

Colloque de l'Association Internationale pour l'Enseignement Social Chrétien  
(AIESC)

13-16 novembre 2008  
Osnabrück (Allemagne)

LA DEMOCRATIE ET SES LIMITES

Intervention du Professeur Jean-Yves NAUDET  
Université Paul Cézanne (Aix-Marseille III)  
Directeur du Centre d'Éthique Economique  
Président de l'Association des Economistes Catholiques de France

Les limites de la démocratie dans l'ordre politique et dans les autres ordres sociaux : réflexions sur la confusion des ordres
---

Texte publié dans Liberté politique (Fondation de service politique), printemps 2009  
(N°44) et sur le site du Conseil Pontifical Justice et Paix (Rome).

Les limites de la démocratie dans l'ordre politique et dans les autres ordres sociaux :  
réflexions sur la confusion des ordres

La question de l'organisation politique et tout particulièrement de la démocratie fait partie de la doctrine sociale de l'Eglise. C'est ainsi que le Compendium de la Doctrine sociale de l'Eglise Catholique, publié par le Conseil Pontifical Justice et Paix, consacre tout son huitième chapitre de la deuxième partie à la communauté politique. Ce chapitre passe en revue successivement les aspects bibliques, le fondement et la fin de la communauté politique, l'autorité politique, le système de la démocratie, puis la communauté politique au service de la société civile, et, enfin, l'Etat et les communautés religieuses. La question de la démocratie au sens strict fait donc partie intégrante de la doctrine sociale, même si dans le Compendium elle n'occupe qu'environ 6 pages sur un ensemble de plus de 500 pages.

Il faut bien reconnaître que l'Eglise a mis du temps à se réconcilier avec la démocratie, dont le principe était encore condamné dans le Syllabus de Pie IX. Jean-Paul II, dans *Centesimus annus*, au parag. 44, explique que Léon XIII « n'ignorait pas qu'il faut une saine théorie de l'Etat pour assurer le développement normal des activités humaines » et que son prédécesseur, dès 1891, exposait dans *Rerum novarum* « l'organisation de la société en trois pouvoirs : législatif, exécutif et judiciaire ». Jean-Paul II ajoutait : « cela représentait alors une nouveauté dans l'enseignement de l'Eglise ». On y trouve en particulier l'idée que « tout pouvoir soit équilibré par d'autres pouvoirs » et la notion « d'état de droit dans lequel la souveraineté appartient à la loi et non pas aux volontés arbitraires des hommes ».

Désormais les choses sont claires et Jean-Paul II, dans *Centesimus annus*, au parag. 46, affirme « l'Eglise apprécie le système démocratique, comme système qui assure la participation des citoyens aux choix politiques et garantit aux gouvernés la possibilité de choisir et de contrôler leurs gouvernants ou de les remplacer de manière pacifique lorsque cela s'avère opportun » (CA parag. 46). De manière très significative, Jean-Paul II renvoie en notes aux radio-messages de Pie XII, notamment celui de Noël 1944, qui avait déjà pris position en ce sens. Il n'y a donc pas d'ambiguïté sur les justifications de la démocratie pour l'Eglise, à la fois possibilité de contrôler ou de remplacer les gouvernants, et, en même temps, participation des citoyens aux choix politiques.

Cela ne signifie pas que la démocratie soit acceptée sans condition. On peut dire qu'il y a des limites de la démocratie dans l'ordre politique, mais aussi on peut trouver des limites aux principes démocratiques dans les autres ordres sociaux que l'ordre politique, à savoir l'ordre communautaire et l'ordre marchand.

## Première partie Les limites de la démocratie dans l'ordre politique

Deux points sont essentiels, le premier c'est l'affirmation suivant laquelle il n'y a pas de démocratie sans valeur, et le second, c'est de se demander comment on peut, dans une société démocratique, défendre les droits fondamentaux.

### I - Pas de démocratie sans valeur

La démocratie repose largement sur le principe du vote majoritaire et donc tout naturellement du suffrage universel. Aucune raison ne saurait écarter une partie de la population du suffrage universel et notamment pas des raisons de race ou de religion, ou encore de sexe. Les seules exceptions admissibles le sont pour des questions de nationalité (même s'il y a parfois des exceptions, habituellement seuls les nationaux votent) et pour des raisons d'âge (tout système démocratique fixe un âge minimum pour voter, par exemple 18 ans actuellement en France, mais cet âge vient d'être abaissé en Autriche à 16 ans. On peut cependant débattre pour savoir s'il ne conviendrait pas, comme cela se fait dans les associations familiales, d'accorder aux parents d'enfants mineurs un droit de vote correspondant au nombre d'enfants de leur famille, le suffrage devenant ainsi véritablement universel, et étant assuré par les parents pendant la minorité des enfants).

Bien entendu, la démocratie ne se limite pas au vote majoritaire et comporte notamment la participation directe des citoyens à tous les choix essentiels. Cependant, la critique que l'on peut adresser au système démocratique et que Jean-Paul II rappelle dans *Centesimus annus*, c'est le fait « qu'une démocratie authentique n'est possible que dans un état de droit et sur la base d'une conception correcte de la personne humaine » (C.A. Parag. 46). La notion d'état de droit signifie que la souveraineté repose sur le droit, sur la loi, et non pas sur les caprices du souverain ou de l'autorité politique. Donc, le droit s'applique à tous, y compris aux dirigeants politiques.

Jean-Paul II précise ce point essentiel dans le même paragraphe : « Il faut observer que s'il n'existe aucune vérité dernière qui guide et oriente l'action politique, les idées et les convictions peuvent être facilement exploitées au profit du pouvoir. Une démocratie sans valeur se transforme facilement en un totalitarisme déclaré ou sournois, comme le montre l'histoire » (C.A, parag. 44). Il y a donc des réalités et des vérités concernant l'homme qui sont supérieures au principe du vote majoritaire et qui s'imposent à tous, non seulement aux dirigeants, mais même au peuple.

C'est sans doute la limite la plus importante et la plus délicate dans les démocraties modernes. Ici, comme ailleurs, « la liberté n'est pleinement mise en valeur que par

l'accueil de la vérité » (C.A, parag. 46). Cela se traduit dans le monde contemporain par « une vive sollicitude pour les droits de l'homme » (C.A, parag. 47). Mais il ne suffit pas d'affirmer qu'il y a les droits de l'homme, il faut encore que la démocratie ait un fondement authentique qui repose sur la reconnaissance explicite de ces droits.

Jean-Paul II en rappelle quelques-uns, dont le droit à la vie, le droit de vivre dans une famille unie, le droit d'épanouir son intelligence et sa liberté par la recherche et la connaissance de la vérité, le droit de participer au travail de mise en valeur des biens de la terre et d'en tirer sa subsistance, le droit de fonder librement une famille, d'accueillir et d'élever des enfants et, enfin, synthèse de tous ces droits, la liberté religieuse.

Or, le Pape constate que « ces droits ne sont pas toujours entièrement respectés » (C.A, parag. 47) dans un gouvernement démocratique et il pense en particulier à ce qu'il appelle le scandale de l'avortement, mais aussi « aux divers aspects d'une crise des systèmes démocratiques qui semblent avoir parfois altéré la capacité de prendre des décisions en fonction du bien commun. Les requêtes qui viennent de la société ne sont pas toujours examinées selon les critères de la justice et de la moralité, mais plutôt d'après l'influence électorale ou le poids financier des groupes qui les soutiennent » (C.A, parag. 47).

Cela signifie que la principale limite au système démocratique repose sur le fait que le principe majoritaire ne peut remettre en cause les droits fondamentaux. La règle majoritaire est légitime, sauf lorsqu'elle viendrait à remettre en cause les droits fondamentaux. On le comprend facilement en prenant un exemple extrême, qui s'est hélas produit dans l'histoire : si une majorité décidait, même élue démocratiquement, de supprimer physiquement une minorité, ce serait évidemment une atteinte totalement inadmissible aux droits fondamentaux des personnes, en l'occurrence ici au droit à la vie. Le vote majoritaire ne peut pas aller contre ces droits fondamentaux.

## II - Comment défendre les droits fondamentaux ?

C'est ici que les choses en pratique se compliquent dans une démocratie car il y a deux points essentiels. Le premier, c'est de savoir quelle est la liste des droits fondamentaux et qui établit la liste. Le second est de savoir qui fait respecter ces droits fondamentaux.

Sur le premier point, la réponse que donne l'Eglise, c'est que ces droits fondamentaux sont des droits naturels, confirmés par la Révélation. Le Décalogue donne en négatif une liste des droits fondamentaux, puisque ne pas tuer ou ne pas voler justifie le droit à la vie ou le droit de propriété. Mais si les choses sont claires pour un croyant, ou pour un homme de bonne volonté qui reconnaît l'existence de droits découlant du droit naturel, comme le disait Léon XIII dans *Rerum novarum* « antérieurs

et supérieurs à ceux de l'Etat», la question reste ouverte dans une société démocratique de savoir comment est établie cette liste.

L'histoire nous montre que la liste est habituellement établie par une assemblée. C'est tout à fait typique en France, avec la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, qui est adoptée au début de la Révolution par l'Assemblée constituante, mais on pourrait en dire autant de la Déclaration des droits américaine, ou, sur un autre registre, de la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948, adoptée par l'Assemblée des Nations Unies.

Voilà, sur le plan de la cohérence, la difficulté majeure. Comment une assemblée peut-elle établir une liste de droits fondamentaux et déclarer en même temps que cette liste sera désormais intangible et que ce qu'un vote majoritaire, en l'occurrence une assemblée, a créé, un autre vote majoritaire ne pourrait le détruire. On l'a vu dans l'histoire, la tentation de modifier les droits de l'homme, la liste des droits fondamentaux, est grande.

La France elle-même a entrepris une réforme de sa constitution qui aboutit à une modification du préambule de la Constitution qui contenait la liste des droits de l'homme de 89 et l'a « complétée ». Peut-on imaginer qu'une autre assemblée un jour décide que tel ou tel droit de l'homme n'est pas fondamental et peut-être remis en cause ? Le cas de l'avortement est le plus évident, en France comme à l'étranger, puisqu'il vient contredire la liste des droits fondamentaux.

Certes, dans beaucoup de déclarations de droits, comme celle des Etats-Unis, on fait référence à Dieu, au Créateur, pour montrer que ces droits s'enracinent dans quelque chose de supérieur, mais c'est souvent une référence symbolique, ou théorique, qui n'empêche pas la modification ultérieure, et, de plus, en France, le préambule de la Déclaration des droits de l'Homme indique que cette déclaration est faite « en présence et sous les auspices de l'Être suprême », déclaration bien vague, qui évoque beaucoup plus le grand horloger de Voltaire que le Dieu des chrétiens.

Il y a ici quelque chose de fondamental sur lequel on n'a pas véritablement de solution pratique, et, par exemple, en France, un référendum pourrait modifier au scrutin majoritaire la liste des droits fondamentaux.

Il se pose une deuxième question, un peu plus simple à réaliser qui est de savoir qui fait respecter cette liste, et là les démocraties ont une réponse assez claire, qui est l'existence de Cours suprêmes, dont le rôle est de vérifier que la loi circonstancielle, votée par les parlementaires, ne va pas à l'encontre des droits fondamentaux définis dans la charte initiale. Il est arrivé souvent, aux Etats-Unis avec la Cour suprême, en Allemagne avec la Cour constitutionnelle, en France avec le Conseil constitutionnel, que cette assemblée de sages remette en cause le vote d'une loi lorsqu'à l'évidence elle vient contredire les droits fondamentaux. L'élargissement de la saisine du Conseil, par exemple en France, va dans la bonne direction, car il est arrivé dans l'histoire que

personne ne saisisse le Conseil constitutionnel et qu'une loi soit donc validée faute d'avoir été contestée.

Cette solution des sages et de la Cour suprême a cependant ses limites, ne serait-ce que dans le fait qu'il faut bien trouver un moyen de désigner les membres de la Cour suprême. En France, par exemple, ils sont désignés par tiers, par le Président de la République, le Président du Sénat, le Président de l'Assemblée Nationale. Aux Etats-Unis, c'est le Président qui les nomme sous le contrôle du congrès et donc il y a, on le voit bien dans le cas français ou le cas américain, un biais politique ; il suffit de choisir des membres de la Cour suprême, par exemple plutôt pro-life ou plutôt pro-choice, pour que la majorité de cette assemblée bascule dans un sens ou dans un autre.

Il reste cependant, au-delà du rôle de la Cour suprême, un autre verrou protecteur des droits fondamentaux, que l'actualité récente a remis à l'honneur de la manière la plus édifiante : il s'agit du rôle du chef de l'Etat. Pour entrer en vigueur, la loi doit être promulguée. Habituellement, cette promulgation est quasi-automatique. Or c'est oublier le rôle essentiel de la conscience du chef de l'Etat, gardien en dernier ressort du bien commun : si les droits fondamentaux sont détruits par une loi, par ailleurs votée dans les formes légales, doit-il donner sa signature ? L'exemple du roi des Belges Baudouin, qui avait préféré se mettre en congé de sa fonction, plutôt que de signer la loi autorisant l'avortement, fût un signal fort pour la conscience des hommes. Le cas du Grand duc Henri du Luxembourg, à propos cette fois de l'euthanasie, est également un exemple édifiant : c'est un message donné à tous pour montrer qu'au delà des formes légales, au-delà de la loi votée dans les formes voulues, il y a un droit universel et qui devrait s'imposer à tous, même au législateur.

Certes, on remarquera qu'il s'agit ici de souverains, et de souverains catholiques, mais tous les hommes de bonne volonté se trouvant à la tête d'un Etat, ont également une conscience et le droit naturel est, par définition, inscrit dans le cœur de chaque homme. Si la notion de bien commun a un sens suprême, c'est bien dans un cas comme celui-là. Et même si des artifices juridiques permettent de contourner le verrou du chef de l'Etat, par exemple en modifiant la Constitution, ce geste fort de refus est un élément essentiel pour l'éducation des consciences de tout un peuple, qui peut alors réagir et faire connaître son opposition.

Voilà pour les limites internes, sinon de la démocratie, en tout cas du vote majoritaire.

**Deuxième partie :**  
**Les limites de la démocratie dans les autres ordres sociaux**

Il s'agit cette fois-ci de ce que l'on pourrait appeler les limites externes à la démocratie. C'est-à-dire du fait que les principes démocratiques et notamment le vote majoritaire ne peuvent, notamment pour l'Eglise, pas être fondés en principe pour le fonctionnement d'institutions en dehors du cadre politique. En outre, il y a ici un risque de confusion des ordres, lorsque l'ordre politique empiète sur les ordres communautaires ou marchands.

### I - Les autres ordres ne sont pas forcément démocratiques

Si par démocratie on entend, ce qui est un aspect de la question, la participation des membres d'une communauté à l'information, voire à la décision, et au fond une application saine du principe de subsidiarité, il n'y a aucune opposition entre ce principe démocratique et les principes des diverses institutions humaines. En revanche, si l'on fait référence à la question du vote majoritaire et des décisions majoritaires, il est évident que ce principe ne peut pas s'appliquer à l'intégralité des communautés humaines.

C'est une évidence dans l'Eglise. L'Eglise n'est pas un système démocratique. Elle ne peut pas reposer sur le fait que les principes fondamentaux, ou dogmatiques, puissent être soumis à des appréciations subjectives, fussent-elles majoritaires. Elle ne peut pas reposer sur le fait que des principes moraux fondamentaux puissent être également soumis à la subjectivité des choix, fussent-ils majoritaires. Bien entendu, l'Eglise doit reposer sur une juste participation de tous les baptisés à son fonctionnement et elle a reconnu depuis longtemps le rôle des laïcs, mais l'Eglise n'est pas une démocratie. Elle suppose une hiérarchie. Elle suppose également une communion, qui n'est pas la même chose qu'une démocratie.

La famille, communauté naturelle, n'est pas non plus une démocratie. Bien entendu, chaque institution a pour but le bien commun et le bien commun représente l'ensemble des conditions qui favorisent le plein développement des personnes. Elle ne saurait donc reposer, par exemple, sur l'arbitraire des parents poursuivant un intérêt égoïste. Mais, pour autant, et notamment lorsque les enfants sont mineurs et sous la dépendance des parents, le vote majoritaire n'a pas de signification dans une famille. Il est normal que les parents écoutent les enfants, mais en dernier ressort, la décision doit être prise par le père et la mère.

La question est un peu plus délicate pour une entreprise et l'Eglise a toujours justifié la participation de tous les membres de la communauté de l'entreprise et notamment des salariés aux décisions. Participation financière ; participation donc aux bénéfices ; participation au capital ; participation à l'information ; application pleine du principe de subsidiarité également.

Il y a cependant un bien commun de l'entreprise et en dernier ressort, et notamment pour les décisions majeures, l'entrepreneur est responsable de cette définition du bien commun, et donc, il doit prendre lui-même les décisions

fondamentales. Jean XXIII, en particulier, notait que « si l'on doit assurer aux travailleurs un rôle actif dans le fonctionnement de l'entreprise où ils sont employés » (Mater et Magistra parag. 91) il fallait aussi que l'entreprise conserve « l'unité de direction nécessaire à son bon fonctionnement » (Mater et Magistra parag. 92). Cela ne signifie pas que ceux qui viennent y travailler « doivent être traités comme de simples exécutants silencieux » (M.M parag. 92) mais, s'ils doivent pouvoir donner leur avis, ils ne sont pas les décideurs en dernier ressort.

La question est différente dans d'autres communautés ou d'autres corps intermédiaires, notamment dans les associations professionnelles comme des syndicats ou dans une association à but non lucratif, comme celles qui en France relèvent de la loi de 1901. Dans ce cas, le principe majoritaire peut jouer, voire doit jouer. Il est normal qu'un organisme de ce type, même s'il doit lui aussi avoir clairement conscience qu'il existe un bien commun de l'association ou un bien commun du syndicat, peut fonctionner et doit fonctionner dans la plupart des cas suivant le principe de la décision de ses membres, et, si nécessaire, de la décision majoritaire de ses membres.

## II - Les risques de la confusion des ordres

Je terminerai par une réflexion plus personnelle, qui est la question de la distinction ou de la confusion des ordres. Il y a, en effet, des domaines distincts de la vie humaine, et notamment le domaine économique ou marchand, le domaine des communautés, de la société civile, et puis le domaine politique. On peut parler d'ordre marchand, d'ordre communautaire, d'ordre politique, et si l'homme est le même et si chacun de nous se situe en même temps dans ces trois ordres, les institutions qui charpentent ces ordres, les objectifs de ces ordres, voire même les vertus nécessaires au fonctionnement de ces ordres ne sont pas les mêmes.

L'ordre marchand a avant tout pour finalité l'échange. La production doit être mise au service des autres par l'échange. Les institutions ici sont le droit de propriété et le contrat et il n'y a pas d'ordre marchand qui puisse fonctionner sans une éthique, sans une vertu, et notamment sans la vertu d'honnêteté.

L'ordre communautaire est celui des associations, des syndicats, des Eglises, des fondations, et plus généralement de tout ce que l'on appelle couramment la société civile. Les familles font bien entendu partie de cet ordre communautaire. L'objectif principal de cet ordre communautaire, c'est le partage. Le partage des biens, le partage des sentiments, le partage de la foi. La vertu principale qui permet un bon fonctionnement de cet ordre communautaire, c'est la solidarité.

Enfin, l'ordre politique, lui, c'est celui de la lutte organisée contre la violence. C'est celui du respect des droits fondamentaux. C'est l'objectif principal. Cet ordre politique doit reposer sur des institutions de la liberté comme la démocratie dont nous avons

parlé, ou encore le principe de subsidiarité et l'existence d'une constitution. Cet ordre politique a besoin lui aussi de vertu pour fonctionner et notamment du civisme.

Il me semble que la principale faiblesse de nos sociétés contemporaines, c'est d'être désordonnées, c'est-à-dire le fait qu'il y ait une confusion des ordres, un empiètement d'un ordre sur un autre. On peut certes soutenir qu'il existe une certaine hiérarchie entre les ordres, comme le laisse entendre la Doctrine Sociale de l'Eglise, ou la philosophie traditionnelle, mais même ici la réponse n'est pas claire, car si l'ordre politique est dans certains cas supérieur à l'ordre marchand, il arrive aussi que les droits fondamentaux des personnes et des familles, qui constituent la base de l'ordre communautaire, soient supérieurs à l'ordre politique, mais on peut effectivement soutenir qu'en dernier ressort l'ordre politique est le responsable ultime du bien commun.

Ce qui me semble par contre poser un problème, c'est lorsque un ordre empiète de manière excessive sur les autres. Je crois que nous l'observons dans les sociétés modernes dans un certain nombre de dérives.

La première tentation, c'est lorsque l'ordre marchand tend à absorber l'ordre politique et l'ordre communautaire, lorsque l'économie s'étend au-delà de son domaine légitime. Le marché est légitime dans son ordre, il ne l'est pas en dehors de son ordre. Tout ne s'achète pas, tout ne se vend pas. Tout n'est pas affaire de commerce. On n'achète pas les hommes, les éléments du corps humain, ou les hommes politiques, comme on achète une marchandise. Nos sociétés modernes, souvent reposent sur cette faiblesse d'une dérive de l'ordre marchand qui absorbe les autres ordres. On le voit par exemple avec la question du travail du dimanche.

Mais il y a deux autres risques. Le second, c'est lorsque l'ordre politique absorbe totalement l'ordre marchand ou l'ordre communautaire. C'est le cas des Etats totalitaires, comme on en a connu à l'époque du nazisme ou du communisme, où l'ordre politique supprime les associations, interdit les regroupements et les syndicats, surveille les familles, persécute la religion et empêche la nécessaire liberté marchande. Dans ce cas, l'ordre politique vient se substituer aux deux autres ordres, et cela peut être aussi une tentation, même dans les régimes démocratiques, lorsque l'Etat veut s'occuper de tout, de la vie économique courante, qui ne relève pas de lui - ce n'est pas à l'Etat de décider ce que je consomme - ou encore lorsque l'Etat vient s'occuper de la vie familiale. Comme le disait Léon XIII dans *Rerum novarum* « en substituant à la providence paternelle, la providence de l'Etat, les socialistes vont contre la justice naturelle et brisent les liens de la famille » (*Rerum novarum*, parag. 11). Et le Pape de préciser : « l'autorité paternelle ne saurait être abolie, ni absorbée, par l'Etat ».

Enfin, le dernier risque que l'on voit dans un certain nombre de pays, c'est lorsque l'ordre communautaire vient absorber l'ordre politique ou l'ordre marchand. C'est le cas lorsqu'à l'intérieur de l'ordre communautaire, la religion tend à se transformer en théocratie. La théocratie signifie que le religieux refuse sa légitime autonomie à l'ordre

politique et à l'ordre communautaire et tend à l'absorber totalement. Or, ici encore, cette vision est contraire au principe de la Doctrine Sociale de l'Eglise et notamment au principe posé par le Christ de la séparation entre Dieu et César.

En conclusion, s'il est évident que l'ordre démocratique, et notamment le principe fondateur du vote majoritaire, a des limites dans le domaine de la politique, il est vrai aussi que la démocratie et le vote majoritaire ont des limites en dehors de la politique. Cela vient nous rappeler d'une manière plus générale qu'aucune institution, aucune valeur, fut-elle légitime, ne peut être posée en absolu. C'est Pie XI qui nous avait mis en garde dans son encyclique de 1937 sur la condamnation du nazisme, *Mit brennender Sorge*, au paragraphe 12 : « Quiconque prend la race, ou le peuple, ou l'Etat, ou la forme de l'Etat, ou les dépositaires du pouvoir, ou toute autre valeur fondamentale de la communauté humaine (...), quiconque prend ces notions pour les retirer de cette échelle des valeurs, même religieuses, et les divinise par un culte idolâtrique, celui-là renverse et fausse l'ordre des choses créé et ordonné par Dieu ».