



HAL
open science

L'État moderne et l'institution de la séparation

Thierry Ménissier

► **To cite this version:**

Thierry Ménissier. L'État moderne et l'institution de la séparation. Jean-Vincent Holeindre et Benoît Richard. La démocratie. Histoire, théories, pratiques, Editions Sciences Humaines, pp.35-42, 2010, 9782912601988. halshs-01653248

HAL Id: halshs-01653248

<https://shs.hal.science/halshs-01653248>

Submitted on 1 Dec 2017

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

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

THIERRY MÉNISSIER

L'ÉTAT MODERNE ET L'INSTITUTION DE LA SÉPARATION

« Là où finit la loi, la tyrannie commence... »
John Locke, *Second traité du gouvernement civil*, § 202.

L'État moderne, apparu en Europe dans le contexte de la société féodale et consolidé par les monarchies absolues, n'est pas né démocrate. De manière générale, en tant que structure de direction politique, d'organisation des pouvoirs et d'administration publique, l'État est susceptible de s'accommoder de régimes non-, voire antidémocratiques. Comment rendre l'État compatible avec le régime de la souveraineté populaire ou avec celui de la défense et de la promotion du droit des individus ? Telle est l'une des questions majeures posées par la pensée politique attachée au concept de liberté, qui tente de fonder en raison l'idée démocratique.

Il est devenu commun de considérer que le processus de constitution étatique a consisté en une dissociation entre la société et l'État, ce qui du même coup a rendu difficiles les relations entre les deux instances. L'État moderne a été conçu selon une logique d'institution de la séparation, à la fois bénéfique et problématique pour la démocratie. En caractérisant cette logique de la séparation propre à l'État moderne, on comprend mieux comment la philosophie politique s'est efforcée de délimiter un régime de légalité et une sphère publique favorables à la liberté et à la démocratie.

Trois penseurs sont de ce point de vue fondamentaux pour caractériser les rapports entre la société et l'État et pour saisir la forme du régime né en Occident entre le ^{xvii}e et le ^{xviii}e siècles : Hobbes (1588-1679), qui a théorisé le système de la représentation politique ; Montesquieu (1689-1755), dont le nom reste attaché à l'idée de la séparation des pouvoirs ; et enfin Claude Lefort (né en 1924), qui a pensé le problème de la mise en scène du pouvoir en démocratie.

Hobbes et la représentation

En premier lieu, l'idée d'institution de la séparation recouvre la mise en place du système représentatif, dans des conditions qui évoquent directement la pensée contractualiste inaugurée par Hobbes. L'auteur du *Léviathan* (1651), précurseur de la théorie démocratique de l'État, réalise le tour de force de concilier l'affirmation des individus (à défaut de leur réelle émancipation) et leur intégration dans l'ordre politique. De fait, chez Hobbes, les individus sont distingués comme tels. En même temps, ils réalisent leur condition humaine si, et seulement si, ils sont compris dans l'État. Le grand mérite de l'œuvre hobbesienne est de parvenir à créer les conditions théoriques d'une puissance collective qui coordonne les individus naturellement dressés les uns contre les autres du fait de l'antagonisme de leur désir.

Le penseur anglais reprend les termes du vieux problème de Cicéron : il s'agit de savoir comment la « multitude » (*multitudo*) s'associe afin de se transformer en « peuple » (*populus*). Cependant, dans la doctrine de l'avocat romain, le passage de la multitude au peuple s'opère harmonieusement parce que l'homme est un animal politique naturellement voué à vivre en communauté (*De Republica*, I, 25). Sur ce point Hobbes pose le problème très différemment de Cicéron. Pour Hobbes, l'association humaine ne peut compter sur aucune disposition naturelle, et il s'agit de concevoir une socialité sans sociabilité. Nous ne sommes pas faits pour vivre ensemble, et nous avons besoin d'un « artifice » pour y parvenir : c'est l'État. Selon Hobbes, la constitution du peuple est subordonnée à l'institution de l'État et à l'avènement du souverain. L'État engendre la collectivité au sein de laquelle chaque individu prend place. Dans le dispositif hobbesien du *Léviathan*, le pacte d'association vient après l'obligation de fonder l'État, qui institue le peuple comme communauté politique.

Le *Léviathan* fournit en effet le cadre nécessaire pour rendre cohérente les formules du type de celle exprimée par l'article 3 de la Constitution de la V^e République française : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. » La théorie de l'autorisation (chap. XVII) constitue le biais conduisant à la notion de *populus*. Hobbes examine en quoi consiste le fait d'être auteur de l'action politique. La notion de personne permet de saisir ce que signifie apparaître et agir sur la scène politique : celui qui se produit sur la scène publique (la personne politique) est en réalité un acteur. Les vrais

auteurs, ce sont les individus particuliers qui accordent leurs suffrages à cette personne. L'autorité de la personne publique ou politique provient de la fiction que les individus engendrent en acceptant que cette personne « assume leur personnalité » (selon les termes de la fin du chapitre). Le représentant politique est l'acteur d'une pièce dont les sujets contractants, rassemblés en peuple, sont l'auteur collectif. Exprimé dans les termes classiques que nous avons évoqués, la multitude s'assemble sous la conduite d'une personne qu'elle accepte comme son représentant, et devient de ce fait un peuple. Ce dernier est doté d'une force politique légitime, et on peut dire qu'il est investi de la puissance (*potestas*), tandis que l'individu ou l'assemblée qui représentent le peuple sont considérés comme les titulaires de l'autorité.

L'opération théorique réalisée par Hobbes, fondamentale pour la postérité de la politique moderne, consiste à démontrer que la multitude, la foule se réunissant de manière spontanée, présente un défaut de volonté. La volonté, cet attribut théologique ou cette faculté métaphysique, dont le peuple dispose pour autant qu'il accepte d'avoir un représentant. Pour l'auteur anglais, la volonté du représentant met en forme celle des représentés, qui n'ont de « consistance » politique que s'ils acceptent que quelqu'un parle à leur place. Nous devenons un peuple à mesure que nous nous subordonnons à l'ordre politique, et dans la mesure où nous sommes les auteurs de notre subordination. Il convient donc d'apprécier combien l'institution du peuple trouve son envers dans une sorte de confiscation du pouvoir populaire spontané de la multitude – l'autorisation engendre un peuple souverain, mais dont la souveraineté s'entend en fonction de l'impératif consenti d'obéir à la volonté du représentant « autorisé ».

Cette logique de la représentation, véritablement fondatrice des relations entre l'État et la démocratie telles que nous les connaissons, constitue un des fils directeurs de la pensée politique moderne. Ainsi, tandis que Hobbes évoque la procédure d'autorisation en fonction de la cession par chacun de son droit de nature (ou d'un certain renoncement), Locke et Montesquieu, tenants du libéralisme politique et par suite hostiles à la captation hobbesienne de la souveraineté au profit du représentant, s'inscrivent plutôt dans une logique de délégation. Cette précision a son importance : il ne s'agit pas d'instituer des représentants dont le statut ferait qu'ils pourraient *de facto* confisquer la souveraineté aux citoyens mais de produire les conditions d'un

système de souveraineté partagée. Une telle logique est particulièrement nette dans le *Second traité du gouvernement civil* de Locke (1689) : si, estime Locke, entrer dans la société civile ou politique revient pour les citoyens à céder leur droit de se faire justice à un magistrat dont l'autorité leur procure « garantie et sécurité » (§ 87-89), il est également nécessaire de définir les conditions de la « dissolution du gouvernement » sous l'effet de la réaction populaire à l'excès tyrannique du pouvoir étatique (§ 211-243). Sans doute moins confiant dans les capacités du peuple à constituer une force politique régulière et réglée (mais tout aussi attentif que Locke à délimiter les contours de la souveraineté), Montesquieu, dans le fameux chapitre VI du livre XI de *De l'esprit des lois* (1748), propose en quelque sorte une synthèse raisonnable sur ce point : alors qu'il s'agit de savoir comment s'établit la puissance législative, l'auteur affirme que l'institution de représentants permet de contourner « un des plus grands inconvénients de la démocratie ». La démarche de Montesquieu suit ici une logique équivoque, mais en même temps révélatrice de l'esprit qui anime le système représentatif, encore de nos jours : d'un côté, au peuple (considéré d'un point de vue social comme l'ensemble des individus peu fortunés et socialement non distingués) est déniée la capacité d'agir politiquement, car il manque des qualités nécessaires – discernement, modération, habitude des affaires – ; de l'autre, le peuple a tout de même la capacité de distinguer l'excellence de ses représentants : la procédure de l'élection repose sur les suffrages du peuple et sur la reconnaissance de sa légitimité à choisir les gouvernants les plus aptes à le représenter.

Montesquieu : la séparation des pouvoirs

En second lieu, l'idée d'institution de la séparation recouvre l'idée d'une différenciation des pouvoirs structurels de l'État entendue comme distinction des puissances, telle que Montesquieu l'a théorisée dans *De l'esprit des Lois*, dans le chapitre précité intitulé « De la constitution d'Angleterre » (Livre XI, chapitre VI). Ce chapitre long et structuré comme un traité autonome ne décrit aucune constitution véritablement existante à l'époque, ni à Londres ni ailleurs : il s'agit d'un idéal type, ou du régime de la bonne politique tel que Montesquieu, auteur libéral et constitutionnaliste, l'appelle de ses vœux : « Ce n'est pas à moi d'examiner si les Anglais jouissent actuellement de cette liberté, ou non. Il me suffit de dire qu'elle est établie par leurs lois, et je n'en cherche

pas davantage. » Ce texte n'a pas été écrit dans le contexte d'une société démocratique, et ce qu'il propose pourrait tout à fait caractériser un régime non démocratique. D'ailleurs Montesquieu prête à ce terme de « démocratie » une signification négative ; elle est pour lui synonyme du régime populaire licencieux typique des cités de l'Antiquité. Cependant, ce texte est légitimement reconnu comme un classique ayant préparé le régime étatique le plus favorable à la démocratie.

Le principe du raisonnement de Montesquieu se trouve dans l'hypothèse selon laquelle la liberté est possible en fonction d'une certaine manière d'équilibrer les prérogatives de la puissance publique. En tant que fin de l'État, la liberté est qualifiée par Montesquieu en des termes à la fois hobbesiens et lockéens : « La liberté politique dans un citoyen est cette tranquillité d'esprit qui provient de l'opinion que chacun a de sa sûreté¹. » D'une part, cette caractérisation met l'accent sur la sûreté, ce qui pour un auteur tel que Hobbes constitue la clé de l'association civile, ou encore la raison d'être du pacte. D'autre part, la notion de « tranquillité », qui se comprend par l'évocation de son contraire, l'inquiétude, souligne la latitude consentie aux consciences privées dans les régimes où la liberté est possible. Cette « tranquillité » évoque la question de la tolérance religieuse, et renvoie à un monde où les consciences se trouvaient inquiétées par l'alliance du pouvoir politique despotique et du caractère inquisitorial de la religion dogmatique. La mention de « l'opinion que chacun a de sa sûreté » suggère notamment qu'il revient à chaque individu de se représenter sa propre sécurité : dans une société effectivement libre, ce n'est pas aux pouvoirs publics qu'il échoit de déclarer que les individus sont en sécurité ; la liberté est réelle, au sein d'un État de droit, lorsque les individus jouissent effectivement de la tranquillité d'esprit issue d'une sécurité avérée et constatée.

De son côté, la question de l'équilibre est résolue par la distinction et par la séparation des fonctions : les puissances législative, exécutive et judiciaire doivent être séparées pour ménager entre elles un espace critique. Il s'agit de faire en sorte qu'elles puissent se contester, et entretenir un dialogue éventuellement polémique. La réunion excessive des pouvoirs, leur fusion, bref l'unification de la puissance, sont désignées comme le propre de la tyrannie, de l'oppression et du despotisme. Par ailleurs, tous les pouvoirs n'ont pas la même nature, ni, pourrait-on dire, la même consistance : ainsi, la puissance judiciaire (« si terrible parmi les

hommes ») gagne à être exercée temporairement, il faut la rendre « invisible et nulle ». La démarche de Montesquieu consiste à distinguer les prérogatives propres de chaque pouvoir, à recomposer leur conjonction mutuelle légitime et enfin à préciser les zones dans lesquelles certains agissent sur d'autres (ainsi, la précision du droit de veto concédé à l'exécutif à l'encontre des prérogatives du législatif). De la sorte, un usage despotique de l'État – à savoir son fonctionnement antidémocratique – est empêché au profit d'un régime de liberté et de préservation des droits. Les considérations d'un auteur lui aussi typique des Lumières, Kant, en faveur du principe de « publicité » convergent également en ce sens : ainsi que l'explique le penseur de Königsberg dans l'opuscule *Réponse à la question* : « *Qu'est-ce que les Lumières ?* » (1784), si l'on veut assurer un fonctionnement démocratique de l'État, il importe de ménager une place à « l'usage public de la raison » par le biais duquel l'État n'est pas une totalité close sur elle-même, mais une structure de gouvernement, d'organisation et d'administration à la fois efficace et ouverte à l'égard de l'interpellation des pouvoirs par les citoyens soucieux de leur liberté.

Claude Lefort : la mise en scène démocratique du pouvoir

Enfin, l'institution de la séparation peut caractériser un autre mode des relations entre l'État et la démocratie, dans lequel le premier offre un cadre cette fois pleinement favorable à l'exercice de l'activité politique capable de fortifier la seconde. L'un des meilleurs représentants de cette approche est le philosophe français contemporain, Claude Lefort, qui s'est efforcé de réinventer la démocratie à partir d'une réflexion sur les totalitarismes. L'auteur de *L'Invention démocratique. Les limites de la domination totalitaire*¹ a réfléchi aux conditions de la société et du régime démocratique en partant de l'idée centrale du corps unifié, commun – selon des modalités cependant très différentes – à l'Ancien Régime et à la société totalitaire. Il s'agit pour lui de méditer les cadres d'une autre forme d'association, dans laquelle l'incorporation des individus ne s'effectue pas, ou bien s'effectue le moins possible. Pour Lefort, la force de la démocratie est de constituer une « scène » du pouvoir : « L'opération du suffrage et la constitution d'un nouveau type de pouvoir requièrent l'aménagement d'une scène politique, c'est-à-dire d'un espace particulier, comme à l'intérieur de la société, dans lequel se déroule d'une façon réglée la compétition entre des acteurs prétendant à

l'exercice (direct ou indirect) de l'autorité politique. » Pour faire effectivement fonctionner la démocratie comme régime politique, il s'agit de construire un espace neutre qui n'appartient à personne, et dans lequel s'expriment les points de vue antagonistes. Il y a une condition très importante à cette construction – condition qui doit même être regardée comme une fin en soi pour l'existence de la démocratie puisqu'elle permet à la scène publique de fonctionner. Doivent être en effet respectées et garanties par la loi les libertés d'opinion, d'expression, d'association des hommes et de circulation des idées.

Le paradoxe remarquable est ici que l'institution d'une telle séparation contribue à l'unification politique de la société démocratique, à deux niveaux. D'abord, l'institution de la séparation sous la forme de cette scène politique produit un effet de miroir qui renvoie aux citoyens l'image salutaire de leurs différends. Ensuite, de l'expression de leur opposition peut naître le sentiment d'une unité : le jeu pluriel des thèses en conflit engendre, pour ces mêmes citoyens, le sentiment qu'ils font partie de la même société, et les invite à participer au jeu politique en devenant des citoyens actifs. En d'autres termes, le fait de pouvoir exprimer publiquement leurs revendications – même et surtout lorsque ces dernières sont opposées aux décisions gouvernementales – crée les conditions d'une véritable démocratisation des problèmes collectifs. Le maintien de l'ouverture de la scène publique et la volonté de rendre cette dernière la plus efficiente possible, tels sont les caractères distinctifs des États véritablement démocratiques : ils doivent en effet, premièrement, pouvoir offrir à la société le moyen d'une large discussion des questions importantes et, deuxièmement, prendre le plus possible en compte les motions issues de la délibération collective dans les politiques publiques adoptées.

Entre reconnaissance de la différence et promotion de l'égalité

Pour conclure, deux effets de l'institution de la séparation des pouvoirs sur la vie des sociétés démocratiques peuvent être soulignés.

D'abord, loin des tentatives de réduire les différences entre les individus, contrairement à la volonté de fonder une communauté politique, et parce qu'il est le premier soutien des droits de l'homme, ce régime reconnaît aux individus l'inviolabilité de

leurs choix et favorise l'expression de leurs différences (jusqu'au droit d'excentricité et d'originalité le plus absolu tant que cela ne nuit pas à la liberté des autres). Par conséquent, s'il fonde sa légitimité sur la volonté des individus lorsqu'ils exercent leur rôle de citoyens, l'État démocratique garantit à ces mêmes individus un droit de retrait dans leur vie privée. Pour reprendre les catégories de Benjamin Constant, la « liberté des modernes » (synonyme de possibilité de mener une vie privée vouée à la recherche du bonheur) coexiste avec la « liberté des anciens » (synonyme de participation politique).

Ensuite, la démocratie ainsi conçue se tient dans un entre-deux et se trouve nécessairement prise à partie sur un double front. Elle subit, d'une part, les assauts de ceux qui lui reprochent son caractère trop formel, et qui, considérant les souffrances de l'homme dans son existence sociale, réclament la mise en œuvre de politiques sociales. Elle essuie, d'autre part, la critique issue de l'individualisme non politique, celle des tenants de la primauté du marché – pour lesquels toute politique publique est *a priori* suspecte de dirigisme. Un État véritablement démocratique ne peut jamais perdre de vue ces deux sortes de remontrances à la fois contradictoires et salutaires.

Note

1. C. Lefort, *L'Invention démocratique. Les limites de la domination totalitaire*, Fayard, 1981.