les libertés féodales préjudiciables à l'ordre public. Pourtant si l'ordre est bien à l'origine de l'État, il ne saurait en constituer le fondement. L'ordre est un objectif nécessaire mais non pas une fin en soi, puisqu'en maintenant l'ordre, on ne fait pas disparaître les conflits, on se contente d'en différer les effets sans en pénétrer les causes. Aussi le pouvoir obéit-il à une toute autre logique lorsqu'il se transforme en État. En créant des institutions chargées de servir la collectivité dans son ensemble, il ne se contente pas de maintenir l'ordre, il se donne pour fin de désamorcer les conflits en représentant aux hommes que ce qui les rapproche est plus important que ce qui les divise : un territoire commun en lieu et place des particularismes locaux, une monnaie unique qui facilite les échanges, une Justice fondée sur l'égalité des droits, et bientôt, avec l'avènement de la République, une histoire et une éducation communes qui contribueront à transformer de simples sujets en citoyens à part entière.

C'est ce processus amorcé dès le XV^e siècle qui provoquera l'admiration de Machiavel pour la France¹, parce qu'il sent bien que quelque chose de nouveau est en train de naître. Aux divisions de son Italie natale, il oppose la belle ordonnance de la monarchie française dont l'unité et la stabilité doivent beaucoup à la capacité de déléguer à des institutions impartiales le soin d'arbitrer et d'intégrer les conflits. C'est que grâce à elles, le pouvoir

1. Machiavel, *Le Prince*, chap. XIX, Pléiade.

perd son caractère partisan. Le roi de France n'est plus le premier parmi les nobles, mais le premier dans la nation. Il devient l'instrument d'un équilibre établi entre les ambitions des plus Grands et les aspirations des plus faibles au nom de l'intérêt commun dont il se porte garant. Ce qui signifiera que personne, et le roi moins que quiconque, ne pourra exercer l'autorité sans y avoir été préalablement habilité par l'idée de servir l'État. C'est dans cet esprit qu'il faut comprendre la célèbre formule de Louis XIV selon laquelle l'État s'identifiait à sa personne ; même si connaissant l'homme la formule peut prêter à sourire, elle ne confondait pas l'État avec la personne physique du roi, mais avec sa personne publique comme incarnation de l'intérêt national. Ce qui certes n'alla pas sans heurts, car les intérêts particuliers n'acceptèrent jamais de gaieté de cœur de se voir dépossédés du pouvoir de se faire justice eux-mêmes. Jusqu'au XVII^e siècle encore, les nobles n'ont pas hésité à recourir aux armes pour régler leurs différends, fut-ce contre le roi lui-même. A cet égard on a même pu parler d'un « devoir de révolte » de la noblesse pour désigner les guerres courtes mais coûteuses qu'elle menait contre le roi pour lui rappeler qu'il devait toujours compter sur la puissance de ceux qui consentaient, mal sans doute, à se soumettre à lui. Aussi le pouvoir n'aura-t-il de cesse de mettre un terme aux guerres privées en canalisant les énergies guerrières vers un pôle d'intérêt commun centré sur l'idée de nation. L'État est en effet incompréhensible si on ne l'associe pas aux différentes guerres qui ont façonné la nation ; et si la bataille de Bouvines (1214) est perçue par G. Duby¹ comme une date charnière de notre histoire, c'est précisément parce qu'elle a permis l'émergence d'une conscience nationale dont l'État allait bientôt devenir le seul bénéficiaire. Bien sûr les guerres privées persisteront après cette date, mais peu à peu se fera jour l'idée que seule la guerre extérieure est légitime parce qu'en combattant l'ennemi extérieur on ne poursuit plus son seul prestige personnel, mais on met son courage au service d'une idée qui transcendant les intérêts particuliers forge une communauté de destin dans laquelle chacun peut se reconnaître. A partir de cette date l'histoire de France cessera d'être plurielle ; elle ne distribuera plus ses heures de gloire à un comte d'Artois ou à un duc d'Anjou, elle se décidera exclusivement autour de l'État-Nation. Il ne sera plus possible, en somme de mourir égoïstement, seul le territoire national méritera qu'on combatte et qu'on meure pour lui.

1. G. Duby, *Le Dimanche de Bouvines*, Gallimard, coll. Histoire.

On voit par ces exemples que si l'État est né d'un rapport de force il n'en dérive pas. Ce n'est pas pour faire régner la crainte qu'il est institué, mais pour créer chez les individus ou les collectivités que tout peut opposer, un sentiment d'appartenance à un espace public qui les unit sans pourtant les niveler. C'est au droit qu'il reviendra de rendre ce sentiment possible.

II – L'État de droit

Un État de droit est celui qui non seulement limite le pouvoir par la loi, ce qui par conséquent l'oblige, mais encore qui traite les hommes comme des sujets de droit et non comme des individus privés ; ce qui l'intéresse autrement dit chez les hommes, ce sont toutes les catégories qui les unissent comme citoyens en puissance ou en acte (écolier, contribuable, électeur), et non pas les opinions ou les choix qui les singularisent au risque de les diviser comme individus. La neutralité de l'État est par conséquent la condition de sa reconnaissance. Neutre, l'État ne doit pas l'être seulement vis-à-vis du pouvoir, il doit encore affirmer son indépendance à l'égard de la morale et des Églises, des convictions et des opinions, si l'enthousiasme qu'elles suscitent est susceptible de dresser les individus les uns contre les autres.

Et cela s'applique d'abord au pouvoir, qui en changeant de forme change de statut. Dans un État de droit en effet, il ne saurait être prétexte à satisfaire des ambitions personnelles, mais l'occasion de servir la collectivité. L'image n'en est pas nouvelle. Si Cincinnatus, appelé à sauver Rome des plus grands périls, et retournant, sa tâche accomplie, aux joies simples de la vie familiale n'a pas cessé, chez Rousseau, Washington ou Robespierre, de nourrir le modèle de l'intégrité politique et morale, c'est que la leçon qu'on en tirait était claire : le pouvoir n'est pas une chose que l'on possède, comme le disait Cicéron¹, mais une fonction que l'on assume (*Dignitas*), et qui n'a pour avantage que l'honneur d'avoir su servir l'intérêt général. En ce sens, le pouvoir implique plus de devoirs que de droits, y compris celui d'être impopulaire si les circonstances le commandent. Ce n'est qu'à ce prix qu'on peut jouir d'une certaine autorité, car comment pourrait-on demander aux autres d'observer leurs devoirs si on ne respecte pas les siens ? Si l'État est au service du droit cela signifie inversement que les individus ne pourront exiger des gouvernants que ce qui est explicitement attaché à leur charge, à savoir l'ordre, la justice et la prospérité ;

1. Cicéron, *Traité des devoirs*, Pléiade, I.25 p. 524-525.

l'ordre, en ce qu'il apparaît comme la coexistence des pouvoirs particuliers, la justice en ce qu'elle vise à attribuer à chacun ce qui lui revient, et la prospérité en ce qu'on attend du pouvoir les institutions qui la rende possible. On voit dès lors qu'on ne saurait demander aux gouvernants, aux fonctionnaires et aux citoyens, plus que ce qu'exige l'intérêt public ; et celui-ci n'exige pas des gouvernants qu'ils soient vertueux, non plus qu'il n'exige des citoyens qu'ils le deviennent. Comme le disait Diderot à juste titre : « l'affaire du droit n'est pas de surveiller la vertu du citoyen, de régler sa conduite, ou encore de s'assurer qu'il est juste¹ » car le droit renvoie aux rapports publics entre les citoyens, et n'a que faire de la morale qui concerne le domaine privé de leurs rapports.

De ce point de vue ni la Cité grecque ni la Cité romaine ne furent des États au sens propre du terme, dans la mesure où leurs institutions n'avaient pas opéré une distinction très nette entre la sphère publique et la sphère privée. La religion comme les coutumes ancestrales pouvaient ainsi rivaliser avec le pouvoir pour contraindre les individus à respecter leurs exigences respectives. Non seulement ils pouvaient être inquiétés s'ils professaient des opinions de nature à menacer la religion, mais encore emprisonnés si leur conduite se risquait à défier le conformisme ambiant. Dans ce type de société, en effet, le droit n'avait pas pour but comme aujourd'hui de suivre l'évolution des mœurs ; il s'employait plutôt à en freiner le cours, car ce que nous prenons pour un progrès, était alors plus volontiers perçu comme un signe de régression. Certes on concevait bien que la vertu ne pouvait régner partout, mais du moins attendait-on des gouvernants qu'ils fussent assez irréprochables pour s'autoriser à conduire les citoyens dans la voie de l'amélioration morale.

Pourtant comme le remarque Spinoza, il est vain de vouloir réformer les individus, et plus encore d'exiger d'eux une vertu qui n'existe que dans les rêves des moralistes². Par leur insistance à demander l'impossible, ceux-ci blessent les consciences plus qu'ils ne les réforment. Aussi est-il moins vertueux, mais assurément plus adroit de prendre les individus tels qu'ils sont et non tels qu'ils devraient être. Si on convient que les hommes sont soumis à des passions et continuellement exposés à y céder, on ne peut raisonnablement exiger des gouvernants une vertu qu'on n'est pas soi-même assuré de posséder. C'est pourquoi la politique ne peut dépendre des bons sentiments aussi louables soient-ils. Pour Spinoza, en conséquence, l'intérêt

1. Diderot, Art. « Droit » de l'*Encyclopédie*.

2. Spinoza, *Traité de l'autorité politique*, I,1, Pléiade.

général exigera seulement qu'on préserve l'État des effets des passions humaines en créant des institutions qui dissuaderont les individus d'en faire un mauvais usage¹. Peu importeront alors les motivations des hommes pourvu qu'ils s'acquittent bien de leur tâche, ce qui ne signifie pas qu'ils doivent être immoraux, mais que la morale n'est pas nécessaire au salut de l'État. Et ce qui est vrai pour les gouvernants vaudra aussi pour les gouvernés. Il importe peu à l'État que subjectivement les individus soient rebelles ou bienveillants à l'égard des finances publiques si l'impôt qu'ils lui doivent est effectivement acquitté. Ce qui intéresse l'État, c'est le contribuable comme sujet de droit, et non la pureté de ses intentions comme sujet moral.

Pousser la logique de cette différenciation jusqu'à son terme implique une séparation tout aussi nette de l'Église et de l'État. L'expérience comme la raison montrent en effet que l'État ne saurait confondre ses intérêts avec ceux de l'Église sous peine de voir son existence menacée dans ses fondements mêmes. L'État étant une puissance souveraine, il ne peut ni accepter que l'Église détienne le pouvoir de dire le droit, ni surtout qu'elle le fasse à partir d'une lecture partisane des Écritures dont on sait qu'elle a toujours engendré le fanatisme et les dissensions. C'est pourquoi l'État ne peut tolérer qu'on s'autorise d'une croyance pour imposer ses convictions, proscrire le libre usage de sa raison, ou prescrire l'adoption de tel ou tel comportement. Et c'est en vain qu'on invoquerait l'autorité du caractère sacré des croyances pour justifier de telles pratiques, car une croyance n'est sacrée que pour celui qui la professe, mais elle ne saurait engager celui qui ne la partage pas à lui reconnaître ce caractère. Pour l'État, aucune croyance n'est sacrée ; ce qui est sacré c'est la personne de celui qui croit, et non la croyance elle-même. On doit le respect à des personnes comme sujets de droit, c'est-à-dire qu'on doit s'abstenir de toute violence à leur égard, non pas parce que leurs croyances seraient respectables ou sacrées, mais parce qu'elles disposent du droit de les professer, fussent-elles absurdes.

En outre, s'il advenait que l'État favorise une croyance au détriment des autres, celles-ci seraient en droit de réclamer le privilège qu'il leur refuse. C'est pourquoi comme le remarque Hegel², l'État doit s'émanciper de ce rôle équivoque de gardien des dogmes au nom de la paix civile dont il est le garant. Pour le bien de l'Église comme de l'État leur séparation est donc

1. Spinoza, *id.*, I,6.

2. Hegel, *Principes de la philosophie du droit*, Idées Gallimard, § 270, p. 297-298.

une nécessité non seulement parce qu'elle permet à l'État de dire le droit à l'abri des querelles religieuses, mais aussi parce que sa neutralité est la garantie de l'indépendance et de la coexistence des Églises. En France, cette neutralité prend le nom de laïcité.

Ce qui est vrai pour les opinions religieuses vaudrait également pour les opinions politiques. C'est parce que l'État est tenu par un devoir de réserve que l'École ou les hôpitaux n'instituent pas des régimes différents selon que l'on est riche ou pauvre, proche ou éloigné de la coloration politique du pouvoir. Ce qui signifie que les fonctionnaires se perçoivent comme les agents d'un État neutre tout aussi distinct de la société civile et de ses dissensions, qu'il est distinct du pouvoir politique et de ses ambitions. En ce sens, plus l'État est indifférent en matière politique, plus cette indifférence favorise la liberté d'expression.

Pendant longtemps, on fut persuadé du contraire, fort de l'idée que l'État devait à l'ordre public la condamnation sans appel de toutes les opinions qu'il pouvait juger séditionnelles. Mais pour Spinoza¹, la paix civile ne vaut rien si elle doit tout à la servitude. En outre, on manifeste une méconnaissance profonde de la nature humaine si on s'imagine que la répression viendra à bout des opinions qui se nourrissent toujours de l'acharnement qu'on déploie à vouloir les combattre. Aussi Spinoza juge-t-il plus sage de les laisser s'exprimer ; placées sur un plan d'égalité elles se neutralisent par leur diversité, voire s'enrichissent de leurs différences sans nuire à l'ordre public si elles n'en appellent pas à la haine et la subversion. Or cela est rendu possible parce que l'État est lui-même dégagé de toute opinion particulière ; en les tolérant toutes, il satisfait tout le monde sans heurter personne. Garant des libertés individuelles, l'État est encore l'instrument de leur libération. Il ne suffit pas en effet d'en proclamer le droit, si on n'affranchit pas les individus des chaînes qui en interdisent l'usage. Et c'est à juste titre que Durkheim peut affirmer que plus l'État est fort, plus l'individu est respecté², car plus l'État étend sur la société un espace public en place des particularismes locaux, plus il émancipe les individus des contrôles sociaux qui entravent leur épanouissement. En dépouillant les autorités traditionnelles de leurs pouvoirs, ils les prépare à devenir responsables ; en les éduquant, ils les rend conscients des potentialités dont ils sont porteurs ; en instituant une législation du travail, il les libère de l'arbitraire patronal.

1. Spinoza, *Traité théologico-politique*, Garnier-Flammarion, chap. XX, p. 334.

2. Durkheim, *Textes*, Éditions de Minuit, 1969, tome III, p. 171.

On voit que l'État n'est pas l'ennemi de l'individu. Bien au contraire, il en garantit les droits comme il en favorise l'épanouissement. Pourtant ces droits ne sont pas absolus, et ne sauraient l'être si le pouvoir politique juge nécessaire de les suspendre dans l'intérêt de la communauté. Il est des cas, autrement dit, où les raisons de l'État doivent prendre le pas sur les raisons des citoyens à faire valoir les leurs. Mais si cela est vrai on peut comprendre que la Raison d'État, c'est-à-dire l'invocation de l'intérêt supérieur de l'État, soit une épreuve cruciale pour l'État de droit en ce qu'elle l'interroge sur son aptitude à ne pas trahir les principes qui le constituent.

III – État de droit et Raison d'État

La logique de l'État nous a appris que celui-ci tire sa légitimité de sa capacité à concilier l'ordre public et la liberté. Il serait donc contraire au droit et qui plus est, déraisonnable, de croire que les citoyens aient pu conférer aux gouvernants des pouvoirs qui n'assureraient leur sécurité qu'au prix de la perte de leurs libertés. Comme le dit Rousseau : « un peuple libre obéit mais il ne sert pas... il obéit aux lois mais il n'obéit qu'aux lois, et c'est par la force des lois qu'il n'obéit pas aux hommes¹ ». Pourtant Locke faisait remarquer que la loi ne pouvant tout prévoir, il fallait bien laisser au pouvoir la responsabilité de décisions suspendues à son seul jugement et susceptibles, à la limite, de contrevenir à la loi : la loi protège la propriété privée, mais si un incendie se déclare, il est clair que les services publics n'hésiteront pas à abattre une maison s'ils la jugent à même de le propager. Pour le Bien de l'État il est donc nécessaire d'accorder « une certaine latitude au pouvoir exécutif pour agir à sa guise dans les cas non prévus par la loi² ». Le problème est de savoir jusqu'où peut s'étendre ce pouvoir discrétionnaire. Parfaitement légitime lorsqu'il en va de la sécurité de l'État, il n'en est pas moins fort dangereux puisqu'au nom de leur sécurité, les citoyens consentent à se dessaisir d'un droit de contrôle dont on leur signale qu'il pourrait la mettre en danger, ou à tout le moins la compromettre.

Freud l'a bien senti lorsqu'il a vu dans la guerre une épreuve décisive pour l'État de droit dans la mesure où la Raison d'État y devenait la règle et non plus l'exception. Ainsi l'État n'hésite-t-il pas à recourir à l'injustice qu'il condamne ordinairement chez les particuliers lors même qu'il peut jouir de l'impunité totale que lui confèrent sa puissance et l'assurance d'agir au nom de l'intérêt national. Plus grave encore, institué pour opposer le droit à la

1. Rousseau, *Lettres écrites de la montagne*, Pléiade, 8^e lettre, p. 842.

2. Locke, *Traité du gouvernement civil*, Garnier-Flammarion, chap. XIV, § 160.

violence, ne va-t-il pas jusqu'à la justifier lorsqu'il se sent menacé, et même jusqu'à en légaliser les formes les plus odieuses lorsqu'il se sent perdre¹ ?

Encore s'agit-il de guerres, mais l'Affaire Dreyfus a pu montrer que même un État démocratique pouvait en pleine paix supposer qu'une injustice était préférable au désordre, même s'il devait apprendre à ses dépens qu'une injustice est un désordre tout aussi dangereux que celui qu'on voulait éviter en la commettant. On peut dès lors s'interroger sur la réalité de la neutralité de l'État. S'il est bien un service public, il est aussi un organe de transmission des décisions du pouvoir politique qui ne pourrait fonctionner sans les institutions appelées à les concrétiser. Le pouvoir peut dans ces conditions être naturellement tenté d'utiliser les appareils d'État à des fins partisans, et cela d'autant plus qu'ayant dépossédé la société d'un certain nombre de ses pouvoirs, il concentre entre ses mains une puissance qui ne paraît pas contrôlable. S'il en est ainsi, les crises n'auraient pas selon Marx pour simple effet de soumettre la neutralité de l'État à rude épreuve ; le croire serait encore lui prêter la volonté de la maintenir, alors que plus profondément, les crises seraient révélatrices de son caractère illusoire.

Marx en veut pour preuve l'expérience de la Révolution de 1848 qui l'a convaincu que la neutralité de l'État n'était qu'un mythe destiné à maintenir les classes dominées dans le respect de l'ordre établi pour les classes dominantes². Proclamée avec vigueur quand elle le sert, la neutralité serait vite oubliée quand elle leur nuit. Ainsi lorsque les classes dominantes sont confrontées à des mouvements sociaux qui leur échappent, elles n'hésitent pas à sortir de la légalité pour exiger de l'État qu'il s'engage à défendre leurs intérêts. Loin d'être impartial à l'égard du pouvoir politique et de la société, l'État ne serait par conséquent qu'un instrument docile des classes qui les dominent. Complice du pouvoir s'il sert leurs intérêts, l'État lui serait résolument hostile s'il manquait à les soutenir. On a pu le mesurer de 1918 à 1933, lorsque l'État allemand a opposé les plus vives résistances à la République de Weimar dont il ne partageait pas les idéaux démocratiques. L'armée conspirait ouvertement ; la justice était aussi indulgente pour les partisans de l'Ancien Régime qu'impitoyable pour les Républicains ; l'Université ne cessait d'encourager à la désobéissance civile, précipitant ainsi vers sa chute une République qui avait eu la faiblesse de croire en la loyauté de ceux qui devaient la servir. On comprend dans ces conditions que si pour les marxistes il est dans la nature de l'État de demeurer partisan,

1. Freud, « Considérations sur la guerre et la mort », in : *Essais de psychanalyse*, Payot.

2. K. Marx, *Les Luttes de classes en France*, Éditions Sociales.