

Huitième conférence

Mercredi 12 novembre 2014
(18h-20h)

Conseil d'État

Salle d'Assemblée générale

Le sens et la raison d'État : quelle actualité ?

DOSSIER DU PARTICIPANT

Le modérateur :

■ Francis Delon

Conseiller d'État, ancien secrétaire général
de la défense et de la sécurité nationale

Les intervenants :

■ Raphaëlle Bacqué,

Grand reporter au journal Le Monde

■ Philippe Raynaud

Professeur à l'université Panthéon-Assas

■ Hubert Védrine

Ancien ministre des affaires étrangères

Présentation du cycle *Où va l'État ?*

Le 5^{ème} cycle de conférences du Conseil d'État¹ porte sur l'avenir de l'État à la lumière des défis auxquels il doit faire face avec, notamment, les développements de l'Union européenne, l'impact des nouvelles technologies de l'information et de la communication, et l'accélération de ce qu'il est convenu d'appeler la globalisation. Les transformations des réalités sociales continuent de jouer un rôle majeur dans les attentes que nos concitoyens placent en l'État : aspirations à une élévation du niveau de formation et à une meilleure couverture de l'offre de soins et de la protection sociale, vieillissement de la population, recherche d'emploi et de qualification, situation des flux migratoires, enjeux liés à la qualité de l'environnement, au développement durable et à l'aménagement de l'espace urbain et rural.

Ces évolutions, largement inéluctables, amènent à repenser le rôle de l'État et ses fonctions fondamentales. L'interrogation contenue dans l'intitulé même de ce cycle « Où va l'État ? » reflète les incertitudes nées de mutations tellement rapides qu'elles remettent parfois en cause les fondements mêmes des catégories philosophiques et juridiques utilisées habituellement pour décrire le rôle de l'État.

Il ne s'agit pourtant nullement de se borner à dresser un tableau des facteurs d'affaiblissement de l'État dans sa vision traditionnelle. Il s'agit au contraire pour le Conseil d'État de s'interroger sur les moyens de faire face à ces nouveaux défis afin que l'État continue d'assumer ses missions fondamentales, plus nécessaires que jamais. L'État reste en effet l'ultime garant de l'intérêt général et de la cohésion sociale pour nos concitoyens dans un monde en manque de repères.

L'objectif du cycle est aussi de porter un regard critique sur les nombreuses tentatives faites pour réformer l'État, d'en dresser un bilan, de mesurer ce qui a été accompli et, surtout, le chemin qui reste à faire pour rénover les outils traditionnels de la puissance publique.

Cette indispensable modernisation de l'État doit bien entendu se faire sans occulter l'impératif d'une meilleure sélectivité et d'un

¹

- Cycle de conférences sur la régulation financière 2009-2010.
- Cycle de conférences en droit européen des droits de l'homme 2010-2011.
- Cycle de conférences sur la démocratie environnementale 2010-2011.
- Cycle de conférences relatif aux enjeux juridiques de l'environnement 2012-2013.

meilleur contrôle de la dépense publique, afin d'honorer nos engagements européens et de préserver notre souveraineté budgétaire.

C'est dans cet esprit que le cycle proposé par le Conseil d'État – et qui ne comportera pas moins d'une quinzaine de conférences – commence par une première série traitant de la philosophie politique de l'État, des problématiques fondamentales sur la constitution de l'État et des facteurs de son évolution historique et juridique. On ne peut s'interroger en effet avec pertinence sur les évolutions souhaitables de l'État sans commencer par les mettre en perspective en revisitant ses fondements traditionnels. Cet examen portera aussi bien sur les missions régaliennes de l'État que sur ses modes d'intervention dans la sphère économique et sociale à la lumière des bouleversements introduits par la mondialisation.

En 2013-2014, la première série de conférences propose les thèmes suivants :

- L'État, expression de la Nation : un objet de philosophie politique et une construction historique.
- L'État de droit : constitution par le droit et production du droit.
- L'État peut-il survivre à la mondialisation ?
- L'État dans l'Europe des États.
- L'État sous la pression de la société civile ?
- L'État et les monopoles régaliens : défense, diplomatie, justice, police, fiscalité.
- L'État providence a-t-il vécu ?
- Le sens et la raison d'État : quelle actualité ?

La seconde série de conférences, quant à elle, traitera, à partir du dernier trimestre 2014, des thèmes relatifs au fonctionnement et aux moyens de l'État : l'administration territoriale ; les missions, les coûts, les agents de l'État ; les relations avec le monde économique. Le cycle se clôturera sur le thème de la réforme de l'État.

Présentation de la conférence

Le sens et la raison d'État sont au cœur de la pensée classique de l'État.

Développées au XVI^{ème} siècle en parallèle de la sécularisation du pouvoir, les premières réflexions sur la raison d'État accompagnent la naissance de l'État moderne : la « raison d'État » place la préservation du bien public au-dessus des considérations morales ou juridiques. Elle est évidemment centrale dans

la pensée de Machiavel², qui fait du sens de l'État l'apanage du Prince éclairé³.

Avec la diffusion de la pensée des Lumières et des idéaux démocratiques, la raison d'État est progressivement cantonnée à la sphère régalienne, aux situations où est en jeu la survie même de l'État, qui doit respecter les règles du contrat social et de l'État de droit. Au fil du temps, dans l'ordre juridique et dans la pratique politique des démocraties, le champ de la raison d'État ne cesse de se restreindre. Le « sens de l'État », caractéristique de l'homme d'État qui fait prévaloir l'intérêt général sur les intérêts particuliers, devient de plus en plus largement compris comme adhésion totale à l'État de droit. Dès lors il peut être mis en opposition à la raison d'État, qui se place au-dessus des normes et affranchit le dirigeant du respect du droit. La définition que donne le penseur contemporain Marcel Gauchet de la raison d'État est révélatrice : « *l'État de la raison d'État, c'est d'abord un discours d'autorité énonçant une prétention à l'indiscutable au nom du secret* »⁴.

L'actualité provoque des interrogations nouvelles, reflets des évolutions de nos sociétés, avec une dialectique évolutive entre, d'une part, la demande croissante de légitimité et d'acceptabilité des décisions publiques et, d'autre part, les exigences de la raison d'État quand l'État de droit lui-même est attaqué.

Comment trouver le bon équilibre entre le respect de l'État de droit et la préservation de l'efficacité de l'action des gouvernants, entre secret et transparence ? Est-ce encore pertinent dans un contexte d'internationalisation du droit ? Est-ce compatible avec un exercice de plus en plus participatif de la démocratie ? Comment concilier le respect des droits fondamentaux avec la nécessité pour l'État de garantir sa propre sécurité et celle de ses citoyens ?

1. Le développement de l'État de droit remet en question le champ de la raison d'État

Avec la Renaissance, les Cités et les États monarchiques s'affirment. Dans *Le Prince*, Machiavel soutient que le devoir de l'homme d'État est de s'affranchir des contraintes morales quand la raison d'État le justifie.

² N. Machiavel, *Le Prince*, 1513, trad. M.-G. Nikodimov, Le Livre de Poche, 2000.

³ Même s'il n'emploie pas l'expression « raison d'État », forgée plus tard par Giovanni Botero, dans son ouvrage *De la raison d'État*, 1598.

⁴ Marcel Gauchet, « L'État au miroir de la raison d'État », 1994, *La Condition politique*, Paris, Gallimard, 2005

Pour les premiers théoriciens du droit international, l'État est le seul sujet des relations internationales. C'est ainsi que la question de la reconnaissance des frontières et des rapports diplomatiques entre nations civilisées, avec notamment le développement des immunités diplomatiques, est au cœur de la pensée de Grotius ou Vattel. Ils s'efforcent de définir les relations que doivent entretenir les nations civilisées sans porter atteinte à leur droit légitime de défendre leurs intérêts fondamentaux. Grotius s'interroge par exemple sur la notion de « guerre juste » en définissant dans quelle mesure le recours des États à la force est légitime ou non⁵.

Au XVIII^{ème} siècle, le développement d'une opinion publique éclairée va de pair avec la dénonciation du secret⁶. Les philosophes et les encyclopédistes dénoncent de plus en plus la censure et l'arbitraire. Ils défendent la tolérance et développent une nouvelle théorie du contrat social qui fonde le droit des États sur l'adhésion des citoyens et l'expression de la volonté générale. Ce mouvement culmine avec l'adoption de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en 1789.

Avec l'affirmation de la République, le contrôle du juge sur les décisions de l'État se développe et laisse de moins en moins de place à l'arbitraire. Un exemple emblématique est l'arrêt du Conseil d'État *Prince Napoléon* du 19 février 1875 : le Conseil d'État, qui s'était jusqu'alors estimé incompétent pour juger des « questions politiques dont la décision appartient exclusivement au Gouvernement »⁷, bouleverse cette jurisprudence pour exclure qu'un « acte de Gouvernement », insusceptible de recours tant contentieux qu'en responsabilité, puisse être fondé uniquement sur un motif politique. Pour échapper au contrôle juridictionnel et se placer ainsi au-dessus des lois, l'action des dirigeants doit désormais revêtir un « caractère exceptionnel ». Le champ d'application de l'acte de gouvernement est progressivement limité aux catégories des actes liés aux rapports des pouvoirs publics et des actes relevant de la conduite des relations internationales. Le droit public permet ainsi de préserver, tout en l'encadrant, le domaine dévolu à la raison d'État.

⁵ H. Grotius, *Le droit de la guerre et de la paix* [1625], trad. P. Pradier-Fodéré, Paris, PUF, 2012.

⁶ Cf. par exemple E. Duhamel, « Secret et démocratie », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n°58, 2000, pp. 77-80.

⁷ CE, 1822, *Lafitte*.

Au fur et à mesure du développement de la protection des droits et libertés fondamentales et de l'affirmation de régimes constitutionnels, le champ des exceptions autorisées par la raison d'État ne cesse de se réduire, en conséquence de l'extension des libertés privées et publiques. C'est ainsi que sous la III^{ème} République sont adoptées les lois fondamentales garantissant le respect de la liberté de la presse, de la liberté d'association, des droits des syndicats et de la laïcité.

En France, le contrôle de constitutionnalité s'approfondit au XX^{ème} siècle avec l'extension du bloc de constitutionnalité⁸, qui accroît les garanties données aux citoyens contre toutes les atteintes à la liberté d'expression et de communication et aux droits fondamentaux de la personne.

2. L'exigence croissante de transparence et de légalité réduit la place de la raison d'État

L'exigence croissante de transparence concerne l'action publique et privée des dirigeants ; leur « sens de l'État » est contrôlé par une opinion publique de plus en plus exigeante. C'est incontestablement une marque de vitalité démocratique que les médias et la société civile soient vigilants sur le fait que les hommes d'État ne fassent pas passer leur intérêt personnel avant celui de l'intérêt général⁹. Certains en revanche s'inquiètent de la dérive qui consiste à ce que vie privée et vie publique soient de plus en plus entremêlées, et de la difficulté croissante, pour les dirigeants, de penser les exigences du long terme dans une société de l'instantanéité, marquée notamment par l'apparition des chaînes d'information continue et rythmée par les sondages reflétant une opinion publique mouvante.

Dans le domaine des relations internationales, l'acceptabilité des décisions justifiées par la seule raison d'État sont de plus en plus difficiles du fait de l'essor des organisations non gouvernementales, du développement du droit et des juridictions internationales, et de l'émergence d'une opinion publique mondiale. La décision unilatérale de la France en 1995 de reprendre les essais nucléaires en Polynésie a été une illustration saisissante de ce phénomène.

⁸ Décision n°71-44 DC du 16 juillet 1971, *Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association* ; loi constitutionnelle n°2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

⁹ Cf. création de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique par la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

L'essor fulgurant des nouvelles technologies, au premier rang desquelles internet qui rend toute information accessible en temps réel en tous points du globe, a encore accéléré cette évolution. L'affaire *Wikileaks* a montré que même dans les échanges diplomatiques, le respect du secret d'État était difficile. Fait significatif, Edward Snowden est considéré par les uns comme un « héros » défenseur des droits de l'homme et, par les autres, comme un « traître » bafouant les exigences du patriotisme et de la raison d'État.

Au sein de l'Union, l'affirmation du primat du droit communautaire, conjuguée à la montée en puissance de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg, réduit encore le champ de la raison d'État.

Même les domaines traditionnellement dévolus à la raison d'État sont de plus en plus contestés. Le champ militaire se trouve particulièrement concerné : l'article 35 de la Constitution régit les opérations militaires extérieures¹⁰. Le secret de la défense nationale¹¹ est strictement encadré par l'arrêté du 25 août 2003, qui vise à mettre fin aux abus de classification. La dissuasion nucléaire, prérogative du Président de la République, semble être l'un des ultimes bastions de la raison d'État, en cas de menace vitale sur les intérêts de la Nation.

La théorie des circonstances exceptionnelles élaborée par le juge administratif¹² en est un autre exemple. Par ailleurs, l'usage de l'article 16 de la Constitution, qui confère au Président de la République des pouvoirs exceptionnels¹³ « *lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu* », est encadré de manière

encore plus limitative depuis la réforme constitutionnelle de 2008¹⁴. De même, l'application de la loi du 3 avril 1955¹⁵, qui institue le régime exceptionnel de l'état d'urgence, est contrôlée par le juge de la légalité, en ce que ce régime de pouvoirs exceptionnels « *a des effets qui dans un État de droit sont par nature limités dans le temps et dans l'espace* »¹⁶.

En droit international, le recours aux circonstances exceptionnelles, prévu notamment par l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹⁷ et de l'article 15 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹⁸, demeure strictement encadré.

3. Quel est le nouveau sens de la raison d'État ?

Toutefois, au cours de la période récente, avec l'émergence de nouvelles menaces globales, en particulier le terrorisme international, réapparaissent des interrogations sur l'équilibre à trouver entre l'exigence de démocratie et de transparence et la nécessité de défendre les intérêts vitaux de l'État.

Au plan international, on assiste, pour reprendre les termes de Jean-Claude Monod, à une « déstabilisation du droit de la guerre »¹⁹ depuis les attaques terroristes du 11 septembre 2001. Mireille Delmas-Marty rappelle ainsi que l'exception de la légitime défense en vertu de laquelle le Conseil de sécurité des Nations Unies engage les États à prendre des mesures contre le terrorisme, est

¹⁰ en imposant au gouvernement d'informer le Parlement du début des opérations au plus tard trois jours après leur commencement. Au bout de quatre mois, la prolongation de l'intervention est soumise à l'autorisation du Parlement.

¹¹ Défini par l'article 413-9 du Code pénal ; protégé au niveau européen par l'article 346 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; sur le contrôle du juge, cf. par exemple CE, 20 février 2012, *Ministre de la défense et des anciens combattants* (pouvoirs du juge en cas de recours en excès de pouvoir contre un refus de communication de documents administratifs couverts par le secret de la défense nationale).

¹² CE, 28 juin 1918, *Heyriès* ; CE, 28 février 1919, *Dames Dol et Laurent*. Voir aussi CE, 1983, *Rodes*.

¹³ CE, Sect., 2 mars 1962, *Rubin de Servens*.

¹⁴ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République. L'article 16 nouvellement rédigé prévoit la possibilité d'une saisine du Conseil constitutionnel après trente jours afin d'examiner si les conditions justifiant l'usage de pouvoirs exceptionnels sont toujours réunies. Le Conseil procède également de plein droit à cet examen au terme de soixante jours d'exercice de ces pouvoirs, et à tout moment au-delà de cette durée.

¹⁵ Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relatif à l'état d'urgence, votée durant la guerre d'Algérie, dont la dernière application a été faite lors des émeutes de 2005 dans certains quartiers sensibles.

¹⁶ CE, ordonnance du juge des référés du 9 décembre 2005 n°28777, Mme A. et autres.

¹⁷ Entré en vigueur le 23 mars 1976.

¹⁸ M. Delmas-Marty, « Libertés et sûreté, les mutations de l'État de droit », *Revue de synthèse*, t. 130, n°3, 2009, p. 465-491.

¹⁹ J.-C. Monod, « La déstabilisation du droit de la guerre : vers un droit international d'exception ? », *Penser l'ennemi, réflexions critiques sur l'actualité de Carl Schmitt*, Le Seuil, 2007, p. 121-154, cité dans M. Delmas-Marty, « Libertés et sûreté, les mutations de l'État de droit », *Revue de synthèse*, t. 130, n°3, 2009, p. 465-491.

« *quasiment devenue la règle* »²⁰. Le précédent créé par l'engagement des États-Unis dans la guerre en Irak en 2003, sans l'autorisation préalable du Conseil de sécurité de l'ONU, a conduit à s'interroger sur les limites dans lesquelles un État peut s'affranchir du droit de la guerre²¹. Des questions difficiles naissent de l'évolution des techniques militaires telles que l'utilisation de drones. Récemment, les opérations militaires lancées par les États-Unis contre l'État islamiste ont suscité des débats juridiques, certains les estimant contraires à la Constitution américaine²².

De nombreuses démocraties ont pérennisé en droit interne les lois adoptées après le 11 septembre 2001, fondées sur les pouvoirs exceptionnels donnés à l'exécutif en raison de l'état de guerre²³. En France, les réformes se sont succédé dans le domaine de la sécurité nationale²⁴, permettant, selon certains commentateurs, un « *contournement de l'État de droit* », le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel sur l'équilibre entre sécurité et libertés restant restreint pour préserver la raison d'État²⁵. En outre, les mécanismes de contrôle au niveau européen laissant une large marge d'appréciation aux États²⁶.

Les stratégies de recrutement et d'apologie du terrorisme sur les réseaux sociaux ravivent le débat sur l'adoption de mesures restrictives des droits fondamentaux, telles que l'opportunité d'une censure d'internet²⁷. De même, est en discussion dans tous les pays européens l'étendue des compétences dévolues aux services secrets pour accompagner le retour des « djihadistes ». Les débats parlementaires en France comme en Grande-Bretagne vont jusqu'à évoquer sans tabou la déchéance de nationalité pour traiter

le cas des ressortissants binationaux qui intègrent des camps d'entraînement terroristes²⁸.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a exprimé récemment des inquiétudes sur l'impossibilité dans laquelle serait le juge de vérifier le bien-fondé d'une interdiction de quitter le territoire opposée à des personnes ayant exprimé l'intention de participer à des activités terroristes, dès lors que cette interdiction serait prise à partir d'informations émanant des services de renseignement, protégées en tout ou partie par le secret défense. Pour reprendre l'analyse de la commission, « *tout se passe comme si la simple invocation d'une plus grande efficacité de lutte contre le terrorisme pouvait justifier l'adoption, sans aucune discussion, de mesures attentatoires aux libertés. [...] La lutte contre le terrorisme n'autorise pas tout. La plus grande victoire du terrorisme serait de mettre en péril l'État de droit* »²⁹.

À l'inverse, les États membres s'inquiètent de l'insuffisance des contrôles aux frontières extérieures de l'Union, demandent un durcissement du dispositif Schengen pour mieux prendre en compte le problème de la détection des combattants djihadistes, et pressent le Parlement européen de ratifier le système dit PNR (*passenger name record*) jugé par beaucoup de spécialistes comme indispensable pour assurer une traçabilité du transport aérien limitant le risque terroriste.

Ainsi, le débat classique sur l'équilibre à établir entre les exigences de la raison d'État et la protection des libertés fondamentales trouve une nouvelle actualité. C'est l'honneur des démocraties que de savoir débattre, dans le respect du pluralisme, de ces questions sensibles, de se doter des outils permettant de « *raisonner la raison d'État* »³⁰, de questionner son sens en permanence.

²⁰ M. Delmas-Marty, « Libertés et sûreté, les mutations de l'État de droit », *Revue de synthèse*, t. 130, n°3, 2009, p. 465-491.

²¹ Cf. les nombreuses controverses suscitées par les techniques d'interrogatoire utilisées par les services américains (*waterboarding*) et les cas de traitements dégradants de prisonniers (*camp de Guantànamo*).

²² Cf. par exemple l'article du professeur Steven Ekovich, *Le Monde*, 30 septembre 2014.

²³ Cf. *Patriot Act*, 26 octobre 2001, dont la plupart des mesures ont été prolongées par les votes du 21 juillet 2005 et du 26 mai 2011.

²⁴ Cf. en particulier loi n°2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers ; loi n°2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme ; projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, 5 octobre 2014.

²⁵ M. Delmas-Marty, *op. cit.*

²⁶ L'auteur cite l'exemple du traité de Prüm (2005) qui permet l'échange d'informations entre polices.

²⁷ Cf. article 9 du projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, 5 octobre 2014.

²⁸ Proposition d'amendement n°53, discussion du projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme (septembre 2014).

²⁹ Avis de la CNCDH sur le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, 5 octobre 2014.

³⁰ M. Delmas-Marty, dir., *Raisonner la raison d'État*, Presses universitaires de France, 1989.

Sélection de jurisprudences – point sur les actes de gouvernement

La délimitation prétorienne de deux catégories d'actes de gouvernement

→ Actes liés aux rapports entre les pouvoirs publics constitutionnels

CE, 1962, *Rubin de Servens* (mise en œuvre de l'article 16 de la Constitution),
 CE, 1968, *Tallagrand* (refus de déposer un projet de loi),
 CE, 1989, *Allain* (décret de dissolution de l'Assemblée nationale),
 CE, 1999 *Mme Ba* (nomination d'un membre du Conseil constitutionnel),
 CE, 2005 *Hoffer* (composition du gouvernement),
 CE, 2006, *Rolin et Boisvert* (décret de déclaration de l'état d'urgence),

→ Actes liés à la conduite des relations internationales

CE, 1993, *Royaume Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord* (refus d'extradition),
 CE, 1995, *Association Greenpeace France* (reprise des essais nucléaires),
 CE, 2000, *Mégret* (engagement des forces militaires au Kosovo),
 CE, 2003, *Comité contre la guerre en Irak* (décision du président de la République d'autoriser le survol du territoire par l'aviation américaine et britannique).

La restriction du champ des actes de gouvernement

→ Théorie des actes détachables

CE, 1952, *Dame Dame Kirkwood* : revirement de la jurisprudence *Decerf* (CE, 1937), le décret d'extradition est un acte détachable de la conduite des relations internationales, pour lequel le juge administratif est compétent.

→ Renforcement du contrôle du juge sur les conventions internationales

CE, 1956, *Villa* (contrôle de la publication d'un traité par le juge),
 CE, 1990, *GISTI* (contrôle de l'interprétation d'un traité par le juge),
 CE, 1998, *SARL du parc d'activités de Blotzheim* (contrôle des conditions de ratification d'un traité par le juge),
 CE, 2010, *Chériet Benséghir* (contrôle de la réciprocité réelle d'un traité par le juge),

→ Ouverture d'une action en responsabilité sans faute

CE, 1966, *Compagnie générale d'énergie radioélectrique* (possibilité de mener une action en responsabilité sans faute pour les conséquences dommageables résultant de conventions conclues par la France avec d'autres États et incorporées régulièrement dans l'ordre juridique interne).

Biographies des intervenants

■ Francis DELON

Après sa formation à l'ENA, Francis Delon a débuté sa carrière au Conseil d'État en 1979. Il y a occupé des fonctions à la section du contentieux, dont il a notamment présidé la cinquième sous-section de 2000 à 2004, et à la section de l'intérieur. Francis Delon a par ailleurs exercé au sein du ministère des affaires étrangères, en qualité de chargé de mission au du cabinet du ministre (1986-1988) puis conseiller juridique à la mission permanente de la France près les Nations Unies (1988-1993), et à compter de 1994, au ministère de l'éducation nationale comme directeur des affaires générales internationales et de la coopération puis comme directeur du cabinet du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche de 1995 à 1997. En 2004 il a été nommé secrétaire général de la défense nationale puis secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, responsabilité qu'il a exercée jusqu'en octobre 2014.

■ Raphaëlle Bacqué

Titulaire d'une licence de droit public, diplômée de Sciences Po en 1987 et du Centre de formation des journalistes (CFJ) en 1988, Raphaëlle Bacqué a exercé au journal *Le Parisien* avant d'intégrer *Le Monde*, où elle est aujourd'hui grand reporter. Spécialisée dans les récits au long cours, reportages et portraits, c'est une experte de l'actualité politique, qu'elle commente régulièrement dans des émissions de radio et de télévisions. Elle a notamment couvert les campagnes de plusieurs élections présidentielles dont celle de Ségolène Royal en 2007. Elle est l'auteur de nombreux ouvrages politiques tels que *L'Enfer de Matignon : Ce sont eux qui en parlent le mieux*, en 2008, ou plus récemment *Hollande, la transition tranquille* en 2012. Elle s'est vu attribuer le prix Aujourd'hui pour *Le dernier mort de Mitterrand*, publié en 2010. Elle a également cosigné en 2013 le scénario d'un téléfilm intitulé *Silences d'État*.

■ Philippe Raynaud

Ancien élève de l'Ecole normale supérieure de Saint-Cloud, Philippe Raynaud est agrégé de philosophie et de science politique, et docteur en science politique. Professeur à l'université Panthéon-Assas, il enseigne également à

l'Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS) et à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po). Il est membre de l'Institut universitaire de France depuis 2004. Philippe Raynaud est l'auteur de nombreux articles et d'une trentaine d'ouvrages, parmi lesquels *Max Weber et les dilemmes de la raison moderne* (1987), ou le *Dictionnaire de philosophie politique* dont il a codirigé la publication. Spécialiste de la pensée libérale et républicaine, il a récemment publié *Trois révolutions de la liberté : Angleterre, États-Unis, France* (2009). Ses travaux portent également, entre autres, sur la place croissante du droit dans la société, et sur ses liens avec la politique (*Le juge et le philosophe*, 2008). Son dernier ouvrage s'intitule *La politesse des Lumières. Les lois, les mœurs, les manières* (2013).

■ Hubert Védrine

Diplômé de Sciences politiques, licencié en droit, ancien élève de l'ENA, Hubert Védrine a débuté sa carrière en 1974 au ministère de la culture, puis de l'équipement, avant d'intégrer le ministère des affaires étrangères en 1997. De 1981 à 1995 il a été le collaborateur du Président de la République François Mitterrand comme conseiller diplomatique, porte-parole de la Présidence, et, de 1991 à 1995, secrétaire général de l'Élysée. M. Védrine a été ministre des affaires étrangères du gouvernement de Lionel Jospin de juin 1997 à mai 2002. En 2003 il crée une société de conseil géopolitique, Hubert Védrine Conseil, et est nommé Président de l'institut François Mitterrand. Depuis 2004 il est membre du conseil d'administration du groupe LVMH comme « administrateur indépendant ». Il donne un cours sur les « réalités internationales » à Sciences Po depuis 2005. Il est l'auteur de nombreux ouvrages, notamment sur la géopolitique ; le dernier, *La France au défi*, porte sur la réforme de la France.

Bibliographie

(par ordre alphabétique)

Bibliographie indicative :

1. Ouvrages

R. Aron, *Machiavel et les tyrannies modernes*, Fallois, 1993.

D. Bigo et al., dir., *Suspicion et exception*, L'Harmattan, 2008.

G. Botero, *De la raison d'Etat* [1598], trad. P. Benedittini et R. Descendre, Paris, Gallimard, 2014

C. Camus, *La guerre contre le terrorisme*, Le Félin, 2007.

L. Catteeuw, *Censures et raisons d'Etat. Une histoire de la modernité politique* (XVIe-XVIIe siècle), Albin Michel, 2013.

M. Delmas-Marty, *Libertés et sûreté dans un monde dangereux*, Seuil, 2010.

M. Delmas-Marty, dir., *Raisonnement la raison d'Etat*, Presses universitaires de France, 1989.

C. J. Friedrich, *Constitutional Reason of State : the Survival of the Constitutional Order*, Brown University Press, 1957.

H. Grotius, *Le droit de la guerre et de la paix* [1625], trad. P. Pradier-Fodéré, Paris, PUF, 2012.

L. Heuschling, *Etat de droit, Rechtsstaat, Rule of Law*, Dalloz, 2002.

B. Krulic, ed., *Raison(s) d'Etat(s) en Europe. Traditions, usages, recompositions*, Peter Lang, 2010.

C. Lazzeri et D. Reynié, dir., *La Raison d'Etat : politique et rationalité*, Paris, PUF, 1992.

C. Lazzeri et D. Reynié, dir., *Le pouvoir de la raison d'Etat*, PUF, 1992.

N. Machiavel, *Le Prince*, [1513], trad. M.-G. Nikodimov, Le Livre de Poche, 2000.

F. Meinecke, *L'idée de la raison d'Etat dans l'histoire des temps modernes*, trad. M. Chevallier, Droz, 1973.

P. Raynaud, *Le juge et le philosophe, Essai sur le nouvel âge du droit*, Armand Colin, 2008.

Réalisme et mythologie de la raison d'Etat, Revue de synthèse, vol. 130, n° 2 et n°3, 2009.

P. Rosanvallon, *La contre-démocratie, La politique à l'âge de la défiance*, Seuil, 2006.

F. Saint-Bonnet, *L'Etat d'exception*, Paris, PUF, 2001.

C. Schmitt, *Machiavel, Clausewitz : droit et politique face aux défis de l'histoire*, éd. Alain de Benoist, Krisis, 2007.

M. Senellart, *Machiavélisme et raison d'État. Xlle-XVIIIe siècle*, Paris, PUF, 1989.

É. Thuau, *Raison d'État et pensée politique à l'époque de Richelieu*, Albin Michel, 2000.

H. Védrine, *Continuer l'histoire*, Fayard, 2007.

H. Védrine, *Dans la mêlée mondiale, 2009-2012*, Fayard, 2012.

2. Articles

B. Barret-Kriegel, « Etat de droit », *Dictionnaire constitutionnel*, Presses universitaires de France, 1992.

P. Bourdieu, « De la maison du roi à la raison d'État. Un modèle de la genèse du champ bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 118, juin 1997, p. 55-68.

L. Catteeuw, « La polymorphie de la raison d'État », *Revue de synthèse*, vol. 127, n°1, 2006, p. 185-197.

L. Catteeuw, « Réalisme et mythologie de la raison d'État », *Revue de synthèse*, t. 130, n°2, 2009, p. 221-231.

E. Decaux, « Crise de l'État de droit, droit de l'état de crise », in *Mélanges en hommage à Louis-Edmond Pettiti*, Bruylant, 1998, p. 267-288.

M. Delmas-Marty, « Libertés et sûreté, les mutations de l'État de droit », *Revue de synthèse*, t. 130, n°3, 2009, p. 465-491.

E. Duhamel, « Secret et démocratie », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n°58, 2000, pp. 77-80.

Michel Foucault, « M. Foucault étudie la raison d'État », *Dits et écrits*, T. IV, 1980, p. 37-41.

M. Foucault, « L'œil du pouvoir », in J. Bentham, *Le panoptique*, Belfond, 1977.

M. Gauchet, « L'État au miroir de la raison d'État : la France et la chrétienté », *La Condition politique*, Gallimard, 2005, p. 205-260.

M. Guillaume, « Secrets régaliens : le cas du secret défense », *Transparence et secret, Actes du colloque pour le XXVe anniversaire de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs*, La Documentation française, 2004.

F. Lamoureux, Acte de gouvernement, Encyclopédie Universalis [en ligne], <https://www-universalis--edu-com.acces-distant.sciences-po.fr/encyclopedie/acte-de-gouvernement/>

J.-C. Monod, « La déstabilisation du droit de la guerre : vers un droit international d'exception ? », *Penser l'ennemi, réflexions critiques sur l'actualité de Carl Schmitt*, Le Seuil, 2007, p. 121-154.

D. Reynié, « La raison d'État du point de vue d'une généalogie de la science politique », *Face à la raison d'État, Raisons politiques*, 1998, n° 1, p. 69-84.

M. Troper, « L'État d'exception n'a rien d'exceptionnel », in S. Théodorou, dir., *L'État d'exception dans tous ses états*, Parenthèses, p. 163-176.



Ce document a été préparé
par la section du rapport et des études (SRE)
du Conseil d'État