

JEAN PICQ



# UNE HISTOIRE DE L'ÉTAT EN EUROPE



Pouvoir, justice et droit  
du Moyen Âge à nos jours



SciencesPo.  
Les Presses

Extrait de la publication

# **UNE HISTOIRE DE L'ÉTAT EN EUROPE**

Jean **PICQ**

**UNE HISTOIRE  
DE L'ÉTAT  
EN EUROPE**

*Pouvoir, justice et droit  
du Moyen Âge à nos jours*

# Remerciements

Cette nouvelle édition qui, par la redéfinition du plan, l'extension du champ des États traités, l'ampleur des actualisations et l'enrichissement des développements antérieurs constitue à bien des égards un nouveau livre, doit beaucoup au travail de Jérôme Brouillet. Lors de la mise au point de la première édition, il avait déjà, dans le cadre de la mission d'assistant qu'il assurait dans le cadre de mon enseignement à Sciences Po, réalisé de nombreux encadrés, effectué la relecture critique des épreuves et établi les différents index. Depuis, au terme de brillantes études, il m'a rejoint à la Cour des comptes en qualité d'auditeur à la sortie de l'ENA. Cette heureuse circonstance – qui renforce notre complicité intellectuelle – ainsi que le constant intérêt qu'il porte à l'histoire et au droit des États l'ont conduit à accepter de m'aider à nouveau. Ses commentaires critiques toujours ajustés, sa participation à la rédaction de plusieurs chapitres, sa relecture attentive du texte et ses recherches documentaires ont été des contributions décisives. Je tiens à l'assurer de ma très vive gratitude.

## Du même **auteur** :

*Les Ailes de l'Europe. L'aventure de l'Airbus*,  
Paris, Fayard, 1990.

*Il faut aimer l'État. Essai sur l'État en France à l'aube  
du XXI<sup>e</sup> siècle*,  
Paris, Flammarion, 1995.

*Václav Havel. La force des sans-pouvoir*,  
Paris, Michallon, 2000.

En collaboration avec Yves Cusset,  
*Philosophies politiques pour notre temps. Un parcours européen*,  
Paris, Odile Jacob, 2005.

Photographie de couverture :

Carte de l'Europe réalisée par le géographe François-Alexandre Vuillemin, dans *Atlas universel de géographie ancienne et moderne à l'usage des pensionnats*, Paris, J. Langlumé et Peltier Éditeurs, 1843.  
© creative commons

Catalogage Électre-Bibliographie (avec le concours de la bibliothèque de Sciences Po)

Picq, Jean

Une histoire de l'État en Europe. Pouvoir, justice et droit du Moyen Âge à nos jours – Paris : Presses de Sciences Po, 2009.

ISBN 978-2-7246-1103-8

ISSN 1778-6584

RAMEAU : État : Histoire : Manuels d'enseignement supérieur

Droit et État : Manuels d'enseignement supérieur

Institutions politiques : Europe : Histoire : Manuels d'enseignement supérieur

DEWEY : 320.4 : Science politique – Théorie de l'État – État et territoire – Souveraineté

© 2009 PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES

# SOMMAIRE

<b>PRÉFACE</b> de Richard Descoings	9
<b>AVANT-PROPOS</b> de la nouvelle édition	11
<b>AVANT-PROPOS</b> de la première édition	15
<b>DATES CLEFS</b> pour l'histoire et le droit des États	18
<b>INTRODUCTION.</b> Le surgissement des figures de l'État dans l'histoire de l'Europe	19
<b>PARTIE 1 – AUX SOURCES DE L'EUROPE, DU DROIT ET DE L'ÉTAT</b>	41
> <b>CHAPITRE 1</b> Aux sources de l'Europe et de l'État Jérusalem, Athènes et Rome	45
> <b>CHAPITRE 2</b> La souveraineté et la question théologico-politique de Constantin à Charlemagne	65
<b>PARTIE 2 – LA NAISSANCE DES ÉTATS L'EUROPE DE LA CHRÉTIENTÉ LATINE MÉDIÉVALE (1000-1500)</b>	
L'unité par la religion	103
> <b>CHAPITRE 3</b> L'Église et la régulation de la violence La papauté prototype de l'État	109
> <b>CHAPITRE 4</b> La justice et le droit Premières fondations de l'État dans l'Angleterre des Plantagenêts	131

<b>&gt; CHAPITRE 5</b>		
	L'État des Capétiens	
	Justice et lois fondamentales du royaume de France	147
<b>&gt; CHAPITRE 6</b>		
	Les royaumes hispaniques et la Pologne	
	La gestion de la diversité	163
<b>&gt; CHAPITRE 7</b>		
	De Marsile de Padoue à Machiavel	
	Contestations dans l'Église, affirmation des États	
	et naissance d'une nouvelle pensée politique (1300-1500)	181

## **PARTIE 3 – L’AFFIRMATION DES ÉTATS**

### **L'EUROPE DES GUERRES DE RELIGION (1517-1648)**

La division par la religion	203
-----------------------------	-----

<b>&gt; CHAPITRE 8</b>		
	Le Saint-Empire romain germanique, la Réforme	
	et ses conséquences politiques (1520-1800)	209
<b>&gt; CHAPITRE 9</b>		
	L'État de justice en France ébranlé par les guerres de religion	231
<b>&gt; CHAPITRE 10</b>		
	L'Inquisition, la pureté du sang et le droit des gens	
	La figure paradoxale de l'Espagne du Siècle d'or	247
<b>&gt; CHAPITRE 11</b>		
	La Pologne	
	De la tolérance à l'intolérance	269
<b>&gt; CHAPITRE 12</b>		
	L'affirmation de l'État constitutionnel en Angleterre	
	De la Pétition des droits au régime parlementaire	283

## **PARTIE 4 – LA RAISON DES ÉTATS**

### **L'ÉQUILIBRE EUROPÉEN (1648-1815)**

L'unité par les Lumières	309
--------------------------	-----

<b>&gt; CHAPITRE 13</b>		
	Les Lumières, la raison des États et l'équilibre européen	313
<b>&gt; CHAPITRE 14</b>		
	Le Siècle d'or hollandais	
	Les Provinces-Unies, terre des libertés	337

<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; <b>CHAPITRE 15</b> La France des Bourbons L'État de finance et de police et la révolte des parlements contre l'absolutisme</li> </ul>	353
<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; <b>CHAPITRE 16</b> Le despotisme éclairé dans la monarchie des Habsbourg au XVIII<sup>e</sup> siècle</li> </ul>	379
<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; <b>CHAPITRE 17</b> Les révolutions des droits de l'homme en France et aux États-Unis État-nation et Fédération, deux modèles politiques</li> </ul>	393

## **PARTIE 5 – LA CONFRONTATION DES ÉTATS L'EUROPE DES NATIONALISMES ET DES TOTALITARISMES (1815-1945)**

La division par l'idéologie 425

<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; <b>CHAPITRE 18</b> Romantisme, nation-État et nationalités L'Allemagne et la double monarchie austro-hongroise (1801-1930)</li> </ul>	429
<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; <b>CHAPITRE 19</b> L'État libéral, son droit et sa crise Modèle français et modèle anglais (1800-1920)</li> </ul>	457
<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; <b>CHAPITRE 20</b> Les États totalitaires Le droit et la démocratie (1917-1990)</li> </ul>	479

## **PARTIE 6 – LA PACIFICATION DES ÉTATS L'EUROPE DE 1950 À NOS JOURS**

L'unité par le projet et par le droit 503

<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; <b>CHAPITRE 21</b> Le renouveau des droits de l'homme et le retour de l'État de droit en Europe</li> </ul>	507
<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; <b>CHAPITRE 22</b> Les États, leur souveraineté et leur droit dans la construction européenne</li> </ul>	535
<ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; <b>CHAPITRE 23</b> Le renouvellement des figures de l'État</li> </ul>	555

<b>CONCLUSION. L'Europe en ses États, l'État comme paradoxe</b>	581
<b>INDEX des notions</b>	593
<b>INDEX des personnes</b>	603
<b>INDEX des lieux</b>	609



# PRÉFACE

**J**ean Picq propose une édition véritablement nouvelle de l'ouvrage qu'il a tiré de son cours, professé depuis dix ans à Sciences Po avec un succès remarquable, sur l'histoire de l'État en Europe. Ce livre n'est pas un manuel au sens traditionnel du terme : il ne s'agit pas de recenser les connaissances exigées par tel ou tel programme scolaire. Issu d'une réflexion originale, déployant une pensée construite, mûrie d'observations personnelles et d'expériences tirées de l'action autant que de lectures, polie par plusieurs années de confrontation avec les remarques, suggestions et interpellations des élèves, il constitue un cheminement intellectuel le long duquel le lecteur découvre, comprend et peut se forger des convictions.

*L'étude des institutions politiques a toujours été une des composantes importantes de la formation à Sciences Po et ce, dès la création de l'École libre. Elle s'est toujours donné pour objectif de comparer les systèmes constitutionnels et ceux des partis, dans le temps comme dans l'espace. Des générations de diplômés ont aiguisé leur curiosité intellectuelle en s'imprégnant des analyses pénétrantes exprimées par de grands professeurs comme le doyen Vedel ou, aujourd'hui, Olivier Duhamel et Marie-Anne Frison-Roche. Mais toute tradition, si l'on n'y veille attentivement, est menacée de dérive. Dans le champ particulier de la compréhension de l'État, de sa nature, de sa légitimité, du périmètre de ses compétences ou de ses modes d'action, le risque existe d'une vision statique, d'une approche limitée au droit positif, d'une perception des institutions propres à chaque État biaisée par des formes latentes d'ethnocentrisme ou de postures professionnelles dont on a parfois peine à s'extraire. Plus dommageable encore, l'analyse de l'État a pu être réduite à la forme que la tradition française a progressivement construite, en retenant pour l'essentiel l'œuvre des premières décennies de la Cinquième République, focalisant le regard sur l'exécutif gouvernemental et son bras armé, l'Administration.*

*Le propos de Jean Picq embrasse l'Europe dans son ampleur et sa diversité : la Pologne, l'Empire austro-hongrois, les Pays-Bas viennent enrichir de leur histoire la compréhension du lecteur. Son propos résonne comme une invitation à la rigueur : aux schématisations et aux à-peu-près mal justifiés par le souci de trouver d'abord des identités, des convergences et des permanences supposées plus compréhensibles par les élèves et, plus largement, par les lecteurs, il s'oppose en montrant comment l'État n'a jamais été et ne sera jamais une figure unique, constante dans le temps, dupliquée dans l'espace. Et les surgissements que l'auteur nous convie à contempler nous amènent à accepter la complexité d'une généalogie sur laquelle la facilité conduit habituellement à faire l'impasse.*

*Des premiers temps médiévaux jusqu'à l'ère des révolutions, chacune des grandes leçons, devenues « chapitres », rend compte de la profondeur historique de la construction étatique dans la longue histoire de notre continent. Les problèmes, parfois les crises aiguës, traversés durant 1 500 ans, de la lutte originelle des deux pouvoirs aux débats sur l'absolutisme ou la souveraineté, sont restitués dans une perspective chronologique et comparée. « Pouvoir, justice et droit, du Moyen Âge à nos jours » : le sous-titre de ce livre indique avec vigueur combien les débats d'aujourd'hui peuvent étonnamment être éclairés par une connaissance des débats du passé et une méditation sur les leçons qu'on peut en tirer.*

*Professeur associé à Sciences Po, Jean Picq n'a pas adopté une démarche normative qui viserait seulement à rendre compte d'évolutions essentielles pour la compréhension de nos régimes politiques et administratifs européens. Il nous invite à nous projeter dans l'avenir à travers une réflexion de fond sur les réformes substantielles qu'entreprennent les États européens pour s'adapter à la libéralisation des économies, à l'interdépendance croissante des nations, non seulement dans l'espace des intégrations régionales, mais aussi dans celui de la mondialisation. Seules ces adaptations pourront raffermir le crédit des pouvoirs publics auprès des citoyens nationaux et européens. Il nous conduit aussi à une réflexion sur les valeurs qui sont le creuset de l'Union européenne, le sens de sa construction, de son élargissement et de son approfondissement.*

*Jean Picq nous propose ainsi une illustration éclatante de l'esprit qui guide les études et la recherche à Sciences Po : ancrer dans une érudition pluridisciplinaire, accessible au plus grand nombre, notre capacité de projection intellectuelle dans un futur à la réalisation duquel chacun peut prendre une responsabilité décisive.*

Richard DESCOINGS

# AVANT-PROPOS

## DE LA NOUVELLE ÉDITION

Ce livre reprend le cours qu'il m'est donné d'enseigner depuis dix ans à Sciences Po et dont j'ai rappelé la genèse dans la première édition en 2005. Trois raisons m'ont conduit à l'occasion de ce qui ne devait être qu'une simple réédition à en repenser le titre et la composition, tout en procédant aux enrichissements habituels en pareille circonstance.

La première est la volonté de rendre plus fidèlement compte de ce que ce cours est devenu au fil des ans : non point seulement un effort pour comparer les modes de construction de l'État dans les grands pays européens, mais aussi un souci d'inscrire ces histoires nationales des États dans une histoire de la civilisation européenne, *une manière de retracer l'histoire de l'État en Europe*, ce continent où il est né au Moyen Âge. Au demeurant, si l'on veut bien accepter qu'un cours magistral n'est pas simplement délivré mais qu'il est d'abord destiné à être reçu par une communauté d'étudiants, alors la circularité qui s'établit entre celui qui parle et ceux qui le suivent crée quelque chose d'unique qui fait vivre le cours, le colore et, à certains égards, le transforme de manière parfois inattendue. C'est ainsi, me semble-t-il, que ce cours, au départ centré sur l'histoire et le droit, s'est en quelque sorte affranchi de ses disciplines pour devenir un cours de science politique au sens où l'entendaient Émile Boutmy ou André Siegfried et que, pour en résumer le sens profond, on s'est vite accordé sur le fait qu'il était avant tout « une histoire de l'État en Europe ». Le changement du titre rend compte de cette expérience.

Les approfondissements auxquels me conviait l'historiographie la plus récente – avec le réel regain que l'on y trouve pour l'histoire des États –, le désir de découvrir des modèles étatiques moins connus en France comme celui de la république nobiliaire polonaise ou les inventions politiques néerlandaises du Siècle d'or, la volonté de rendre encore plus patente la profondeur des liens que l'histoire a tissé entre les nations européennes justifiaient en deuxième lieu que l'approche juridico-historique de la première tentative soit dans tous les sens du terme « élargie ». Même si demeure la conviction que l'État a besoin d'un territoire façonné par l'histoire pour accueillir une communauté politique et d'un langage, celui du droit, pour fixer les règles qui la « constituent » comme telle, il est apparu aussi que parler d'« histoire et droit des États » était en définitive réducteur et pointait peut-être à l'excès sur des expériences nationales et juridiques singulières. De fait, si on y réfléchit, l'histoire européenne dévoile certes « des » États – au sens où ils ont chacun leur histoire et leur droit – mais, simultanément, le concept d'État est, comme tout « englobant », suffisamment neutre et large pour signifier un même mouvement de représentation, une expérience pratique de gouvernement des

hommes. Comme l'écrit Michel Foucault, « l'histoire de l'État doit se faire à partir de la pratique menée des hommes, à partir de ce qu'ils font et de la manière dont ils pensent et non en érigeant l'État en une réalité transcendante dont l'histoire pourrait être faite à partir d'elle-même<sup>1</sup> ». L'État, dit-il encore, « n'a pas d'entrailles en ce sens qu'il n'a pas d'intérieur. L'État n'est rien d'autre que l'effet mobile d'un régime de *gouvernementalités multiples*<sup>2</sup> ».

La troisième raison est liée à la situation politique de l'Europe actuelle, mélange de satisfaction devant l'œuvre accomplie et de désenchantement qu'exprime de manière récurrente le refus des peuples devant les traités constitutionnels qui leur sont proposés. « Le plus grand péril qui menace l'Europe, c'est la lassitude<sup>3</sup> », affirmait Edmund Husserl dans sa conférence *Crise de l'humanité européenne et philosophie*. Même si les risques de guerre et de nationalisme que percevait Husserl en 1935 paraissent durablement écartés, son jugement ne demeure-t-il pas d'actualité? Or, il faut mesurer les risques que cette lassitude fait courir à l'aventure commune. *Être las*, c'est pire que s'opposer, c'est *ne plus croire*. Et sans confiance, c'est le projet même de maison commune qui s'effondre. Si nous voulons éviter que l'Europe se dérobe, il nous faut alors nous la réapproprier.

Dans un magnifique discours sur l'Europe, Václav Havel rappelait que le mot Europe vient de l'acadien *erebu* qui signifie « crépuscule » et, loin d'y voir l'acceptation courante de déclin des forces diurnes, il suggérait que le crépuscule était l'appel nocturne à méditer sur le sens de ce que nous vivons, le temps de la réflexion sur l'œuvre accomplie. Il me semble que l'Europe a pour trop d'être nous la figure de *l'oubliée*. Nous oublions ce qu'elle a représenté comme capacité de mise en question et de dépassement des égoïsmes nationaux. Nous oublions ce qu'il a fallu de persévérance pour organiser un espace commun de vie et de liberté pour ceux qui étudient, cherchent, entreprennent et échangent. Nous perdons de vue ce qu'elle signifie pour les autres régions du monde. Or, cette Europe – devenue par l'hypocrisie de toute la classe politique le bouc émissaire de nos maux alors même qu'elle est la seule région du monde qui soit un espace de paix et de liberté – ne nous a pas été *donnée*, elle est le fruit d'une conquête patiente. L'Europe n'est pas un avoir, elle est une *dette* que nous avons les uns vis-à-vis des autres : vis-à-vis de nos aînés qui nous ont transmis un trésor que nous devons faire fructifier ; vis-à-vis de ceux qui nous ont rejoints après l'effondrement du communisme et qui ont trop attendu ; vis-à-vis des plus jeunes auxquels nous devons à notre tour transmettre. Or ces derniers ne peuvent être mus, comme le furent nos anciens, par le

---

1. Michel Foucault, *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France, 1977-1978*, Paris, Gallimard-Seuil, coll. « Hautes études », 2004, p. 282.

2. Michel Foucault, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France, 1978-1979*, Paris, Gallimard-Seuil, coll. « Hautes études », 2004, p. 79.

3. Edmund Husserl, *La Crise des sciences européennes et la phénoménologie transcendantale*, Paris, Gallimard, 1976, rééd. Paris, Robert Laffont, coll. « Tel », 2000, cité dans *Europes*, coll. « Bouquins », p. 465.

seul souci d'éviter le retour d'une guerre qu'ils n'ont pas connue. La solidarité des « ébranlés » (par l'absurdité des guerres) dont parle Patočka doit trouver d'autres terrains pour s'exprimer.

L'un de ces terrains est la prise de conscience d'une histoire commune qui ne se résume pas aux conflits entre les dynasties et les peuples. Cette histoire puise aux mêmes sources, celles d'Athènes, de Jérusalem et de Rome ; elle est composée des mêmes héritages venus de la chrétienté latine médiévale, des réformes, des conquêtes libérales et sociales ; elle est fondée sur les valeurs de dignité, de fraternité, de résistance à l'oppression, découvertes dans les universités et les villes nées au Moyen Âge et que fréquentent aujourd'hui les étudiants du programme Erasmus : Bologne, la Sorbonne, Oxford, Salamanque, Leipzig, Padoue, Utrecht, Leyde, Cracovie... Cette histoire crée entre nous un langage politique commun, un droit commun, des représentations communes de la vie collective ; plus encore peut-être la conviction qu'être Européen est une chance unique et une manière enviable d'*habiter le monde*.

Janvier 2009

# AVANT-PROPOS

## DE LA PREMIÈRE ÉDITION

Ce livre est le fruit d'un cours de premier cycle professé à Sciences Po Paris depuis cinq ans. En répondant à l'invitation confiante de Serge Berstein et de Guillaume Piketty, historiens du comité éditorial des Presses de Sciences Po, j'espère que sa publication permettra de toucher, au-delà des étudiants, un public plus large intéressé par ce que j'appelle la *question de l'État* aujourd'hui, c'est-à-dire l'interrogation nécessaire sur ce qui fonde son existence et ses missions. Dans un ouvrage récent qui récapitule l'ensemble de ses travaux<sup>1</sup>, Blandine Barret-Kriegel souligne que cette question n'est pas une question simple, qu'elle est fort ancienne et qu'à bien des égards le « mystère de l'État » demeure. Plus encore, elle invite ses lecteurs à s'en saisir, tant lui paraît à juste titre décisif la nécessité de découvrir la « dualité des généalogies de l'État », celle qui fait apparaître, derrière l'*État de droit* patiemment construit par des générations d'hommes en Europe depuis le XVII<sup>e</sup> siècle, le risque d'un retour à l'*Empire*, à l'État despotique. Le même souci de comprendre ce que l'histoire nous dit de l'État m'habite. Je me suis en effet progressivement convaincu que la réforme de l'État – dont je fus un temps l'un des porteurs – n'était pas une simple affaire de gestion, qu'elle touchait au fondement même de notre existence politique et que nous nous trouvions à un moment de l'histoire où les bouleversements du monde nous invitent à repenser ce que nous continuons d'appeler l'État. Car la forme de l'État a varié dans le temps et continuera de varier. Comment la France de 2005 – si affectée, au meilleur sens du terme, depuis vingt ans par l'intensification de la construction européenne et par la décentralisation – pourrait-elle conserver le modèle d'État qui a été le sien depuis plus de deux siècles au risque de ne plus répondre aux attentes de la communauté politique que nous constituons et de perdre toute influence dans le nouveau jeu européen ? Nous vivons une crise majeure qui ne saurait se réduire à la seule question des effectifs de la fonction publique ou du niveau des dépenses, même si à l'évidence les choix ont trop tardé sur ces questions. Mais ces choix sont seconds par rapport à l'exigence de penser ce que nous vivons et qui est d'un tout autre ordre. L'enjeu est infiniment plus profond et renvoie à la représentation que nous nous faisons du cadre politique et institutionnel dont nous avons besoin en Europe pour affronter le nouveau monde, celui ouvert par l'effondrement du communisme, le développement des fondamentalismes religieux et la crise du capitalisme libéral. Comme le suggérait puissamment Cornelius Castoriadis, le « délabrement de l'Occident » dont nous sommes partie prenante consiste précisément en ce qu'il a cessé de se mettre vraiment en question : « Dans notre société

---

1. Blandine Barret-Kriegel, *État de droit ou Empire ?*, Paris, Bayard, 2002.

où règne un vide total de signification ; la seule valeur y est l'argent, la notoriété médiatique et le pouvoir au sens le plus vulgaire et le plus dérisoire du terme<sup>1</sup>. »

En offrant au lecteur la possibilité de découvrir quelques moments clefs de l'histoire de l'État en France et en Europe, mon propos est d'inviter à une *réflexion critique* – éclairée par la nécessaire redécouverte des héritages politiques et culturels qui sont les nôtres – et à un travail d'*invention* pour aujourd'hui. Il s'agit tout simplement de se convaincre que le visage que nous offre l'État aujourd'hui n'est ni le seul possible, ni le dernier, que l'État est processus, création, qu'il reflète dans une large mesure ce que nous sommes historiquement « devenus », qu'il n'est donc pas appelé à demeurer éternellement ce qu'il est, et que nous avons comme citoyens vocation à le changer en profondeur.

C'est cette idée simple qui fut aussi à l'origine de mon cours. Y a-t-il de plus puissants agents de changement que nos étudiants tout à la fois soucieux de comprendre d'où ils viennent et où ils vont, désireux de se préparer à exercer en bonne intelligence des responsabilités ? Lorsque Richard Descoings décida, avec une audace remarquable, d'engager Sciences Po dans la voie de l'internationalisation des programmes et des recrutements pour assurer son inscription durable dans le nouvel espace universitaire européen et mondial qui se construit sous nos yeux, l'idée s'imposa de compléter le cours traditionnel d'institutions politiques par deux ouvertures : l'une aux institutions locales et à l'Europe, l'autre à la découverte du champ historique et juridique de l'État. La fascination exercée sur des générations d'étudiants par le modèle d'État administratif et centralisé « à la française », modèle dont la crise est pourtant patente ; plus encore, l'ignorance crasse dans laquelle nous nous trouvons de l'héritage du droit public de l'Ancien Régime comme des traditions étatiques de nos principaux partenaires européens et notamment les plus proches, anglais, allemand ou espagnol, justifiaient amplement ce parti pris pédagogique. L'accueil qui lui a été réservé depuis par les étudiants, français et étrangers, confirme sa pertinence. Nos étudiants ont retrouvé le goût de l'histoire politique comparée – dont Émile Boutmy et André Siegfried furent à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle les pionniers – mais ils ont aussi compris l'importance du droit dans la genèse des sociétés européennes. Ils ont également découvert les liens qui se sont établis dans l'histoire entre le fait politique et le fait religieux. Ils ont surtout, me semble-t-il, *saisi* que l'Europe – qu'ils ont vocation à construire – doit tirer parti de ses héritages politiques pour inventer l'organisation politique dont elle a besoin pour vivre en paix et jouer un rôle dans le monde. Ce faisant, ils ont rejoint l'intime conviction de l'ancien ministre polonais des Affaires étrangères, Bronislaw Geremek, aujourd'hui professeur de civilisation européenne au collège d'Europe à

---

1. Cornelius Castoriadis, *La montée de l'insignifiance, Les carrefours du labyrinthe*, IV, Paris, Le Seuil, 1996.

Varsovie et député européen, quand il déclare : « L'historien que je suis est persuadé que c'est à l'histoire qu'il faut s'adresser pour construire l'avenir de l'Europe. *Sans une mémoire collective, il serait difficile d'approfondir l'intégration européenne. Seulement, cette mémoire collective n'existe pas.* Nous devons la créer dans le respect de l'histoire qui est une science de la vérité. Et la vérité est parfois douloureuse. Il faut donc qu'il y ait dans cette mémoire collective aussi bien le souvenir des succès européens que des échecs<sup>1</sup>... » C'est à un tel exercice de mémoire collective sur l'Europe et sur l'État que ce livre veut modestement inviter. Empruntant à l'histoire, au droit et à la philosophie politique, il suggère une lecture possible de quelques moments clefs de notre histoire politique et présente une *grille d'intelligibilité* du déploiement de l'État en Europe<sup>2</sup> en même temps qu'il s'efforce d'introduire à une meilleure compréhension des traditions politiques de quelques pays européens<sup>3</sup>.

Qu'on me permette pour conclure d'honorer la dette, à proprement parler colossale, que j'ai contractée à l'égard des chercheurs qui m'ont permis de bâtir cette synthèse qui a largement puisé dans leurs travaux et sans lesquels elle eût été tout simplement impossible. Ma reconnaissance va notamment à Pierre Legendre, dont le *Trésor historique* comme de nombreuses études juridiques donnent à « penser » ; à Michel Foucault dont le cours au Collège de France est une lumineuse contribution à la compréhension de ce que nous sommes ; à Pierre Rosanvallon, aujourd'hui professeur au Collège de France et dont les travaux frappent par leur ampleur, leur rigueur et leur exceptionnelle accessibilité ; à Marcel Gauchet qui nourrit ma pensée personnelle depuis de longues années et qui trouvera ici de nombreux emprunts faits à une œuvre remarquable ; à Quentin Skinner, que je ne connais pas, mais dont le livre, récemment publié en français, sur les fondements de la politique moderne est d'une exceptionnelle et féconde érudition ; enfin à Blandine Barret-Kriegel dont l'œuvre sur l'État fait autorité et qui fut pour moi, comme pour tous mes étudiants, une « éclairceuse ». Puisse cet ouvrage ouvrir à l'interrogation politique que j'appelle de mes vœux et inciter mes lecteurs à fréquenter à leur tour les œuvres dans lesquelles il a puisé.

---

1. Entretien au journal *Le Figaro*, 4 août 2002 ; c'est moi qui souligne.

2. Il faut rappeler ici que l'État est une création européenne.

3. Mes amis suédois, portugais et des pays d'Europe centrale et de l'Est me pardonneront de n'avoir pas consacré à leurs traditions les développements qu'elles méritent.



# DATES CLEFS POUR L'HISTOIRE ET LE DROIT DES ÉTATS

- 476 Chute de l'Empire romain d'Occident
- 843 **Partage de l'Empire carolingien à Verdun**
- 987 Hugues Capet, roi des Francs
- 1066 Guillaume le Conquérant envahit l'Angleterre
- 1215 ***Magna Carta***  
**Quatrième concile du Latran**
- 1492 **Fin de la *Reconquista* en Espagne**
- 1517 Première protestation de Luther (*Quatre-Vingt-Quinze Thèses*)
- 1555 Paix d'Augsbourg dans le Saint-Empire romain germanique
- 1628 Pétition des droits en Angleterre
- 1648 **Paix de Westphalie**
- 1689 *Bill of Rights* en Angleterre
- 1787 Convention de Philadelphie
- 1789 **Déclaration des droits de l'homme et du citoyen**
- 1871 Fondation du Deuxième Reich (Empire) allemand et unité allemande
- 1914 Déclenchement de la première guerre mondiale
- 1917 Révolution russe
- 1933 Hitler au pouvoir
- 1948 **Déclaration universelle des droits de l'homme**
- 1950 **Convention européenne des droits de l'homme**
- 1957 **Traité de Rome fondant la Communauté économique européenne**
- 1989 Chute du mur de Berlin
- 2000 **Charte européenne des droits fondamentaux**

# INTRODUCTION. LE SURGISSEMENT DES FIGURES DE L'ÉTAT DANS L'HISTOIRE DE L'EUROPE

La tentation contemporaine est de faire de l'État un bloc homogène et uniforme comme s'il n'avait jamais existé qu'une seule forme d'État. Cette manière de voir est non seulement réductrice et contraire à la vérité historique, mais elle nous prive surtout du champ critique que constituent les inventions politiques nées au fil des temps dans l'histoire des nations et les héritages qu'elles nous ont légués qui sont autant de réserves de sens et de réflexion pour aujourd'hui. Ces inventions sont en effet autant d'initiatives et de processus engagés par les hommes – monarques et responsables politiques, canonistes et légistes, théologiens et philosophes, sujets et citoyens – pour faire vivre les communautés humaines, créer les conditions de la paix civile, dessiner des horizons nouveaux, conquérir de nouveaux espaces.

## Les figures de l'État

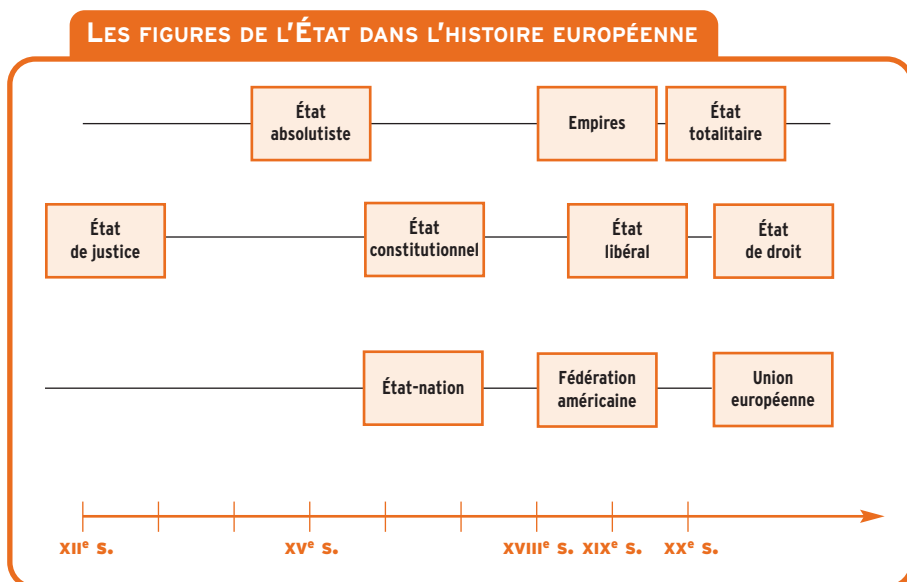
J'emprunte ce terme à Pierre Rosanvallon qui, dans son histoire de l'*État en France*, souligne que pour « penser l'État dans l'histoire », « il faut analyser les conditions dans lesquelles se sont formées des *figures* du rapport État-société, dégager un *code génétique* de l'État et appréhender à partir de là son histoire comme le déroulement d'une sorte de programme<sup>1</sup> ». Ce passage par les « figures » est d'autant plus utile qu'il permet de saisir les relations qui se sont instituées dans l'histoire entre des communautés historiques et leurs représentants, mais aussi de les comparer entre elles comme autant de *modes d'accouchement* de l'État. Comme le suggère Éric Weil dans sa *Philosophie politique*, l'État n'est pas seulement un « concept » avec son appareillage juridique, il est d'abord une création historique qui a pris, dans le temps de l'histoire, des formes diverses plus ou moins élaborées. L'État, dit-il, « est devenu<sup>2</sup> ».

Analysant l'histoire récente de l'État en France, Pierre Rosanvallon dégage ainsi plusieurs figures qui constituent autant de modalités du rapport État-société : le « Léviathan démocratique » – figure de *constitution* de l'État par la société – ; l'« instituteur du social » – figure de cohésion d'une société d'individus dans un projet d'unité nationale – ; l'« État providence » – figure de protection, fondée sur l'extension de l'action publique à la sphère de l'économique et du social – ; l'« État

1. Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, coll. « Points Histoire », 1993, p. 15.

2. Éric Weil, *Philosophie politique*, Paris, Vrin, coll. « Problèmes et controverses », 1989 [5<sup>e</sup> éd.], p. 134.

régulateur de l'économie » – figure de régulation qui s'impose à partir de la grande crise de 1929 et de la révolution keynésienne. Constitution, éducation et cohésion, protection, régulation, autant de termes qui renvoient à la représentation que nous nous faisons des missions imparties à ce que nous appelons l'État.



Ce qui est vrai au sein même d'une communauté spécifique l'est *a fortiori* quand on s'intéresse à la genèse des nations européennes et à celle de leurs États. Chaque société a son propre code génétique de l'État qui renvoie à son histoire et à ses traditions politiques, culturelles, sociales, religieuses. Il nous faut donc tenter de produire de l'intelligibilité comparative pour briser les perceptions continues et homogènes du phénomène étatique moderne. Le passage par les figures résout, me semble-t-il, le problème d'optique signalé par Pierre Rosanvallon quand il observe que, « si la focale de l'objectif est trop ouverte, la profondeur du champ est occultée et tous les plans se confondent » – c'est ce qui se passe quand l'État est pensé à partir du seul concept de « modernité politique » en ignorant les particularités anglaise, allemande ou française – tandis que, « si la focale est trop fermée, les éléments de continuité deviennent illisibles<sup>1</sup> ». De fait, la figure de l'État en Espagne – telle qu'elle s'est imposée au Siècle d'or quand l'unité du pays a été faite au nom de la foi catholique et de la pureté du sang (*limpieza de sangre*) – est bien différente de la figure de l'État en Allemagne qui a eu tant de mal à apparaître dans la mosaïque des principautés, margraviats et duchés que fut jusqu'au début du XIX<sup>e</sup> siècle le Saint-Empire romain germanique. De même, l'État en France, devenu sous Colbert un État de finance et de police marquée par son extrême centralisa-

1. Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, op. cit., p. 13.

tion, s'est très vite distingué de l'État de justice et de *self-government* qui s'était imposé, dès le XIII<sup>e</sup> siècle, en Angleterre.

Il est dès lors intellectuellement stimulant de tenter de saisir, dans cette genèse de l'État en Europe, ce qui constitue autant de figures d'une histoire commune des nations européennes.

L'État n'est pas seulement un concept juridique, une organisation politique, un appareil bureaucratique ; il est aussi une forme efficace de représentation sociale. À travers ses institutions et son droit, l'État cisèle et façonne la communauté qui le porte en même temps qu'il est constitué par l'image que cette dernière se fait de lui. Il n'est pas un objet qui aurait en lui-même sa consistance propre, extérieure à la société, mais la résultante d'une interaction permanente avec elle. L'histoire des États doit rendre compte de cette articulation entre l'histoire des faits politiques et sociaux et l'histoire des idées et des représentations sociales. Et c'est à ce point précis que s'impose le droit, comme langage et comme expression politiques.

Cette introduction générale permettra d'évoquer successivement l'État comme concept (I), l'État comme processus historique et généalogique (II) et, enfin, le fil directeur de l'approche retenue – *une*<sup>1</sup> histoire de l'État en Europe – qui conduira à présenter l'itinéraire emprunté et ses étapes (III).

## I. L'ÉTAT COMME CONCEPT

### A. À quand remonte la formation du terme État ?

| « Du souverain défendant son estat à l'état que le souverain est chargé de défendre. »

Cette formule de Quentin Skinner dans son ouvrage de référence<sup>2</sup> résume le mouvement qui, du XIII<sup>e</sup> au XVI<sup>e</sup> siècles, conduit à passer de l'idée du souverain défendant son *état*, c'est-à-dire agissant pour préserver sa place, à celle d'un ordre légal et constitué séparé – celui de l'*État* – que le souverain a le devoir de défendre. Quentin Skinner distingue trois conditions constitutives de l'État comme concept :

---

1. Dans la mesure où cette lecture est personnelle et se situe d'emblée comme une lecture possible parmi beaucoup d'autres envisageables selon qu'on joue sur les registres de l'espace territorial abordé (l'Italie et les pays scandinaves sont ici peu évoqués), de la division temporelle (qui comme toute tentative chronologique prête à contestation) et des champs d'action de l'État (l'économique et le social sont par exemple ignorés).

2. Quentin Skinner, *Les Fondements de la pensée politique moderne*, Paris, Albin Michel, coll. « Bibliothèque de l'évolution de l'humanité », 2001.