

CIFE Note de recherche n° 106

Claude Nigoul*, 24 septembre 2020

A propos de la souveraineté

La souveraineté est de retour. Proscrite par l'idéologie démocratique la voici réhabilitée, dès lors qu'elle deviendrait l'attribut d'une Europe idéalisée. Cette souveraineté là qui hante les couloirs des Conseils européens est une sorte de chimère née du commerce incestueux des Etats et de l'Union qui les réunit : c'est la souveraineté partagée entre l'une et les autres. Le nœud gordien est tranché, tous souverains, en même temps. Voilà qui rappelle furieusement une fameuse doctrine Brejnev destinée à trouver une justification de philosophie politique à la mise au pas par l'URSS des satellites récalcitrants. Nous n'en sommes pas là, mais la restauration du concept de souveraineté sous cette forme abâtardie traduit non seulement une confusion sémantique regrettable mais ouvre un débat qui complique inutilement les perspectives d'un développement raisonnable de la construction européenne.

Allons à l'essentiel : la souveraineté ne se partage pas, ne se divise pas, elle n'est pas relative, elle est ou elle n'est pas.

Avant même que Bodin s'en fasse le premier théoricien, la souveraineté est entendue comme puissance suprême et illimitée. Elle est la qualité du souverain, et le seul souverain est Dieu. Qu'il laisse la place au peuple, à la nation, à la classe, à la race, ne change rien à sa nature : le souverain est le supérieur et n'en connaît aucun autre auquel il soit soumis.

La souveraineté, qualité exclusive du souverain, est un concept qui relève de la philosophie, pour ne pas dire de la théologie, mais sa traduction formelle relève de manière d'ailleurs indissociable d'une part du droit, d'autre part de la politique.

La systématisation juridique de la souveraineté a été, au dix-neuvième siècle, l'œuvre de l'école positiviste. C'est Hans Kelsen qui, dans la « théorie pure du droit » a poussé le plus loin cette systématisation faisant de la souveraineté la référence suprême d'une pyramide de normes dans laquelle chacune tire sa validité de sa conformité à celle qui lui est immédiatement supérieure. Pour les positivistes la souveraineté est définie comme la « Kompetenz-Kompetenz » qui signifie que le souverain définit seul ses compétences et en fixe les limites à sa guise. Certains crieront que c'est illusoire. Ils

auront tort. C'est ainsi que fonctionnent en droit les Etats dits souverains dont les organes ne connaissent d'autres limites à leur action que celles éventuellement établies par leur constitution, limites voulues et acceptées par le souverain, en l'occurrence le peuple dans les régimes démocratiques. Dans les bornes qu'établit le cadre constitutionnel, l'Etat peut donc tout faire dans son action intérieure. Certes, le droit international peut imposer des limitations de ce pouvoir théoriquement absolu, mais elles nécessitent que le souverain consente à ces limitations – il le fait par ses représentants en démocratie. Et ce que le souverain a fait, le souverain peut le défaire.

Qu'on le déplore ou qu'on s'en réjouisse, les Etats restent, dans le monde actuel, les seuls détenteurs de la souveraineté juridique, c'est à dire conservent la plénitude de la capacité de décider de leurs compétences. Sans doute peuvent-ils en transférer partiellement l'exercice à d'autres entités, comme l'ont fait depuis l'origine les Etats membres de l'Union européenne, mais ces transferts restent toujours réversibles, au point que les traités en prévoient le retrait possible ainsi que les règles qui l'organisent. C'est la clause bien connue, *rebus sic stantibus*, qui permet de se dispenser des obligations internationales lorsque les circonstances le justifient. On constatera que, ces temps-ci, certains Etats semblent s'être remis au latin et ne s'en privent pas.

La souveraineté est donc absolue dans son principe, mais elle n'est pas arbitraire puisqu'elle s'inscrit dans un ensemble de lois, internes aussi bien qu'internationales. Mais cette soumission apparente implique une réserve de taille puisqu'elle dépend du bon vouloir du souverain : l'ordre juridique interne est tout entier à sa discrétion. On voit, dès lors, combien il est absurde de parler de souveraineté limitée, partagée ou fragmentée : la souveraineté est un bloc sans fissures.

Voilà ce que nous enseignent le droit et la philosophie du droit mais, dans la vraie vie, c'est à dire dans la mise en œuvre de ce principe on s'aperçoit vite qu'il en va différemment. En d'autres termes, le souverain a-t-il le pouvoir d'exercer sa souveraineté ? On entre là dans le domaine du politique,

c'est-à-dire dans l'ordre des rapports de force.

Cela est particulièrement flagrant dès qu'on s'écarte de l'ordre interne. Absolues, les souverainetés ne peuvent que s'entrechoquer et c'est là que le droit international trouve sa pleine raison d'être. Si le heurt des souverainetés ne peut se résoudre par le dialogue et la négociation dont il fait un préalable en les organisant en vue d'une solution pacifique, il ne lui reste plus qu'à imposer la paix aux souverainetés irréductibles. Il laisse place alors à la contrainte, à la force armée, ultima ratio du rétablissement de l'ordre. Ce faisant, il se comporterait comme le souverain de la communauté internationale tout entière. On le sait, c'est ce qu'a prévu la Charte des Nations Unies avec le système de la sécurité collective de son chapitre 7. On sait aussi que cela n'a jamais pu fonctionner.

Et, dans cet échec, se trouve toute la problématique de la souveraineté dès lors que se révèle l'impuissance du droit. Place alors au politique. Si la souveraineté est « le monopole de la contrainte légitime » comme la définit Max Weber, ce monopole ne vaut que dans l'ordre interne des Etats où individus et groupes ne peuvent le lui disputer. Mais ce monopole est l'apanage de chaque Etat pris individuellement et, dès lors, il n'y a plus, ici, d'Etats souverains, il y a seulement des Etats plus souverains que d'autres, ceux qui détiennent la plus grande force, ceux, les plus forts qui peuvent l'imposer aux autres, les plus faibles. Oui, la souveraineté, au sens webérien du terme, est un monopole : le monopole du plus fort, le monopole du détenteur de la plus grande force.

Il apparaît ainsi que considéré du point de vue juridique aussi bien que de celui de la politique, le concept de souveraineté est un leurre. Juridiquement, elle se ramène, pour les positivistes, à un schéma de l'ordre juridique en général, explicatif de la manière dont se forment les règles de droit, tandis que, pour les idéalistes, elle est une sorte de manifestation de la transcendance du droit. Dans son expression politique, la souveraineté apparaît dans toute sa contingence : nul ne peut prétendre disposer, de façon certaine et dans la durée, du monopole de la plus grande force qui la définit dans sa relation aux autres. Ne faut-il pas alors accepter ce constat : au sens webérien du terme la souveraineté n'existe

pas.

Cela nous ramène à la doctrine de la souveraineté partagée et divisible. Peut-on concevoir une France souveraine dans une Europe souveraine ? Ce n'est pas ce que semblent penser, pour l'Allemagne, les juges de la cour constitutionnelle de Karlsruhe face à ce qu'ils considèrent comme les abus de compétence de la Banque Centrale Européenne. En vérité, on se trouve devant l'alternative simple que connaissent, depuis le début de la construction européenne, tous ceux qui observent son évolution : la souveraineté, on l'a vu, est un tout. Elle ne se transfère pas par petits morceaux, par le démembrement de celles des Etats : quand tous les morceaux auraient été transférés, il n'y aurait plus d'Etats souverains mais une souveraineté européenne, comme l'entendait la théorie fonctionnaliste chère à Jean Monnet. Depuis soixante-dix ans, l'expérience a prouvé le contraire. On emploie, pour qualifier cette méthode, l'expression abandons de souverainetés : il ne s'agit que d'une inopportune fiction car il ne peut y avoir DES abandons de souverainetés. Il ne peut y avoir qu'un abandon de LA souveraineté.

Mais à quoi peut bien servir un combat pour une conquête aussi vaine et approximative dont l'invocation répétitive ne peut qu'obscurcir le sens et en rendre la poursuite plus aléatoire ? Dans tous les domaines où se révèle le retard de l'Union européenne et de ses membres, la dépendance qui en découle, la menace de soumission qui se dessine, on ne peut que souscrire à l'appel à l'effort de le surmonter. Que cet effort soit partagé entre l'Union et ses Etats particuliers selon les domaines et la recherche de la meilleure compétence et de la plus grande efficacité, cela va de soi. Que l'on préconise le combat pour une plus grande autonomie et une moindre dépendance est certainement de bonne politique. Mais il est inutile et malsain de mettre cette bataille sous le drapeau de la souveraineté, objectif utopique aussi bien en lui-même que dans la réalité d'un monde qui fait de la coopération nécessité à défaut d'en faire loi.

***Claude Nigoul** est ancien directeur de l'institut Européen des Hautes Etudes Internationales et Conseiller spécial au CIFE.