

ÉTUDE DOCTRINALE

LA SOUVERAINETÉ DE L'ÉTAT À L'HEURE DE LA MONDIALISATION *

PAR

FRANCIS DELPÉRÉE **

Le droit public du XXI^e siècle se trouve placé devant un défi majeur. Certains diront : existentiel.

Ou bien il se montre rebelle à toute entreprise rénovatrice. Il s'arc-boute sur les dogmes et les réalités du passé. Il s'enferme dans une forteresse. Il organise la confrontation permanente des niveaux de pouvoir, que ce soit en termes de compétences ou de moyens, peut-être même de symboles. Il laisse se construire une société conflictuelle dont les membres risquent, à terme, de faire les frais de querelles entre des parties antagonistes à la recherche de solutions hégémoniques. Dans ces conditions, autant renoncer à faire œuvre utile.

Ou bien le droit public fait preuve d'ingéniosité et d'imagination. Il parvient à trouver un point d'équilibre entre des conceptions politiques contradictoires. Il réconcilie l'unité et la diversité. Il prépare l'avènement d'une société plurielle et multidimensionnelle qui, construite au départ de groupes particuliers, sera en mesure d'étendre ses ramifications à l'ensemble de la planète. Il se soucie de servir, en tout temps et en tout lieu, la cause des droits de l'homme et du citoyen. Un bel avenir est promis à ce droit revisité et revigoré (1).

J'ai tendance à croire que le droit public contemporain n'est pas à l'agonie. Il a encore de belles pages à écrire. Mais, s'il veut remplir la fonction intégrative qui pourrait être la sienne, il convient qu'il soit attentif au thème de la souveraineté et qu'il ait égard à ce propos à deux préoccupations.

* Communication présentée à la 5^{ème} Journée des Juristes Européens (Budapest, 1^{er} au 2 octobre 2009).

** Francis Delpérée est professeur ordinaire émérite de l'Université Catholique de Louvain et sénateur. Il est membre de l'Académie royale de Belgique et de l'Institut de France.

(1) F. DELPÉRÉE, «Le renouveau du droit constitutionnel», *R.F.D.C.*, 2008, p. 227.



L'une tient compte de l'histoire. La souveraineté est venue la première (2). Elle s'est cristallisée dans la figure emblématique de l'Etat westphalien, parfois même du seul Etat-Nation (3). Inscrite au fronton des constitutions modernes, elle a eu — et a encore — la prétention de régenter l'ensemble des ordres juridiques, tant à l'interne que dans la société des nations (4). La souveraineté de l'Etat, comprise de manière aussi radicale, est, cependant, battue en brèche. Le phénomène de mondialisation (encore appelée : globalisation) conduit, en effet, à mettre en cause les principes ou les manifestations de la souveraineté dans des domaines significatifs, comme ceux de l'économie ou de la culture (**I. — La souveraineté contestée**).

L'autre s'inscrit dans l'avenir. La mondialisation oblige à considérer toutes choses à l'échelle de la planète. Elle abolit les frontières. Elle transforme le rapport de l'homme — et celui de l'Etat — au temps et à l'espace. Elle contraint à modifier de fond en comble les modes de gouverner, sinon les façons de vivre, dans la société actuelle. De cette manière, la mondialisation incite à réduire la voilure de la souveraineté. Elle ne la nie pas mais cherche à l'appréhender dans une perspective nouvelle, plus modeste et plus réaliste (**II. — La souveraineté redéfinie**).

Pour peu que l'on s'inscrive dans cette préoccupation conciliatrice, la souveraineté de l'Etat moderne peut ne pas apparaître comme un obstacle à la mondialisation. Ramenée à l'essentiel, elle contribue de manière positive à une diffusion généralisée des meilleures idées et pratiques institutionnelles. De son côté, la mondialisation peut ne pas avoir pour objet ou pour effet de détruire la souveraineté. Au contraire, elle peut l'apprivoiser. Ce faisant, elle peut la consolider et l'utiliser à bon escient.

L'heure est peut-être venue de réfléchir à la coexistence de la souveraineté et de la mondialisation. Il faut y songer et, surtout, il importe de l'organiser.

(2) La souveraineté désigne communément «le pouvoir du dernier mot». Elle est absolue et ne tolère nulle limite, comme l'écrivait déjà Jean Bodin au XVI^e siècle.

(3) Aux yeux de beaucoup, il peut paraître singulier, voire inconvenant, d'associer dans une même réflexion les idées de souveraineté et de mondialisation. L'une et l'autre seraient vouées à se contredire, à se combattre, voire à se détruire. La mondialisation n'aurait, dit-on, d'autre objectif que d'ignorer, sinon d'annihiler la souveraineté. La souveraineté, ajoute-t-on, serait le dernier rempart contre la mondialisation. Comment harmoniser des préoccupations à ce point antinomiques? Mais ce tableau de guerre ouverte n'est-il pas caricatural à l'excès?

(4) Comme l'écrit M. PÂQUES, «l'Etat moderne a vocation à régir tous les aspects de la vie sociale alors que la plupart des autres ordres juridiques ont un projet plus restreint... L'Etat souverain est omnicompetent» («Mondialisation et déclin de la puissance de l'Etat», in *Le marché et l'Etat à l'heure de la mondialisation*, Bruxelles, Larcier, 2005).

I. — LA SOUVERAINETÉ CONTESTÉE

Aujourd'hui, la souveraineté est volontiers présentée comme une idée ringarde. Elle s'inscrirait résolument dans le passé. Le XX^e et le XXI^e siècles auraient contribué à ébranler les certitudes, sinon les dogmes, en ce domaine. Les réalités économiques, sociales et culturelles du monde actuel inviteraient les hommes et les groupes de notre temps à inscrire leur action en dehors des cadres de l'État souverain. Ce dernier serait condamné à terme.

Le diagnostic n'est peut-être pas aussi implacable qu'il n'y paraît. Il doit être sérieusement nuancé. Trois phénomènes, en particulier, méritent de retenir l'attention.

A. — *La souveraineté éludée*

La souveraineté est, de plus en plus souvent, mise entre parenthèses. Elle s'écrit encore au cœur des textes constitutionnels mais ne paraît plus d'actualité dans le « monde réel ». Comment expliquer ce net décalage entre le droit et la réalité ?

Les interrogations sont multiples. Elles apparaissent un peu partout dans le monde. Comment concilier la volonté d'assumer la souveraineté nationale avec l'intervention de sociétés multinationales, mais aussi d'organisations non gouvernementales, qui agissent à l'échelle de la planète ? Comment préserver la souveraineté sur le terrain politique alors que celle-ci est réduite à zéro dans un marché économique qui ne connaît pas de frontières ? Comment préserver l'indépendance d'une société enfermée dans ses cadres institutionnels alors que les flux financiers — et l'économie virtuelle qu'ils génèrent — la dépassent ? Et, tout compte fait, que vaut la liberté souveraine dans un cadre de dépendance chronique, en termes de ressources et de richesses ?

Plus grave sans doute. Abdelfattah Amor ne manque pas de s'interroger : « Comment interpréter l'attitude des États qui subissent des limitations substantielles de souveraineté, sous l'effet d'acteurs échappant de plus en plus au droit interne... » ? Le doyen de Tunis apporte cette précision. Selon lui, cette situation se présente « sans (que ces auteurs ne soient) soumis, pour autant, au droit international » (5). Ils agissent, en réalité, dans un *no man's land* juridique, une sorte de « paysage » qui ne relève pas du monde confiné du droit (6).

(5) A. AMOR, « La perméabilité entre l'ordre international et l'ordre constitutionnel », in *L'internationalisation du droit constitutionnel, Recueil des cours de l'Académie internationale de droit constitutionnel*, vol. XVI, Tunis, 2007, p. 119.

(6) J. VERHOEVEN, « Souveraineté et mondialisation : libres propos », in *La mondialisation du droit* (dir. E. LOQUIN et C. KESSEDJIAN), Paris, Litec, 2000, pp. 43 et s.

La remise en question des fonctions traditionnelles de l'Etat — celles qui l'amenaient, par exemple, à jouer un rôle actif dans l'économie, dans la vie sociale ou dans l'enseignement, pour ne prendre que ces exemples, et à orienter les comportements individuels et collectifs dans ces secteurs — peut aussi marquer un recul de la souveraineté, au sens classique de l'expression. La privatisation de secteurs économiques et sociaux, ainsi que la mise en concurrence de services publics avec des entreprises privées, s'inscrivent notamment dans cette perspective.

Dans ce contexte de libre marché que les théoriciens de la mondialisation ne manquent pas d'idéaliser, les autorités publiques constituées au sein des Etats n'assument plus que des responsabilités subsidiaires, pour ne pas écrire : secondaires ou accessoires.

La crise de l'Etat se traduit par une crise de la souveraineté. En d'autres termes, l'impuissance naturelle des Etats, ici, la crise des fonctions traditionnelles des Etats, là-bas, peuvent contribuer à signer l'arrêt de mort de la souveraineté étatique.

Certes, des efforts sont accomplis par les Etats et par les organisations, telles l'OMC ou le FMI, qu'ils constituent. Mais, jusqu'à présent, les réalisations de ces institutions semblent affectées de deux faiblesses majeures.

D'une part, la démocratisation des structures qui s'édifient au niveau international laisse à désirer. Elle donne aux superpuissances un poids considérable dans la définition et la mise en oeuvre des nouvelles règles de gestion publique. Elle donne à penser aux autres Etats que les règles arrêtées à ce niveau sont plus imposées que convenues.

D'autre part, l'efficacité des mesures prises n'est pas non plus avérée. « Dans la mondialisation, à dominante principalement économique, on attend du marché qu'il s'autorégule très largement, selon des lois très étrangères au choix d'un législateur quelconque même si elles ne permettent pas de faire totalement l'économie de décisions 'techniques' indispensables pour qu'une régulation (quasi) automatique puisse intervenir... ». Mais « l'image est assurément simplificatrice. Elle tient pour acquis des résultats qui ne sont pas encore atteints » (7).

B. — *La souveraineté imitée*

La souveraineté de l'Etat peut paraître « submergée », pour citer Nadia Bernoussi, par les procédures, les mécanismes et les normes du droit international. La voilà décriée. Mais, en même temps, la voici célébrée. Car la communauté internationale peut elle-même aspirer à la souveraineté. Tout

(7) J. VERHOEVEN, *op. cit.*, *ibidem*. « À défaut de lieu où elle puisse se développer de manière globale, systématique et efficace, la tutelle internationale est beaucoup moins performante que pouvait être l'action interne de souveraineté » (M. PÂQUES, *op. cit.*, p. 7/12).

en ramassant les débris au plan national, elle peut être tentée de la recomposer à son propre niveau.

La mondialisation peut s'inscrire dans un mouvement d'imitation de la souveraineté de l'État. Le droit constitutionnel s'internationalise, dit-on parfois. Le phénomène inverse n'est-il pas encore plus remarquable? Le droit international se constitutionnalise. Des conventions internationales qui se donnent une portée quasi universelle s'inscrivent de plus en plus dans une perspective proprement constitutionnelle, notamment dans le secteur des droits de l'homme. Au point que certains s'interrogent sur le rôle des constitutions nationales dans un domaine qui leur était, au départ, réservé mais qui a été, depuis lors, conquis et annexé par la société internationale.

«Il y a un phénomène connu de constitutionnalisation du droit international. Le droit international contient des règles semblables à celles que l'on trouve dans les constitutions, notamment en matière de droits fondamentaux», écrit Michel Troper (8). Et d'ajouter : «En ce sens, on dit volontiers que la Convention européenne des droits de l'homme est semblable aux déclarations de droits, qui sont inscrites en tête de la plupart des constitutions modernes et (que) la Cour européenne des droits de l'homme ressemble à une cour constitutionnelle, notamment à celles qui accueillent les recours individuels, du type *amparo*».

Il y a une véritable «imbrication» du droit constitutionnel dans le droit international.

L'idée d'une «constitution pour l'Europe», inscrite dans le traité de Rome mais non ratifiée par l'ensemble des États européens, procédait de la même préoccupation. Un super-État souverain aurait ainsi coiffé les anciens États souverains et aurait confisqué à son profit tout à la fois la compétence originelle et le droit du dernier mot. Pour l'instant, cette préoccupation est mise sous le boisseau. Est-elle complètement abandonnée? Le souhait de constituer des ensembles économiques et sociaux régionaux qui puissent rivaliser avec les superpuissances pourrait inciter à remettre le dossier à l'ordre du jour dans les prochaines années.

(8) Le droit constitutionnel n'a pas de signification s'il ne contribue pas à instaurer les droits de l'homme. Mais voici que la société internationale se saisit de cette matière. Elle soustrait un pan important à la compétence des États souverains. Il est vrai que des réformes constitutionnelles ou législatives peuvent avoir pour objet ou pour effet de corriger cette évolution. La loi belge invite, par exemple, le juge qui est saisi d'un litige pour des moyens tirés d'une violation par la loi de la constitutionnalité et de la conventionnalité dans le domaine des droits fondamentaux à envisager, d'abord, les questions de conformité à la constitution avant d'entreprendre des analyses du même ordre au regard de la Convention européenne des droits de l'homme, de la Charte des droits fondamentaux du citoyen de l'Union ou des pactes onusiens («Le Conseil constitutionnel et les droits de l'homme», *Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2009, hors série, p. 80).

C. — *La souveraineté partagée*

En contrepoint des mouvements d'intégration politique à l'échelle d'un continent, voire de l'ensemble de la communauté internationale, il faut mentionner des phénomènes récurrents de fragmentation sociale. La société se morcelle, y compris sur le plan institutionnel, en fonction des éléments qui la composent. Sous la montée, notamment, de courants autonomistes, si pas nationalistes, les ordres culturels se transforment en espaces politiques différenciés. Que deviennent, dans ces conditions, les formes traditionnelles d'un contrat social qui est apparu traditionnellement comme le socle de la souveraineté de l'Etat ?

L'organisation d'Etats fédéraux ou régionaux témoigne à suffisance de la volonté d'affaiblir l'Etat, cette fois-ci de l'intérieur. Le souci d'assurer des identifications particulières constitue à tout le moins une menace supplémentaire pour la souveraineté de l'Etat. Celle-ci a tendance à se fragmenter, voire à se partager. Les collectivités particulières réclament un statut qui leur assure une égalité de traitement à l'instar de l'Etat, que ce soit sur la scène nationale ou internationale.

Le «partage des pouvoirs», selon l'expression consacrée par la doctrine canadienne, s'inscrit sans doute dans un cadre constitutionnel qui est celui de l'Etat fédéral (ou d'une forme d'Etat qui y ressemble) mais on ne saurait perdre de vue qu'il affecte, en profondeur, l'exercice de la souveraineté par les autorités fédérales. Celles-ci doivent, à tout le moins, le partager avec les autorités fédérées (9).

L'Etat souverain peut sortir affaibli de ces opérations qui visent à le déposséder par le haut ou par le bas d'une part non négligeable de ses attributions.

II. — LA SOUVERAINETÉ REDÉFINIE

Dans ce contexte tourmenté, quel avenir envisager pour la souveraineté ? Tout ébréchée qu'elle soit, elle peut retrouver ses lettres de noblesse. Avec l'appui de la société internationale, elle peut notamment s'attacher à trouver de justes limites. Elle peut aussi mettre des bornes aux phénomènes les plus perturbants ou les plus déviants de la mondialisation.

Cette entreprise n'est pas irréalisable. Elle est même souhaitable. De ce point de vue, trois phénomènes méritent de retenir l'attention.

(9) F. DELPÉRÉE et M. VERDUSSEN, «L'égalité, mesure du fédéralisme», in *Le fédéralisme dans tous ses états* (dir. F. GAUDREAU-DESBIENS et F. GÉLINAS), Bruxelles, Bruylant, 2005.



A. — *La souveraineté limitée*

«La souveraineté de l'Etat, traditionnelle ou moderne, quel que soit son fondement, débouche... (traditionnellement) sur le libre choix du système constitutionnel... par cet Etat lui-même» (10). «Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes». La proposition a souvent été comprise de manière restrictive : les peuples colonisés auraient pour seule vocation d'obtenir leur indépendance. Comme le rappelle, cependant, le pacte des Nations Unies sur les droits civils et politiques, ce droit doit être entendu de manière plus large. Il comprend notamment la prérogative qui revient à un peuple de «détermine(r) librement (le) statut politique» du nouvel Etat qu'il constitue (art. 1^{er}, §1^{er}). Indépendance et souveraineté vont de pair (11).

Mais le droit souverain qui revient à l'Etat de choisir son propre statut a-t-il encore un sens ? Ou doit-il désormais s'inscrire dans des limites que la société internationale lui assigne ?

Les Etats qui arrivent à l'indépendance rédigent, c'est la tâche qu'ils s'assignent d'ordinaire en premier, une constitution. De manière paradoxale, ils abdiquent d'emblée une part essentielle de leur souveraineté. Comment cela se peut-il ? En la circonstance, les Etats ne font pas preuve d'une réelle originalité. Ils s'inspirent des textes constitutionnels qui existent ailleurs. Avec plus ou moins de fidélité, ils copient telle ou telle constitution en vigueur dans le monde. Ou ils procèdent, selon les matières, à des emprunts auprès de plusieurs textes existants. Ils ne perdent pas de vue un corpus constitutionnel doctrinal dont Pufendorf, Montesquieu, Locke ou Rousseau sont les éminents porte-parole.

L'on devine le résultat. Un modèle constitutionnel uniformisé — pour ne pas écrire : stéréotypé ou standardisé — et, en général, occidentalisé, s'impose aux différents Etats de la planète (12). L'ordre international se

(10) Y. BEN ACHOUR, «L'internationalisation du droit constitutionnel», in *Recueil des cours de l'Académie internationale de droit constitutionnel*, vol. XVI, Tunis, 2007, p. 7. *Adde* : R. BEN ACHOUR, «Egalité souveraine des Etats, droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et liberté de choix du système politique, économique, culturel et social», in *Liber amicorum Federico Mayor*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 785.

(11) Cet Etat souverain peut notamment «établir ou contrarier les conditions de développement du marché» et prendre ainsi position face au phénomène économique de mondialisation qui se traduit notamment par «la déterritorialisation de l'économie et de la finance» (M. PÂQUES).

(12) N. BA MOHAMED, «Internationalisation du droit constitutionnel et standards démocratiques», in *L'internationalisation du droit constitutionnel* (cité), p. 127. «La 'standardisation démocratique' s'apparenterait... à une réappropriation par l'idéologie mondiale des canons du droit constitutionnel initié par l'Occident et 'domaine réservé' d'une géosphère située : les sociétés surdéveloppées libérales» (p. 163).

nourrit de différents ordres constitutionnels nationaux (13). C'est ce que le doyen Vedel appelle «la mondialisation du droit constitutionnel» (14).

L'avantage de l'opération saute aux yeux. Les constitutions en vigueur se ressemblent toutes. Elles parlent un même langage. Elles traitent des mêmes sujets. Elles contiennent une charte des droits et libertés. Elles aménagent, fût-ce sous des formes distinctes, un régime représentatif. Elles organisent la séparation des pouvoirs. Elles instaurent des procédures de contrôle de constitutionnalité et de légalité. Elles établissent des règles pour leur propre révision. L'adhésion à ces principes, règles et techniques relève d'un «haut de gamme international» minimal.

Les inconvénients du système d'autolimitation sont tout aussi perceptibles. Certes, les textes sont comparables mais, en réalité, les pratiques sont différentes. Une vie politique s'inscrit en marge, sinon à contre-courant des dispositions les mieux établies. Parfois même, les constitutions adoptées dans les formes les plus solennelles sont mises en veilleuse ou tout simplement abrogées.

Dans ces conditions, la mondialisation n'est peut-être qu'un leurre, une révérence affichée mais guère réalisée aux valeurs constitutionnelles communes. Elle n'affecte la souveraineté qu'en surface. Elle n'établit pas des rapprochements durables. Elle est le décor en carton-pâte devant ou derrière lequel se développent des réalités politiques foncièrement différentes. Comment lui faire confiance?

B. — *La souveraineté convenue*

Un autre phénomène doit être pris en compte. Dans le respect de la convention de Vienne sur le droit des traités, deux ou plusieurs Etats peuvent convenir de respecter, y compris dans leurs constitutions, des principes auxquels ils adhèrent ou des procédures auxquelles ils conviennent de se soumettre. Chemin faisant, ils perdent ensemble une part de la maîtrise de leurs propres constitutions (15).

La souveraineté n'exclut pas les relations internationales, notamment à l'échelon multilatéral. Ces relations sont généralement présentées comme devant servir la cause de la coopération que des Etats souverains peuvent

(13) A. AMOR, *op. cit.*, p. 95. Voy. aussi C.I.J., avis du 16 octobre 1975 relatif au Sahara occidental: «Les orientations politiques internes d'un Etat relèvent de la compétence exclusive de celui-ci, pour autant bien entendu qu'elles ne violent aucune obligation internationale».

(14) «Le droit constitutionnel s'internationalise par l'intermédiaire de ses grandes idées, concepts et catégories relatives à l'architecture constitutionnelle... La caractéristique de l'internationalisation du droit constitutionnel, c'est qu'elle procède d'une multiplication des constitutions et des règles du droit constitutionnel, mais en tant que technique ou moyen, plutôt que substance réelle» (Y. BEN ACHOUR, *op. cit.*, pp. 33 et 39).

(15) «La voie conventionnelle, susceptible de permettre le passage de l'ordre international à l'ordre constitutionnel, demeure une voie contrôlée, soumise parfois à une course d'obstacles et, dès lors, bien sélective» (A. AMOR, *op. cit.*, p. 100).

poursuivre. Elles peuvent aussi avoir sinon pour objet du moins pour effet de limiter l'exercice de la même souveraineté.

Les actions du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix (chapitre VII de la Charte des Nations Unies) s'inscrivent notamment dans cette perspective.

Celles des juridictions internationales qui, soit à l'échelle universelle soit à une échelle plus régionale, s'attachent à vérifier la compatibilité de certains comportements nationaux avec les règles du droit international participent du même mouvement. Dans la mesure même où elle s'appuie sur un «patrimoine commun d'idéal et de traditions politiques», la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme peut, par exemple, servir de règle de conduite aux juridictions des différents États du Conseil de l'Europe (16). L'on ne saurait non plus ignorer l'action des organismes quasi juridictionnels qui assurent le suivi et le contrôle des dispositions de droit international.

Il y a lieu de tenir compte d'un phénomène supplémentaire. Une organisation internationale qui a acquis ses galons peut s'attacher à mettre en évidence un ensemble de normes qui représentent, à ses yeux, les éléments essentiels du droit constitutionnel commun des États développés. Elle peut notamment en imposer le respect, en termes d'«exigences incompressibles», aux États qui souhaiteraient s'inscrire, à l'avenir, dans le même projet institutionnel. En prescrivant le respect, outre l'acquis communautaire, d'un ensemble de dispositions de droit conventionnel, telle la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, l'Europe oblige, par exemple, les États qui souhaitent adhérer à l'Union à souscrire à ces obligations et, s'il échet, à modifier au préalable leur constitution en ce sens (17).

Une attention particulière est portée au phénomène électoral, dont il est permis de considérer qu'il constitue le noyau dur de la souveraineté nationale, celle d'un peuple qui s'exprime normalement à l'occasion d'élections périodiques. Tant il est vrai que «la volonté du peuple est devenue le principe de légitimation universel des régimes politiques dans toutes les constitutions du monde» (18).

L'exigence d'élections périodiques, pluralistes et disputées, au suffrage universel et secret, s'impose à tous. Des conventions internationales, mais aussi des résolutions, des expériences d'assistance et d'observation électo-

(16) La Charte des Nations Unies a été présentée comme une «constitution de l'ordre juridique international» (P.-M. DUPUY, «L'unité de l'ordre juridique international», *R.C.A.D.I.*, 2002, p. 217).

(17) Comme l'observe M. TROPER, il n'est pas question en l'occurrence de «limitation convenue». L'État qui rejoint l'organisation internationale intégrée ne saurait convenir aux dispositions d'un traité qu'il n'a pas encore conclu. Il modifie sa Constitution pour se mettre en règle avec les dispositions en vigueur dans l'ensemble international («Le pouvoir constituant et le droit international», in *L'internationalisation du droit constitutionnel*, cité, p. 357).

(18) Y. BEN ACHOUR, *op. cit.*, p. 34.

rales, si ce n'est des condamnations d'ordre moral ou politique à l'occasion des scrutins organisés dans différentes contrées, témoignent de cette préoccupation. Des standards démocratiques voient le jour à cette occasion. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, la Cour européenne des droits de l'homme ou les juridictions nationales peuvent tenir compte de ces préoccupations et exercer un «contrôle minimum sur la vie constitutionnelle» des Etats (19).

De cette manière, un ordre public européen tend à s'imposer. Il sert à composer un droit constitutionnel minimum obligatoire pour tous les Etats qui se revendiquent de l'Union européenne ou du Conseil de l'Europe, voire, dans une perspective plus large, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (20). Les Etats qui ne souscriraient pas à ce *corpus juris* non formalisé de droits et d'obligations s'inscriraient automatiquement en marge des forums européens.

C. — *La souveraineté préservée*

Une question demeure. Les multiples interventions nationales et internationales qui ont été recensées se conjuguent. Elles constituent un filet plus ou moins serré autour de la souveraineté nationale. Elles réduisent le champ de ses interventions. Ce faisant, elles investissent les domaines les plus classiques de la souveraineté — et notamment le terrain électoral. Mais d'autres secteurs d'activité, comme l'économie ou la culture, n'échappent-ils pas plus fondamentalement à leurs interventions? Dans ces domaines, l'Etat souverain présente-t-il encore quelque utilité? Ne doit-il pas céder la main à la communauté internationale en voie d'organisation?

L'on tend à considérer que les Etats et les organisations internationales sont engagés dans un même combat à l'encontre de la mondialisation. Et qu'il revient à chacun et à chacune d'eux d'utiliser les éléments de la souveraineté qu'ils détiennent pour lutter contre l'émergence, sinon le déferlement, de forces dont ils risquent de perdre, les uns et les autres, la maîtrise. S'ils veulent à tout le moins réguler le cours des manifestations et des activités économiques, sociales et culturelles, s'ils entendent exercer les contrôles que justifie en la matière le souci de préserver l'intérêt général, ils n'ont d'autre ressource que de collaborer.

Tout imparfaits que soient leur composition et leurs modes de fonctionnement, les organisations internationales présentent l'avantage de se placer au même niveau géographique que les acteurs de la mondialisation. Elles sont plus habilitées que d'autres institutions à arrêter les normes générales

(19) Y. BEN ACHOUR, *op. cit.*, p. 9.

(20) Voy. *Verfassungsprinzipien in Europa. Constitutional principles in Europe. Principes constitutionnels en Europe* (éd. H. BAUER et Ch. CALLIESS), Sakkoulas-Bruylant, 2008.



qui présideront à une régulation aussi étroite que possible d'activités qui se déploient à l'échelle du monde.

De leur côté, les Etats souverains peuvent apporter un outillage utile : des administrations de gestion, des services de contrôle, des cellules de répression. Il y a là un appareillage institutionnel dont ne disposent pas les organisations internationales mais qui est seul à pouvoir donner à leurs interventions une effectivité suffisante.

Les Etats souverains doivent aussi être en mesure de faire entendre au sein de la communauté internationale la voix de la diversité. Ils sont, selon la belle expression de Brigitte Stern, «miroirs d'identité» (21). Ils renvoient aux hommes et aux femmes de notre temps l'image d'une communauté de vie à dimension humaine qui entend s'intégrer, de manière aussi harmonieuse que possible, dans la société des nations.

Les Etats souverains peuvent encore, selon ce même auteur, devenir «arbitres entre le marché et la société», en étant attentifs aux valeurs de solidarité et de partage social. On y verra peut-être une souveraineté résiduelle. Mais comment ne pas ajouter que ces préoccupations gagnent à rester présentes dans le concert des activités et des initiatives privées? Le souci des hommes et des groupes sociaux ne peut être occulté au profit d'une application mécanique des règles du marché.

*

La mondialisation ne sonne pas le glas de la souveraineté. Mais le risque existe. Il faut s'en prémunir. À ce titre, la mondialisation est porteuse de nouvelles exigences. Elle rappelle que la souveraineté ne saurait se réduire au droit pour un Etat de faire n'importe quoi avec n'importe qui dans n'importe quelles conditions.

La mondialisation donne à la souveraineté de nouvelles formes, un contenu original, sans doute aussi une ampleur moindre. Elle peut contribuer à lui procurer un nouveau souffle. Et à instaurer un nouvel équilibre entre les exigences de la souveraineté et les contraintes de la mondialisation. À côté des forces du marché, signes d'une main que l'on dit d'ordinaire invisible, la souveraineté témoigne de la poigne d'un Etat amoindri mais bien visible. À ce titre, elle peut s'avérer salutaire.

(21) B. STERN, «La souveraineté de l'Etat face à la mondialisation», in *Quels rôles pour l'Etat?*, Vincennes, Frémeaux & Associés, 2002.

