

**4^{es} Assises de l'Association des auditeurs de
l'Académie internationale de droit
constitutionnel**

**LA CITOYENNETE
AUJOURD'HUI**

**sous la direction de
Henry Roussillon**

Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse

**Cet ouvrage reprend les communications présentées lors
du colloque organisé à l'Université Cheikh Anta
Diop de Dakar, les 27, 28 et 29 avril 2006**

**Copyright et diffusion : 2006
Presses de l'Université Toulouse I
sciences sociales
2 rue Gabriel Marty
31042 Toulouse cedex**

ISBN : 2-915699-33-X

Couverture : « L'École d'Athènes » par Raphaël (détail).

TABLE DES MATIERES

Le citoyen et le suffrage : le mythe de la démocratie directe. De la démocratie « participative » à la démocratie « réactive » par Henry Roussillon.....	11
Discours d'ouverture par Hager Ben Cheikh Ahmed–Dellagi.....	25
La citoyenneté au regard de la constitution par Jean Gicquel.....	29
 PREMIERE PARTIE : Citoyenneté et pensées constitutionnelles	
Jean-Jacques Rousseau et la citoyenneté par André Cabanis.....	43
La citoyenneté dans la pensée de Léon Duguit par Dmitri Georges Lavroff.....	69
La citoyenneté dans l'œuvre du doyen Hauriou par Jean-Marie Crouzatier.....	85
 DEUXIEME PARTIE : Citoyenneté et Etat	
Le citoyen local dans un Etat décentralisé par Mayacine Diagne.....	99

Table des matières

Citoyenneté et service militaire : Mythe et réalité en France par Michel L. Martin.....	107
La citoyenneté et la représentation parlementaire par Ouafa Filali.....	129
Citoyenneté et diversité culturelle par Hager Ben Cheikh Ahmed-Dellagi.....	139
TROISIEME PARTIE : Citoyenneté et non-citoyenneté	
Citoyenneté et Révolution française : naturalisation et ostracisme par Olivier Devaux.....	153
Les droits politiques des étrangers par Francis Delpérée.....	173
Citoyenneté et Diaspora : L'Etat-nation et son citoyen hors de ses frontières par Pierre de Gaétan Njikam Mouliom.....	187
QUATRIEME PARTIE : Citoyenneté et Conseil constitutionnel	
La citoyenneté vue par le Conseil constitutionnel français par Pierre Esplugas.....	207

Table des matières

L'accès des particuliers à la justice constitutionnelle au Sénégal par Babacar Gueye.....	221
Le citoyen et la charte africaine des droits de l'homme et des peuples dans la jurisprudence constitutionnelle sénégalaise par Mouhamadou Mounirou Sy.....	229
Intervention de M. Jalel Lakhdar.....	256
Rapport de synthèse par Neila Chaâbane.....	261

**LE CITOYEN ET LE SUFFRAGE : LE MYTHE
DE LA DEMOCRATIE DIRECTE.
DE LA DEMOCRATIE « PARTICIPATIVE »
A LA DEMOCRATIE « REACTIVE »**

**par Henry Roussillon,
président de l'Université Toulouse I sciences sociales,
vice-président de l'Académie internationale
de droit constitutionnel**

Depuis les origines, c'est-à-dire, pour ce qui nous concerne, depuis la Grèce antique quatre ou cinq siècles avant le Christ, où apparaissent, à Athènes, à la fois le mot et le phénomène qu'il désigne, les hommes n'ont cessé de réfléchir aux caractères fondamentaux de ce mode d'exercice original du pouvoir politique qu'est la « démocratie » conçue comme le gouvernement du peuple par le peuple. La tentation a été grande de considérer que la « véritable » démocratie ne pouvait être que « directe » comme sur l'Agora, où ne se réunissait, en réalité, qu'une toute petite partie de la population, à savoir les « citoyens ». Cette idée nous la retrouvons sous la plume d'un Jean-Jacques Rousseau qui finit par reconnaître tout de même qu'un tel système de gouvernement n'était, en définitive, adapté, sinon concevable, que pour « un peuple de dieux », ce qui serait encore à prouver. Plus près de nous, on peut y ajouter le fameux *Livre vert (La démocratie : le pouvoir du peuple, Cujas 1976)*, de Muhammar el Kadhafi, ce dernier étant soucieux d'apparaître, dans un contexte culturel et idéologique qui se veut original, comme le père de la « troisième théorie universelle » !

Henry Roussillon

Autrement dit, la véritable démocratie se passerait totalement du phénomène de l'élection et donc du suffrage. Par conséquent, le sujet prévu dans le cadre de ce colloque, « le citoyen et le suffrage : le mythe de la démocratie directe », se trouverait amputé d'une partie importante, la référence au « suffrage » précisément, sauf à se limiter à une variante de la démocratie directe qui utilise une forme particulière de suffrage, la technique du référendum, qui débouche sur la démocratie « semi-directe » simple avatar de la première. « Le citoyen et le mythe de la démocratie semi-directe », voilà, en définitive, quel est notre sujet !

L'intérêt d'un tel sujet réside dans le fait que, malgré toutes les limites et tous les défauts maintes fois exposés et que nous reprendrons dans une deuxième partie, la démocratie semi-directe continue de fasciner les constituants de tous les pays au moment où un nombre croissant d'Etats empruntent le chemin difficile de la démocratie sur les ruines des dictatures de toutes natures qui ont marqué, voire ensanglanté, le XXe siècle. Il convient de préciser que cette démocratie semi-directe, et le référendum sous ses différentes formes, ne sont pas réservés au tiers monde ou aux anciennes démocraties populaires, dans lesquels il constituerait une forme primitive de la démocratie ; il n'est que de constater qu'en France, dans la logique du gaullisme, héritier du bonapartisme, le référendum a connu une extension de son champ d'application théorique (cela ne signifie pas une mise en oeuvre effective) sous la Ve République avec la révision constitutionnelle du 4 août 1995 voulue par le Président Jacques Chirac nouvellement élu et modifiant profondément l'article 11, non appliqué à ce jour.

Dans un tel contexte, peut-on affirmer que la démocratie semi-directe est un mythe ? Oui, sans doute et dans le double sens de ce terme, à savoir, un idéal à atteindre, comme il en existe beaucoup dans l'histoire humaine, voire une utopie, sans intérêt véritable, mais également une solution présentant de graves défauts, c'est-à-dire essentiellement négative et constituant, paradoxalement peut-être, une menace grave pour la citoyenneté elle-même (voir notre article « Contre le référendum » dans le numéro de la revue *Pouvoirs* n° 77 de

Le citoyen et le suffrage

1996, p. 181).

Nous n'aborderons pas ici une question qui relève de la science politique et qui n'est pas sans intérêt dans une perspective plus large qui n'est pas la nôtre, à savoir : quelle est la signification politique, et plus encore politicienne, de la démocratie semi-directe. Est-elle de droite ou bien de gauche ? Comme on peut chercher à savoir si, dans les modes de suffrage, la représentation proportionnelle est de gauche et le scrutin majoritaire de droite ou l'inverse ? Ou, encore si le tramway est de droite et le métro de gauche question, apparemment dérisoire sinon ridicule, qui a empoisonné ces dernières années les choix stratégiques en matière de transport collectif dans plusieurs grandes villes françaises ? Questions de « café du commerce » diront les mauvaises langues d'autant plus que les réponses sont loin d'être évidentes... ? Peut-être mais n'est-ce pas là, sur le zinc, que survit aujourd'hui, un débat politique quotidien extrêmement appauvri comme cela apparaît dans la précampagne pour l'élection présidentielle de 2007 réduite souvent à des arguments « people » dans *Voici* et ailleurs comme s'en est ému Laurent Fabius ?

I - La démocratie semi-directe en tant qu'idéal de la citoyenneté

Une fois admis que la démocratie directe qui rejette, par définition, toute forme de suffrage n'a jamais existé et ne survit qu'à titre anecdotique, dans quelques cantons reculés des Alpes suisses, nous limiterons notre réflexion, pour les raisons ci-dessus mentionnées, à la démocratie semi-directe, c'est-à-dire référendaire.

Ainsi délimité, notre sujet doit être situé dans une perspective évolutive qui fait apparaître chronologiquement trois grandes phases justifiant l'idée de la démocratie référendaire comme idéal.

A – La crise du régime représentatif

A bas l'abbé Siéyès ! Père putatif (« Observations sur le rapport du comité de constitution », discours du 2 thermidor an III) de la théorie de la souveraineté nationale conçue à partir des insuffisances de la théorie de la souveraineté populaire imaginée par J.J. Rousseau, Siéyès avait tenté de justifier sa conception, fondant le régime

Henry Roussillon

représentatif et donc le recours au suffrage, grâce à l'image très connue du « député facteur » : le citoyen n'est pas plus libre en allant porter sa lettre à Bordeaux qu'en la confiant à la poste... Le suffrage permet de choisir le « facteur » c'est-à-dire un homme, un « représentant ». Sur le plan théorique, cette démonstration, malgré sa vigueur, n'est pas totalement convaincante, on le sait, car nous sommes en présence d'un « facteur-député » assez spécial qui écrit lui-même la lettre au lieu de se contenter de la porter... comme l'a très bien montré Condorcet qui a dénoncé avec force l'idée même de mandat impératif conçu parfois comme un moyen « d'encadrer le représentant-facteur » !

D'où l'idée de certains de faire intervenir directement le citoyen, par voie de référendum au moins, afin de s'assurer de l'authenticité du message transmis et confié au représentant « facteur ». En fait, et on s'en aperçoit chaque jour, il n'est pas raisonnable de faire porter la démonstration, comme le fait Siéyès, sur la pertinence, ou non, du message confié au représentant ; ce qui importe c'est le « bon choix » du député-gouvernant durant un mandat plus ou moins long, peu importe cette durée quoi qu'on en dise parfois dans un but égoïste ou démagogique.

Si l'on ne croit pas à la possibilité de ce « bon choix », et donc à la logique du régime représentatif, en revanche on est conduit à se tourner vers la démocratie semi-directe. Le raisonnement de Siéyès est alors déconsidéré, à ceci près que la plupart des démocraties dans le monde ont reposé et reposent sur ses idées !

Autre manifestation, non plus théorique mais pratique, de la remise en question, voire de la crise, du régime représentatif, c'est l'inefficacité, de plus en plus évidente, des représentants : on constate, en effet, que la victoire d'un parti politique, ou d'une coalition, les fameuses majorités plurielles, si larges soient-elles, ne permet pas aux gouvernants de mettre en oeuvre la totalité, voire, tout simplement, la partie essentielle de leur programme, annoncé ou non. Un seul exemple très récent, suffit à le montrer : la victoire très large de l'UMP aux élections présidentielle et législatives de 2002 ne lui a pas permis de réaliser plusieurs points essentiels de son programme. On l'a vu,

Le citoyen et le suffrage

en particulier, avec la grave crise du CPE au printemps 2006 rejeté par la « rue ». Il serait aisé de multiplier les exemples, qu'ils concernent la droite ou la gauche en France ou dans d'autres pays voisins (Grande-Bretagne, Allemagne, Italie...).

Nous sommes entrés là dans une dérive de la démocratie représentative que nous pouvons désigner par l'expression « démocratie réactive » (voir notre éditorial in *Ut1 magazine* juin 2006 : « CPE : démocratie "réactive" ») ; celle-ci transfère le pouvoir de décision des représentants impuissants aux groupes de pression, coordinations plus ou moins spontanées, syndicats plus ou moins représentatifs en termes d'adhérents, voire tout simplement à la « rue », c'est-à-dire, dans tous les cas, à des minorités agissantes formées pour cela ou manipulées et en tous cas non légitimées démocratiquement c'est-à-dire par l'élection. Cette paralysie du pouvoir majoritaire, et donc « a priori » seul légitime, est d'autant plus grave qu'elle intervient à propos de sujets essentiels : utilisation du nucléaire, politique de l'immigration, écologie, financement des retraites, politique pénale, réforme de l'enseignement, pas seulement supérieur, lutte contre le terrorisme...

La tentation est grande alors d'imaginer qu'une solution idéale est constituée par le recours massif à la procédure du référendum ; nous en verrons les dangers et les limites évidentes dans la deuxième partie.

Une solution intermédiaire entre la démocratie représentative et la démocratie semi-directe est proposée parfois, la « démocratie participative ». Le professeur Guy Carcassonne (*Le Point* du 7 septembre 2006 : « La démocratie participative à la loupe ») paraît y croire, au prix d'une révision constitutionnelle : « cette démocratie participative est plus que la démocratie représentative, mais moins que la démocratie directe en ceci que le pouvoir de décision, notamment parlementaire, n'est pas remis en question... » Il s'agit là, à nos yeux, d'une fausse piste en ce que, comme le montrent toutes les analyses sur le terrain, les citoyens n'ont aucune envie, à l'exception de quelques minorités agissantes, une fois encore, et sur des points très particuliers, ce qui nous renvoie à la « démocratie réactive », de se

Henry Roussillon

mobiliser durablement et de participer à des réunions régulières à l'heure des émissions de télé...

Cette situation de blocage est aggravée par les accusations, souvent démagogiques et perfides, d'incompétence, voire de corruption des élites politiques ; il n'est que d'ouvrir les journaux pour constater que peu de pays sont épargnés. On citera dans le désordre : emplois fictifs dans les mairies de droite ou de gauche, affaire du sang contaminé, abus de biens sociaux, marchés publics soupçonnés d'être truqués...

Enfin, une accusation concernant toujours le régime représentatif met en avant le manque de représentativité non plus politique (le contrôle de la sincérité des élections dans les nouvelles démocraties, mises en place ces dernières années sous le contrôle d'organisations internationales diverses (ONU, ONG...), dans les pays du tiers monde en particulier, est relativement efficace) mais de représentativité sociologique ; cette dénonciation se traduit par la revendication de la parité hommes-femmes lors des élections, ce qui ouvre la porte demain à une politique systématique et fondamentalement dangereuse pour la démocratie sous toutes ses formes, avec la mise en place de quotas pour les races, les religions, les comportements sexuels... Il est clair que cette objection, concernant la non-représentativité sociologique du fait de l'élection, tombe à point pour prôner une démocratie référendaire qui paraît être la seule à ignorer une telle dérive communautariste au sens large puisque, pour elle, il n'y a que des citoyens !

Toutes ces dénonciations des « tares » de la démocratie représentative se traduisent par une situation relativement nouvelle en Europe et qui a tendance à devenir systématique en France : on change de majorité à chaque élection dans une sorte de fuite en avant effrénée et sans autre objectif que le changement pour le changement ou encore l'alternance sans alternative ! Ceci est le signe d'un profond malaise dans les relations représentants-représentés et ouvre la porte à la recherche d'un système dans lequel le représentant doit disparaître pour laisser la place au citoyen s'exprimant directement.

On pourrait y ajouter la difficulté à dégager une majorité de

Le citoyen et le suffrage

gouvernement, de toutes façons impuissante (voir ci-dessus), conduisant à des cas de figure originaux en démocratie : la « cohabitation » en France, par exemple, à plusieurs reprises, ou la « grande coalition » en Allemagne, en Italie ou en Israël... Faute d'alternative crédible et dans un monde « globalisé », on pourrait reprendre le slogan souvent scandé dans la rue par les manifestants de tous bords : « Tous ensemble ! Tous ensemble ! », le meilleur « ensemble » étant à un certain moment le peuple dans sa totalité s'exprimant directement !

Enfin, dernière difficulté remettant en cause les représentants : le développement d'élections tellement « serrées » et contestées dans leurs résultats, dans des conditions frôlant le ridicule (les perforations des bulletins de vote américains examinées à la loupe...) qu'il faut recompter plusieurs fois les bulletins, ajourner de plusieurs semaines la proclamation des résultats, voire laisser un juge suprême, à la légitimité contestable, décider qui est élu ; que l'on songe au spectacle navrant donné par les USA lors de la première élection de G.W. Bush, l'Italie ou le Mexique plus récemment (élection présidentielle de 2006)...

B – L'avènement de la « démocratie gouvernante »

Cette expression de « démocratie gouvernante », opposée à la « démocratie gouvernée », nous la devons au professeur Georges Burdeau. Elle permet de situer l'évolution de la démocratie dans une perspective de progrès historique. La « démocratie gouvernée », apparue au début du XIXe siècle, serait une fausse démocratie ou, en tout cas, une démocratie imparfaite et embryonnaire car faisant trop de place à deux autres principes de légitimité du pouvoir politique : le principe monarchique (présent dans le régime parlementaire des origines ; selon Michel Debré, il aurait fallu attendre la Ve République pour avoir enfin, en France, une République parlementaire ; voir son discours devant le Conseil d'Etat en août 1958) et le principe aristocratique qui survivra longtemps dans les chambres « hautes ». La victoire exclusive du principe démocratique n'interviendra, il faut le reconnaître, qu'à la fin du XIXe siècle et surtout dans la seconde

Henry Roussillon

moitié du XXe ; cette lente évolution paraît donner raison, une fois encore à Rousseau contre Siéyès avec la généralisation du suffrage universel en particulier (que l'on songe au droit de vote très récent des femmes). C'est le triomphe de « *l'homo politicus* » ou plus précisément encore de « *l'homo civicus* » qui renvoie à un des acteurs clefs de l'économie libérale (on peut se poser la question de savoir si la démocratie peut être autre chose que libérale devant l'échec des démocraties dites « populaires », « sociales », « organiques »...), « *l'homo economicus* » qui suivant la formule célèbre « naît enfant trouvé et meurt célibataire » ce qui l'apparente à un être virtuel, voire mythique. L'idéal de la démocratie semi-directe reposerait sur cet improbable « *homo civicus* ».

Mais la théorie de la « démocratie gouvernante » ne va pas jusqu'au bout de sa logique puisqu'elle ne prône pas, au départ en tout cas, l'usage intensif du référendum dont elle se méfie, à juste titre, dans un monde où la formation politique du citoyen ne paraît pas suffisante. Elle se méfie, en effet, de « *l'homo civicus* » comme des représentants qu'elle s'efforce d'encadrer tous deux au sein de partis très structurés et peu démocratiques qui deviendront souvent des partis de masse ; notons que les partis eux-mêmes recourent, pour éviter cette critique, de plus en plus à des techniques de démocratie semi-directe pour prendre des décisions ou choisir des candidats, ainsi les primaires aux USA ou le PS (s'agissant des adhérents) sur le projet de constitution européenne, quitte à ne pas être suivis par leurs électeurs, éternel problème du « peuple légal » et du « peuple réel » au sein même des appareils politiques eux-mêmes.

Cette « démocratie gouvernante » se méfie, enfin, des juges perçus comme faisant partie d'une caste plus ou moins aristocratique et sans légitimité démocratique mais difficilement contournables et de plus en plus puissants grâce au concept « d'Etat de droit » pris comme synonyme de démocratie ; que l'on songe à la très riche, mais insuffisante, formule du professeur Georges Gurvitch : « la démocratie ce n'est pas le règne du nombre, c'est le règne du droit ». La « démocratie gouvernante » a été, en définitive, un régime de « démocratie légale », c'est-à-dire fondée non sur la constitution mais

Le citoyen et le suffrage

sur la loi ; or qui fait la loi aujourd'hui ? Ni le peuple, ni ses représentants mais le juge aidé par le pouvoir technocratique de la haute administration ! L'idéal de la démocratie semi-directe peut-il être un rempart contre le « gouvernement des juges » ? Un espoir demeure, c'est la chance de tous les mythes.

C – Vers la cyber-citoyenneté

Nous venons de voir sur quel socle, la crise du régime représentatif et l'avènement de la « démocratie gouvernante » repose l'idéal d'une démocratie directe ou référendaire. Nous avons rencontré les limites d'un tel système et les critiques possibles qui seront reprises et développées dans la deuxième partie ; les partisans d'une démocratie directe ou semi-directe répondent en mettant en avant les technologies modernes de consultation de l'opinion publique.

La citoyenneté moderne aurait les moyens de s'exprimer directement et sur tous les sujets importants pour réaliser l'idéal, le mythe démocratique. La preuve que de nouveaux moyens existent ne réside-t-elle pas dans la multiplication, pour ne pas dire la prolifération, y compris dans les Etats les moins développés, de sondages d'opinion pas toujours fiables ? L'argument paraît fort, à ceci près que les sondages contribuent certes à réaliser d'une certaine manière l'idéal démocratique mais qu'ils n'échappent pas à des critiques, souvent décisives, que nous développerons dans la deuxième partie, visant, en réalité, toutes les techniques de démocratie semi-directe. On se contentera d'indiquer ici que les sondages contribuent à façonner l'opinion publique autant qu'à l'exprimer ce qui est gênant quand on connaît les officines, fort peu démocratiques pour la plupart, qui réalisent ces sondages.

A ceux qui dénonceraient l'ambiguïté des sondages toujours décalés, dans le temps en particulier, par rapport au problème concerné, les inconditionnels de la démocratie semi-directe proposent une solution plus moderne encore, la consultation par l'internet, via le SMS éventuellement, c'est-à-dire le « référendum en continu ». L'idéal deviendrait une réalité incontestable et facile à mettre en oeuvre au

Henry Roussillon

point de perdre son caractère mythique !

En fait, les choses sont beaucoup plus complexes qu'il n'y paraît et la cyber-démocratie mériterait un colloque pour elle seule. Nous nous contenterons d'indiquer ici que la démocratie ne saurait en aucune manière, sauf à perdre tout ce qui fait sa richesse et, en particulier, sacrifier le débat qui est au cœur de sa nature et ne saurait se réduire à un « Chat » ou à un « Blog ».

Autrement dit, la démocratie serait caricaturée par une technique, l'internet, fondée sur l'éphémère, l'instantané et le virtuel. La démocratie devenue comme le notent les lecteurs attentifs de Rousseau une forme « absolue » de pouvoir irait jusqu'au bout de sa logique et cesserait d'être un idéal pour ne plus constituer que le fourrier de la dictature, fût-elle molle. D'idéal, la démocratie semi-directe deviendrait menace !

II – La démocratie semi-directe menace pour la citoyenneté

Il s'agit là d'un des aspects très connu de notre sujet et nous renvoyons, pour l'essentiel, aux très nombreux colloques et articles le concernant.

La démocratie semi-directe, et donc le référendum, constitue une menace et non plus un idéal, pour la citoyenneté à trois points de vue : le référendum est une procédure anti-démocratique tout d'abord dans son déclenchement, ensuite dans sa logique interne, enfin dans ses conséquences pratiques.

A – Une procédure antidémocratique dans son déclenchement

Le premier problème qui se pose au pouvoir politique soucieux de donner la parole aux citoyens est celui de l'opportunité ou non d'utiliser la procédure référendaire pour modifier la législation ou la constitution. Faut-il ou non consulter directement les citoyens ? Laisser aux gouvernants un tel pouvoir de choisir c'est amputer gravement celui des citoyens et ouvrir la porte à toutes sortes de manipulations et de jeux politiques. Ceci est très connu.

Certes, il est possible de réduire, voire de faire disparaître ce risque d'un véritable « détournement de pouvoir » en confiant aux

Le citoyen et le suffrage

citoyens eux-mêmes le droit d'initiative référendaire ; c'est ce que l'on désigne de l'expression « référendum d'initiative populaire » (RIP) qui n'existe que dans quelques Etats (Suisse, Italie...) et le plus souvent seulement au plan local comme aux USA. Un certain nombre de citoyens (chiffre variable mais de toutes façons une minorité) font connaître, en rassemblant suffisamment de signatures, leur volonté de voir l'ensemble des électeurs consultés soit sur une question de principe, soit sur un texte précis rédigé par eux ; il peut s'agir dans certains cas d'un référendum abrogatif. Cette procédure du RIP paraît répondre aux objections mentionnées ci-dessus dénonçant les manipulations lors du déclenchement. En réalité, les choses sont beaucoup plus complexes et la procédure « citoyenne » beaucoup moins démocratique que certains le proclament avec une certaine inconscience. En effet, la génération spontanée n'existant pas plus dans le monde politique que dans celui de la nature, il faut bien que la fameuse initiative populaire vienne de quelque part et soit portée par des institutions dont rien ne garantit qu'elles seront parfaitement démocratiques dans leur structure et dans leur fonctionnement. Ainsi, dans certains Etats américains (USA), comme la Californie, on a assisté ces dernières années à la création d'agences privées chargées, moyennant finances (entre un et deux millions de dollars pour une initiative) évidemment, de collecter les signatures nécessaires au déclenchement d'une consultation référendaire. A défaut d'agence, ce sont des groupes de pression professionnels ou idéologiques qui se chargent de ce travail en mobilisant de gros moyens de propagande. Sans entrer plus avant dans l'analyse de ce phénomène on peut affirmer qu'on se trouve là en présence, en quelque sorte, d'une nouvelle catégorie de « représentants », ces organismes, ce qui fait que cette procédure de démocratie semi-directe se trouve viciée à la source et ne garantit pas un rôle important aux citoyens concernés sans même évoquer la question de l'égalité entre ces citoyens.

Le deuxième problème de ces procédures référendaires, qu'elles soient d'initiative gouvernementale ou citoyenne, est celui de la rédaction de la question posée. En effet, le libellé de la question posée n'est en aucune façon neutre quant au résultat probable. Il s'agit de

Henry Roussillon

conduire, de façon plus ou moins insidieuse, les citoyens à répondre « oui ». De plus, le contenu de la question influe sur la réponse ; on l'a vu en 2005, à propos du projet de constitution européenne : le texte était beaucoup trop long et sans intérêt et bien peu de citoyens avaient lu le projet. C'est vrai, en général pour tous les textes constitutionnels : qui avait lu le document qui allait devenir la constitution de la Ve République en 1958 ? Et ceci est vrai de tous les Etats se trouvant dans une situation comparable. Mis à part quelques sujets simples comme la suppression éventuelle de la peine de mort, pour lequel il n'y a d'ailleurs pas eu de référendum en France (le résultat recherché n'étant pas acquis à l'avance...), les sujets ne sauraient se réduire à une formulation simple et nous touchons déjà à la nature même de cette procédure. Inutile d'évoquer longuement ici les cas où, au contraire, le résultat est trop évident pour mériter une procédure lourde et coûteuse comme un référendum. Ce fut le cas de la suppression de la conscription militaire en France par exemple.

B – Une procédure anti-démocratique dans sa logique interne

Nous arrivons ici au cœur même des doutes, des objections, des limites que l'on peut découvrir s'agissant de la démocratie semi-directe et qui transforment ce que l'on a présenté comme un mythe idéal en une menace grave pour la démocratie elle-même.

En effet, la logique référendaire repose sur une structure binaire puisque la réponse à la question posée (nous écarterons l'hypothèse des questions multiples ou de la question à réponses multiples) se réduit à « oui » ou « non ». La logique du référendum est donc forcément réductrice ; elle réduit la réalité à un dilemme entre le vrai et le faux, le bon et le mauvais, le blanc et le noir ce qui est l'opposé de la vie réelle. La complexité de la vie réelle appelle des réponses comme le « oui si », le « non mais », le « peut-être », autant de réponses impossibles dans une consultation référendaire ; tout cela en mutilant le débat, comme nous l'avons déjà dit, alors que le débat est le moment fort de la démocratie aussi bien sur l'Agora que dans l'enceinte d'une assemblée. La démocratie c'est avant tout la parole porteuse de nuances, de compromis et de dialogue, le tout

Le citoyen et le suffrage

débouchant sur des amendements, impossibles eux-aussi dans un référendum. Les citoyens le comprennent bien : nous avons voté « non » au projet de constitution européenne parce que nous sommes pour l'Europe, mais une autre Europe, un mythique (nous retrouvons le mythe) « plan B » qui n'a jamais existé ; l'incohérence, pour ne pas dire plus, de ce genre de discours discrédite complètement la procédure utilisée et pas seulement parce que les représentants auraient, eux, adopté le projet de constitution. Combien ont voté « non » à cause du « lundi de Pentecôte » ou d'une aversion pour celui qui posait la question, Jacques Chirac en l'occurrence (il paraît que le citoyen répond non à la question posée mais à celui qui la pose ; le mythe devient cauchemar ! Sans parler du référendum-plébiscite...). Inutile d'insister, tellement la perversité de la procédure référendaire est évidente du point de vue de sa logique.

*

**

Pour conclure, le mythe de la « démocratie semi-directe » entretenu par quelques nostalgiques d'un âge d'or ou, à l'opposé par quelques visionnaires d'un avenir radieux, ne constitue pas une alternative crédible ni à ce que nous voulons bien qualifier de mythe de la « démocratie représentative » ni à un autre mythe, que nous ne pouvons analyser ici, celui de la « démocratie participative » qui semble avoir les faveurs du moment ; cette dernière, décrite parfois comme un substitut à la démocratie semi-directe serait une synthèse des deux premières ; elle permettrait au citoyen de gouverner dans des micro-assemblées se réunissant fréquemment ; en fait, il s'agirait de sortes de « comités populaires » (voire la position de M. Kadhafi) ne réunissant que quelques citoyens encadrés par quelques leaders dans les pays libres et totalement manipulés par le pouvoir en place ailleurs. A l'heure de la télévision et malgré le temps libre libéré par la réduction du temps de travail, il serait totalement utopique d'espérer voir les citoyens se précipiter dans ce genre de réunion !

Qu'on le regrette ou qu'on s'en félicite, la démocratie

Henry Roussillon

contemporaine ne croit plus aux vertus du suffrage et encore moins aux « grandes messes » référendaires (il n'est que de voir le taux d'abstention considérable dans des pays comme la Suisse lors des consultations populaires) ; le citoyen moderne ne fait que réagir au cas par cas à des mesures prises par un pouvoir plus ou moins technocratique nullement désigné et légitimé par le choix d'un programme (voir la campagne présidentielle française de 2006-2007) ; les candidats n'ont plus de programme fondamentalement original dans un monde marqué par la mondialisation et donc l'uniformisation. Nous sommes rentrés dans une société civile et politique dans laquelle les alternances politiques se font de plus en plus fréquentes sans qu'il y ait à la base des choix de véritables alternatives. La « démocratie réactive » est loin de constituer un idéal mais les mythes passés ont vécu et dans ce vide conceptuel la démocratie réactive constitue un pis aller. Certains préféreront parler de « démocratie du contrôle », celui-ci étant facilité par un rôle accru du juge, des autorités administratives indépendantes qui prolifèrent et constituent une nouvelle forme de confusion des pouvoirs malgré un discours qui prétend au contraire et par des institutions innommées tout aussi contestables quant à leur légitimité.

DISCOURS D'OUVERTURE

**par Hager Ben Cheikh Ahmed–Dellagi,
enseignante à la Faculté de droit de Tunis,
secrétaire générale de l'AAAIDC**

Excellences, honorables invités,
Chers collègues, chers auditeurs,
Mesdames et messieurs,

Voilà déjà près de vingt-et-un ans que l'association existe et que grâce à elle, de jeunes constitutionnalistes ne cessent de se rencontrer, car « l'ambition de l'association a toujours été de faire en sorte que le passage des auditeurs à l'Académie ne soit pas qu'une rencontre éphémère qui ne dure que le temps d'une session »¹. L'association a toujours œuvré pour que ces échanges continus entre auditeurs venant de cultures différentes, soit le point de départ d'une découverte et d'une connaissance de l'autre, une façon de tisser des liens solides, car l'association c'est une grande histoire d'amitié et une grande histoire d'amour et d'engagement.

C'est ainsi que « l'élargissement croissant de la représentation géographique et culturelle des auditeurs, au sein de l'Académie et par là même au sein de l'association, assure la richesse de ces échanges qui permettent la découverte de cultures juridiques différentes, découverte qui conduit chacun de nous à relativiser ses référents et

¹ Éditorial de l'*Annuaire 2005* par Ghazi GERAIRI et Salsabil KLIBI, respectivement secrétaire général et trésorière de l'AAAIDC, tous deux sortants.

Hager Ben Cheikh Ahmed–Dellagi

ses valeurs et à respecter ceux de l'autre, sans toutefois céder sur la valeur ultime que le droit constitutionnel se veut de défendre à savoir la dignité de l'Homme et tout ce qu'elle emporte comme droits fondamentaux »².

Nous voudrions également vous informer que, suite à sa dernière assemblée générale tenue le 12 juillet 2005 à Tunis, le bureau de l'association s'est vu doté d'une nouvelle équipe qui œuvrera comme celles qui l'ont précédée, à promouvoir l'action de l'association et à raffermir ses acquis. Je voulais profiter de cette occasion pour remercier l'Académie en les personnes de son secrétaire général et de sa trésorière, ici présents, et qui nous permet de profiter de son infrastructure, car sans cette aide précieuse l'association n'aurait pu continuer.

Dois-je vous rappeler ce que sont les assises ?

Les assises sont une idée lancée lors de la session de 1994, qui consiste en l'organisation d'une rencontre ailleurs qu'à Tunis, et à laquelle prennent part les auditeurs des différentes sessions. Ces rencontres sont aussi l'occasion pour débattre de questions touchant au droit constitutionnel. Ainsi quatre assises ont déjà eu lieu : les premières assises ont eu lieu à Paris en 1995 autour du thème « Constitution et Développement », les secondes ont eu lieu à Toulouse en 1996 autour du thème « Référendum et démocratie », les troisièmes ont eu lieu à Düsseldorf en 1997 autour du thème « Le Développement de la société sous l'influence des droits fondamentaux et des droits de l'homme » et les quatrièmes se sont tenues en 2000 à Louvain-La-Neuve en Belgique autour du thème de « La responsabilité de l'exécutif et de ses membres ».

Ce sont donc les cinquièmes assises qui se tiennent cette année à Dakar au Sénégal autour du thème de « la citoyenneté ». Nos amis sénégalais, organisateurs de ces rencontres, s'étaient attelés à la tâche dès le mois de septembre 2005, afin de nous permettre de nous réunir sur cette terre sénégalaise. A l'avenir et pour les sixièmes assises plusieurs villes sont candidates : Alger, Byblos (Baalbek) au Liban,

² *Ibid.*

Discours d'ouverture

Abidjan en Côte d'Ivoire et Bogota en Colombie, en souhaitant que ces candidatures ne restent pas au stade de la candidature, et que l'organisation des assises reprendra de manière périodique.

Je tenais enfin à vous transmettre le bonjour de notre président empêché, Juan Carlos Pelaez qui se trouve actuellement en Colombie, et qui est si bien représenté par ses vice-présidents Pierre Esplugas, Pierre de Gaétan Njikam et Serigne Bassirou Gueye.

Chers auditeurs depuis plus de vingt ans, les membres de l'association ont tissé des liens qui se sont développés au-delà des frontières pour constituer une amitié transfrontalière solide : l'association a désormais ses fidèles, ses amis, ses traditions et il ne tient qu'à vous de perpétuer ces traditions et de veiller à la réussite de ces rencontres. Votre présence lors de ce grand colloque international est la plus grande marque de soutien et d'attachement que vous pouvez apporter à votre association, parce que ces rencontres ont lieu au-delà de vos frontières, et parce que notre association, notre amitié et nos idéaux dépassent et dépasseront toujours toutes sortes de frontières.

Je vous remercie.

LA CITOYENNETÉ AU REGARD DE LA CONSTITUTION

par Jean Gicquel,
professeur à l'Université de Paris I
Panthéon-Sorbonne

*« C'est un lieu commun d'opposer [...] l'avarice
grecque à la générosité romaine : alors que
la cité grecque pratiquait le numerus clausus,
Rome a recouru à tous les procédés
pour augmenter le nombre de ses citoyens ».*

Claire Lovisi

Je ressens profondément l'honneur d'ouvrir les travaux de nos Assises. Mais, j'en mesure plus encore la responsabilité, au point d'éprouver des scrupules, en présence d'un auditoire aussi prestigieux qu'averti.

« Ici on s'honore du titre de citoyen ! » Comment ne pas s'identifier à cette belle expression empruntée à Chateaubriand ? Citoyen, citoyenneté, n'est-ce pas, à tout bien considérer, la plus belle qualité à laquelle une personne puisse prétendre au sein de l'Etat ? En clair, le titre désirable entre tous de l'individu magnifié, tel jadis le titre glorieux du citoyen romain : *Civis romanus sum* !

Par suite, on ne peut que féliciter chaleureusement les organisateurs, tunisiens et sénégalais, et Mounir Sy en particulier, pour avoir retenu ce concept rassembleur, mieux fondateur, à bien des égards, du droit constitutionnel qui, conçu à la manière d'un idéal, tend à devenir, de nos jours, un standard universel.

Jean Gicquel

L'énoncé du libellé de cette leçon inaugurale consiste à formuler une harmonie, ou si l'on préfère, une identité de valeurs. La citoyenneté définit le lien privilégié qui unit, à l'origine, une personne à la cité (Jean-Jacques Rousseau, *citoyen de Genève*) et, plus généralement, à l'Etat. En ce sens, celle-ci se veut l'expression politique de la nationalité. Mais, pour être classique, ce concept n'en est pas moins polysémique. Citoyenneté rime, en effet, avec égalité et liberté.

Egalité ? La citoyenneté unit les nationaux, incarne le lien social et vivifie le contrat social. « Le droit de se faire représenter, affirmait Siéyès, n'appartient aux citoyens qu'à raison des qualités qui leur sont communes et non à raison de celles qui les différencient ». Il s'ensuit le rejet du communautarisme et la quête de l'universalisme, selon la tradition française, une tradition partagée avec le pays qui nous accueille, à rebours de la pratique anglo-américaine, corrigée faiblement par l'*affirmative action*. Sous cet aspect, la topographie des communes françaises est caractéristique : la mairie, la maison commune, jouxte l'école¹.

Liberté ? La citoyenneté est assimilée au *plaisir d'action* ou au *partage du pouvoir*, selon la définition célèbre de Benjamin Constant (*De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes*, 1819). Il s'agit, en l'occurrence, de la *liberté politique*, appelée aussi, on le sait, la *liberté-participation* ; la liberté du citoyen, distincte et inséparable, cependant de celle de l'homme, la *liberté physique* ou la *liberté-autonomie*, selon un *distinguo* classique. Aussi, la citoyenneté, en valorisant l'individu², se confond avec le visage de la démocratie. Elle est représentative d'une culture juridique et d'une civilisation politique, qui trouve

¹ Autre exemple emblématique : au cours de la Révolution de 1789, le titre de *Citoyen*, ou de *Citoyenne* remplace celui de *Monsieur* ou de *Madame*.

² A ce compte, la citoyenneté se pare de la *vertu*, ressort de la République selon Montesquieu ou l'aptitude à dépasser l'intérêt privé en vue de dégager l'intérêt général ou le bien commun. A l'époque contemporaine, l'expression connaît même une extension contestable, dans son principe, lorsqu'on évoque une *entreprise citoyenne*, tant la générosité ou la philanthropie apparaissent incompatibles avec la loi du marché.

La citoyenneté au regard de la constitution

naturellement son expression dans la constitution de l'Etat.

De cette *communauté de droit*³ et de destin, que doit-on inférer ? La citoyenneté, à l'unisson de la constitution, *sent la poudre*, pour parodier Jean Rivero, au motif qu'elle résulte d'un combat permanent, ou, à tout le moins, d'une vigilance récurrente des gouvernés pour y accéder face aux gouvernants. Il suit de là, que la citoyenneté est successivement *consacrée (I)* et *protégée (II)* par la constitution. On se laissera guider par cette démarche.

I – La consécration de la citoyenneté par la constitution

La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics proclame l'article 21 de la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. La citoyenneté traduit ce bonheur en temps institutionnel. La confiance dans l'individu peut être illustrée par une affiche placardée, en France, en 1848, au lendemain de la proclamation du suffrage universel. Sur fond d'hexagone, un citoyen se dresse : d'une main tournée vers l'intérieur, il exhibe un bulletin de vote ; de l'autre, tournée vers l'extérieur, il brandit une épée. *Aux urnes, citoyens ! Aux armes, citoyens !* telle pourrait en être la légende⁴. Il appartient à la constitution d'explicitier cette gestuelle, en conférant au *citoyen-roi* la maîtrise de la vie politique. Il lui revient, en effet, au prix d'une simplification, de désigner ses gouvernants et de participer à la formation des lois.

A - La désignation des gouvernants

On prétend qu'un peuple a les dirigeants qu'il mérite. De fait, lorsque le faisceau des volontés individuelles génère la volonté

³ Cf. LOVISI, « Les espaces successifs de la citoyenneté à Rome », in *Citoyenneté, souveraineté, société civile*, Dalloz, 2003, p. 9.

⁴ La conscription unit la nation à son armée, à l'opposé de l'armée de métier. En France, au lendemain de la fin du service militaire, décidée en 1996, un lien ténu, mais symbolique, subsiste avec la création, selon une dénomination topique, d'une *réserve citoyenne* composée de volontaires agréés (loi du 22 octobre 1999 portant organisation de la réserve militaire, rédaction de la loi du 18 avril 2006).

Jean Gicquel

générale, la citoyenneté atteint son apogée. En somme, le pouvoir des *sans-pouvoirs* (V. Havel) donne naissance au pouvoir. On saisit sur le vif, la spécificité de la démocratie, non seulement au sens étymologique, mais aussi et surtout juridique. Par l'exercice du droit de vote, il appartient aux citoyens de choisir légalement leurs gouvernants, ou, dans une autre acception, de les révoquer pacifiquement. Le philosophe Alain s'interrogeait sur ce qu'il appelait *le mystère de l'obéissance*. Nul doute qu'il réside dans la conformité spontanée à l'ordre établi, à partir de l'instant où le citoyen se borne à obéir à lui-même. Au terme d'une alchimie, son adhésion confère la légitimité à l'autorité, soit *le génie invisible de la cité* (G. Ferrero). Comment s'opère ce processus de sélection des gouvernants ? Quels en sont les acteurs ?

Le diable est dans les détails prétend un proverbe allemand. Mais, pour une fois, la sagesse populaire se trompe. Car, en pareille occurrence, les modalités du droit électoral revêtent un caractère précautionneux, afin précisément d'assurer la sincérité, la loyauté de la consultation. En un mot, il s'agit de la garantie essentielle conférée à la conscience des électeurs. S'agit-il de l'inscription sur les listes électorales, elle se présente comme l'acte civique par excellence. Un exemple récent l'atteste. Au lendemain des émeutes urbaines, de novembre 2005, en France, des personnalités médiatiques (Jamel Debouze, Lilian Thuram) ont plaidé la cause de la contestation électorale auprès des intéressés ; le bulletin de vote se révélant à l'usage, une arme plus performante que le cocktail Molotov.

Le passage par l'isoloir, tout au plus un rite, pour aucuns ? Non point ! *Le suffrage périt par acclamation* disait Alain. Seul le caractère secret du vote permet à chaque électeur de se déterminer librement à partir du moment où il est soustrait aux regards d'autrui tandis que les armes sont prohibées dans le bureau de vote. Quant à l'utilisation d'urnes transparentes, elle évite toutes les contestation et, plus encore, les tentations. Avec le financement public, en tout ou partie, des opérations électorales, le point d'orgue est atteint. Autant d'éléments épars qui concourent à l'énoncé du principe fondamental de droit constitutionnel, accueilli désormais par le droit international, celui de

La citoyenneté au regard de la constitution

la périodicité raisonnable du pouvoir de suffrage⁵.

Concernant la mise en œuvre de ces modalités, elle est confiée, pour l'essentiel, aux partis et groupements politiques qui sont à la démocratie ce que les racines sont à l'arbre, comme aimait à le répéter le doyen Vedel. Sous cet aspect, la citoyenneté implique la reconnaissance du droit à la différence. Elle est intimement liée au multipartisme et à son corollaire, la tolérance. Au pays du baobab, la reconnaissance de l'opposition par la constitution du 22 janvier 2001 marque une avancée substantielle de l'Etat de droit⁶. Le citoyen décideur se double par ailleurs d'un citoyen législateur ; la loi étant par nature le langage du pouvoir.

B - La participation à la formation de la loi

La loi est l'expression normative du pouvoir, un *commandement*, selon Portalis ; en un mot, une marque de la souveraineté de l'Etat. Ce qui revient à affirmer qu'elle se situe au cœur de l'ordre civique. En ce sens, elle doit être *la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse*, selon les termes éloquentes de l'article 6 de la déclaration française des droits de l'homme et du citoyen de 1789. De ce point de vue, la citoyenneté n'a cessé d'évoluer dans le sens d'une exigence renforcée, à l'unisson de la démocratie. D'une démocratie représentative à une démocratie semi-directe, l'adhésion des citoyens fait place à leur participation.

La démocratie d'adhésion ou la citoyenneté classique des siècles écoulés, s'identifie à *l'assentiment*, son mode opératoire, selon la formule du doyen Maurice Hauriou. En d'autres termes, elle se réduit

⁵ Ce principe est consacré par le Conseil constitutionnel français (6 décembre 1999, *Renouvellements des conseils généraux et régionaux V*. Jean GICQUEL et Jean-Éric GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 20ème éd., Montchrestien, 2005, p. 524). Il est, par ailleurs, visé à l'article 3 du premier protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme de 1950 et à l'article 25 du pacte international des Nations unies relatif aux droits civils et politiques de 1966.

⁶ V. SEYDON et Madani SY, « L'alternance politique au Sénégal en mars 2000 et la constitution du 22 janvier 2001 », in *Mélanges Dmitri Georges Lavroff*, Dalloz, 2005, p. 593.

Jean Gicquel

et se résume à la seule désignation des représentants. Au nom d'une fiction juridique, teintée d'incrédulité, comme l'observait Carré de Malberg, il existe une présomption irréfragable de conformité entre les actes de ceux-ci et la volonté des représentés. La volonté parlementaire tient lieu de volonté populaire, laquelle s'en trouve occultée. Un comble dénoncé par Jean-Jacques Rousseau.

Il a appartenu à la démocratie de participation, la démocratie contemporaine, de s'inscrire en faux contre cette usurpation⁷, en restituant aux membres du souverain leur souveraineté entre deux consultations. De manière topique, on assiste, de nos jours, à une manière de réappropriation de la loi par les citoyens au moyen de procédés variés, tantôt institutionnels, tantôt spontanés.

Au premier cas, se rangent le référendum, l'initiative populaire autorisant le peuple à briser la loi de ses représentants. On se souvient que cette technique a mis fin en Italie à la partitocratie, en avril 1993, et libéré la démocratie. On n'aura garde d'oublier le *recall* ou le rappel qui, aux Etats-Unis, met en cause la responsabilité des titulaires du pouvoir exécutif. C'est ainsi que Terminator est devenu gouverneur de Californie, en octobre 2003, à la suite de la révocation populaire de son prédécesseur.

Au second cas, on prend en considération le jeu des partis, *le meilleur référendum* proclame-t-on volontiers au Royaume-Uni, c'est le *two-party system*, tant il est avéré que la bipartisme et, d'une manière générale, la bipolarisation débouchent sur un choix binaire et clair. Voter, dans ces conditions, ne ressortit plus à l'introspection, mais à la décision. Plus significative encore se présente *la démocratie de la rue* ou le droit de contester la loi en la récusant. Outre le précédent ukrainien de 2005, la France vient de s'y adonner lorsque les syndicats ouvriers et les mouvements étudiants ont contraint le gouvernement à renoncer à un contrat de travail (*le contrat première embauche*) (CPE) pourtant adopté par la loi du 31 mars 2006. A croire que l'on ne sait pas négocier en temps utile !

⁷ R. BEN ACHOUR, J. GICQUEL et S. MILACIC (sous direction), *La démocratie représentative devant un défi historique*, Bruylant (Bruxelles), 2006.

La citoyenneté au regard de la constitution

Ainsi la cause est entendue : la constitution accueille la citoyenneté afin de mieux la protéger.

II – La protection de la citoyenneté par la constitution

Je ne connais de lois que celles qui me protègent proclamait Voltaire pour mieux défier et récuser l'arbitraire. A cet égard, la réflexion du doyen Vedel, à l'occasion de la remise de son épée d'académicien, en 1999, vient à l'esprit. S'il s'interrogeait encore sur la définition du droit, il affirmait, en revanche, *savoir très bien ce que peut être un monde sans droit*, celui de l'insécurité ; de l'individu livré à l'arbitraire du pouvoir. Aimer le droit consiste donc à se mobiliser en vue de l'effectivité de la citoyenneté. Une double approche, tant juridique que politique, peut être sollicitée, à cette fin.

A - La garantie juridique de la citoyenneté

La meilleure définition du droit constitutionnel, prétend-on, est celle qui figure à l'article 16 de la déclaration de 1789 : *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a point de constitution*. On peut marquer cette finalité par l'existence respective, au profit du citoyen, d'un bouquet de libertés publiques et de voies de recours, en tant que de besoin.

A l'évidence, la citoyenneté est composée de droits et libertés, sans perdre de vue, toutefois, des devoirs corrélatifs⁸. A la manière d'une énumération à la Prévert, au bon sens du terme, les libertés collectives s'énoncent comme suit : libertés d'association ; de formation et d'exercice des partis politiques ; de réunion ; d'appartenance et d'exercice des syndicats ; de manifestation, de pétition, sans oublier le droit de participer à l'exercice de la justice, en qualité de juré de Cour d'assises, d'être soldat et... contribuable.

⁸ Outre le respect de la légalité, la charte de l'environnement, adoptée en France, le 1er mars 2005, et qui s'insère dans le préambule de la constitution de 1958 dispose : *toute personne doit [...] prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement* (art. 2) ; *toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement* (art. 3).

Jean Gicquel

Mais, à la réflexion, ces libertés, pour essentielles qu'elles soient, n'en sont pas moins empreintes de relativité ; bref, elles sont conditionnées. Au fond des choses, deux libertés en forment la trame. Ce rôle est imparti à celles afférentes à l'enseignement et à l'expression des pensées et des opinions⁹.

Il doit des citoyens à l'Etat. C'est ainsi que Rousseau, le pédagogue de *L'Emile*, définit, entre autres, le rôle dévolu au père. Au reste, et de façon démonstrative, Proudhon a condamné, en 1848, l'avènement du suffrage universel, faute pour le peuple de disposer d'une éducation appropriée. Selon le mot qu'il forge, la démocratie réside moins dans le bulletin de vote que dans la *démopédie*. Une vision qui, on ne peut que le regretter, n'a perdu, pour l'heure, ni de sa sagacité, ni de son actualité dans diverses sociétés tiers-mondistes. Certes, l'Inde, qui apparaît comme la plus grande démocratie au monde, en apporte la preuve contraire. Cependant, on conviendra aisément qu'il s'agit de l'exception qui confirme la règle.

En ce qui concerne la liberté d'expression, *un des droits les plus précieux de l'homme*, selon la belle formule de l'article 11 de la déclaration de 1789¹⁰, le jeu de mots de Stendhal, à propos de sa composante, la liberté de la presse, est édifiant : *l'ancre unique par laquelle tiennent toutes les libertés*. Une liberté cardinale au point de faire figure de ligne de séparation entre les sociétés pluralistes et les sociétés unanimistes ; celles du dialogue et du monologue ; celles qui s'enrichissent par la diversité, à l'instar de la nature humaine, évoluent et cultivent la tolérance et celles qui se rétrécissent, se figent et versent dans le délit d'opinion et d'ostracisme. A ce propos, la *synthèse est toujours gouvernementale*, rétorquait Proudhon à Marx. Le débat actuel sur le terrorisme vient le rappeler à point nommé.

Du fond, on ne manquera pas de se rapprocher de la forme ou de la procédure, *la sœur jumelle de la liberté* (Ihering). Les droits de la défense ou les voies de recours sont représentatifs d'une citoyenneté aboutie. Le siècle passé a connu des autoritarismes. Mais, il a

⁹ E. ARKWRIGHT et M. DELAMARRE, *Citoyenneté et vie démocratique*, La Documentation française, 2005.

¹⁰ L. JOSENDE, *Liberté d'expression et démocratie*, thèse Toulouse, 2005.

La citoyenneté au regard de la constitution

enregistré, en retour, l'essor de l'Etat de droit, à travers les contrôles de constitutionnalité et de conventionnalité. Sous ce rapport, un nouvel universalisme pointe à l'horizon.

La mise en place de Cours ou de Conseils constitutionnels, émancipés de la Cour suprême, en Afrique, l'atteste, à l'exemple du Gabon, du Sénégal, dont on salue ici l'éminent représentant, le président Kanté, ou du Cameroun¹¹. Le contrôle de conventionnalité est à l'image des traités normatifs créateurs de droits et libertés ; de la convention européenne à la charte africaine. Garantie juridique, garantie politique, la quête de la citoyenneté relève, par suite, d'un processus cumulatif.

B - La garantie politique de la citoyenneté

Le concept postule la reconnaissance de *l'aléa politique*, pour emprunter l'expression au doyen Yahd Ben Achour, c'est-à-dire l'alternance au pouvoir ; de la même manière qu'il peut se réclamer, en cas de nécessité, de la légitime défense. A l'entrelacement régulier des rimes féminines et masculines, en poésie, l'alternance se définit, par ailleurs, en termes politiques, par la relève pacifique ou, le changement paisible, d'une majorité par une autre, au terme d'élections disputées. Autrement dit, la minorité doit être regardée comme le pouvoir de demain et, par voie de conséquence, protégée et respectée. L'alternance est l'heure de gloire de la citoyenneté, en ce sens qu'elle démontre la solidité de la société, et, en définitive, l'accord profond sur ses fondements, appelé le consensus. Symbole, pour l'essentiel, du mouvement démocratique africain, le Sénégal en a apporté une preuve éclatante en 2000. En dernière analyse, l'alternance est le signe le plus tangible de la bonne santé des institutions. Car, au-delà du renouvellement des dirigeants et des idées, celle-ci parvient, de façon spectaculaire, à transformer ce qui pourrait apparaître, la faiblesse de la démocratie en force. Ne dit-on

¹¹ A. CABANIS et M.-L. MARTIN, « Un espace d'isomorphisme constitutionnel. L'Afrique francophone » ; *Mélanges Dmitri Georges Lavroff*, 2005, p. 343 ; J. GICQUEL, « La mise en place du Conseil constitutionnel camerounais », *Mélanges Henri Jacquot*, 2006.

Jean Gicquel

pas que le torrent est préférable au marécage ? *L'ingratitude est la marque des peuples forts*, opinait Plutarque. Renouveler les dirigeants apparaît comme le moyen le plus sûr destiné à irriguer la société.

Il reste que la citoyenneté peut être menacée dans ses fondements. Que faire en cas d'atteintes graves à l'ordre public, sachant que cette notion s'identifie à la protection des personnes et des biens, et nullement à l'écrasement de Grozny ? Une démocratie se grandit, à l'unisson de la citoyenneté, en respectant ses principes et ses valeurs. Car, dans le cadre d'un Etat de droit, la fin ne saurait justifier tous les moyens. Un droit de circonstance n'emporte pas la négation du droit. Ultime refuge de la citoyenneté, la résistance à l'oppression, l'un des *droits naturels et imprescriptibles* de l'homme (art. 2 de la déclaration de 1789) peut être revendiquée lorsque les gouvernants bafouent le pacte social. Les gouvernés sont fondés, à cet instant, au-delà de la désobéissance civique, à déclencher la révolution, ou *en appeler au ciel*, pour utiliser la délicieuse formule de Locke.

*

* *

Le moment d'un regard distancié est venu. Que penser de cette approche interne de la citoyenneté lovée dans la constitution de l'Etat ? A tout prendre, celle-ci n'a cessé d'évoluer en s'émancipant. Le tropisme de l'ordre externe, auquel il faut être attentif, en rend compte.

Le lien entre la citoyenneté et la nationalité n'est plus assuré. A preuve, le traité de Maastricht de 1992 qui crée, au sein des Etats membres de l'Union européenne, une *citoyenneté européenne* superposée aux citoyennetés nationales¹². De la citoyenneté supranationale, vers laquelle l'Afrique s'achemine, il faut noter l'existence de la citoyenneté infra-nationale, telle la citoyenneté calédonienne, au sein de la République française (art. 77 de la constitution de 1958).

¹² Citoyenneté marquée par l'accès au droit de vote et d'éligibilité, aux élections municipales et européennes en vue de la formation du Parlement de Strasbourg (art. 88-3 de la constitution française de 1958).

La citoyenneté au regard de la constitution

En outre, la constitution est débordée, en ce que la citoyenneté se ramifie. Elle devient spontanée, immédiate, détachée de la territorialité. Le renouveau revêt l'aspect de la *cybercitoyenneté* (H. Roussillon), à travers les sondages ; le téléphone cellulaire qui se révèle un précieux instrument lors du contrôle du dépouillement des opérations électorales ; les actions d'Amnesty International, les *blogs* et, d'une manière générale, le *nerf communiquant* d'internet¹³. Tant et si bien, qu'au-delà de l'opinion publique, une citoyenneté internationale se met en place. A la vérité, elle peut s'autoriser du précédent universel de l'empire romain, au sein duquel la qualité de citoyen fut généralisée, par l'édit de Caracalla en 212, après Jésus-Christ¹⁴. Que les étrangers au sein de l'Etat se mobilisent désormais pour l'accès à la citoyenneté apparaît la conclusion logique de cette évolution.

De la citoyenneté frileuse à la citoyenneté généreuse ; de la citoyenneté-privilege à la citoyenneté-condition commune de l'humanité, la route est désormais tracée. Nous sommes ainsi promis au rôle insigne de militants civiques ; en un mot, de *citoyens du monde*. Un destin enviable, assurément !.

¹³ B. BADIE et P. PERRINEAU, « Citoyens au-delà de l'Etat » ; *Mélanges Alain Lancelot*, Presses de sciences po, 2000, p. 30.

¹⁴ Y. THOMAS, « Origine » et « commune patrie », *Etude de droit public romain (89 av. J-C-212 ap. J-C)* Rome, 1996 ; Cl. LOVISI, article précité, p. 20.

PREMIERE PARTIE

CITOYENNETE ET
PENSEES CONSTITUTIONNELLES

JEAN-JACQUES ROUSSEAU ET LA CITOYENNETÉ

par **André Cabanis**,
professeur à l'Université Toulouse I
sciences sociales

Les analyses de Rousseau sur la citoyenneté ont été trop étudiées et, souvent, critiquées pour qu'il soit possible d'espérer en renouveler profondément la perception. En même temps, elles sont trop importantes et leur influence est trop forte, encore de nos jours, pour que l'on puisse se dispenser de les évoquer dans le cadre d'un colloque comme celui-ci. Ce fut, en tous cas, le sentiment des organisateurs qui n'ont pas souhaité que l'on fasse l'impasse sur celui qui apparaît comme l'un des fondateurs de la notion de citoyenneté telle que la démocratie la définit et la pratique. De fait, au-delà de distinctions souvent complexes entre citoyen, sujet, souverain, peuple, gouvernement... au milieu desquels Rousseau se meut avec une aisance un peu suspecte, les définitions qu'il propose à propos des membres du corps social, de leurs prérogatives, de leurs obligations et des modalités d'exercice de leurs pouvoirs rompent avec des siècles de réflexions tout en en préservant certains éléments. Rousseau hérite de théories et de pratiques façonnées au cours de plus de deux millénaires et qu'il connaît bien. Pour la rédaction de ces *Institutions politiques* sur lesquels il comptait, plus que sur toute autre œuvre pour *mettre le sceau à sa réputation*¹, et dont le *Contrat social* ne constitue d'un extrait, il a longuement étudié les auteurs et les régimes politiques de

¹ Jean-Jacques ROUSSEAU, *Les Confessions*, (1782-1789), livre 9.

André Cabanis

l'Antiquité. Il y fait de fréquentes allusions dans ses ouvrages.

Dans le *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité*, il esquisse un panorama de la succession des formes politiques depuis l'origine des temps². Ce tableau chronologique qui revêt un caractère fortement hypothétique, éclaire du moins l'idée qu'il se faisait du bonheur que connaissaient les citoyens après avoir abandonné l'état de nature et des étapes par lesquels ils sont passés, forcés par les circonstances, pour aboutir à la triste situation qui est actuellement la leur. Il raconte comment l'homme s'est détaché de sa solitude primitive pour vivre en famille, puis en groupe. De la division du travail naît le progrès mais aussi une dépendance réciproque qui menace bientôt la liberté et génère les inégalités, l'arbitraire, les jalousies et les tromperies. L'avènement de la propriété constate plus qu'elle n'annonce cette évolution. Elle déclenche un processus en trois étapes qui aboutit à la situation actuelle. Première étape : avec la propriété, se développent les inégalités sociales, la distinction puis l'opposition entre riches et pauvres, le souci des premiers de s'abriter contre la jalousie des seconds par des lois justificatrices. Deuxième étape : pour assurer le respect de ces lois sont instaurées des magistratures électives, avec des choix d'abord fondés sur le talent ou l'expérience, c'est-à-dire l'âge, ce dont témoignent les titres donnés par exemple aux Anciens des Hébreux, aux Gèrontes de Sparte ou aux Sénateurs romains. Troisième étape : par une perversion du système, les magistrats élus travaillent à installer durablement le pouvoir dans leur famille, avec l'hérédité des fonctions qui débouche sur le despotisme.

Les caractéristiques que Rousseau impose au citoyen élèvent ce dernier à un niveau d'où il sera difficile de le faire descendre, qui rendent sa position à la fois exaltante et inconfortable. La haute idée que le *Contrat social* présente de la notion de souveraineté dont les citoyens sont les seuls titulaires, leur donne une autorité considérable, dont aucun monarque n'aurait même osé rêver. En même temps, une fois que la volonté générale s'est exprimée, leur soumission doit être

² *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, par Jean Jacques Rousseau citoyen de Genève, 1755, in fine.

Jean-Jacques Rousseau et la citoyenneté

totale, jusqu'à contraindre ceux qui étaient dans la minorité à reconnaître non seulement leur défaite mais quasi leur erreur. Un programme si valorisant et si contraignant ne peut que susciter un certain nombre de questions. C'est à elles que nous nous attacherons à apporter quelques éléments de réponse, en distinguant d'une part la notion de citoyenneté telle que Rousseau l'extrait, en s'en démarquant, de sa qualité de membre de la République de Genève (I), d'autre part l'idéal qu'il propose à ses semblables comme étant celui auquel ils doivent s'élever pour mériter d'appartenir à la communauté des citoyens, presque « un peuple de Dieux » (II), pour terminer par l'examen de l'exigence, apparemment si peu réaliste, de réunions périodiques de l'ensemble des citoyens en un même lieu pour discuter de problèmes généraux, ce que beaucoup qualifient de « chimère » et sur la tenue desquelles Rousseau s'obstine jusqu'à l'absurde (III).

I – La citoyenneté de Rousseau : le modèle genevois ?

« Rousseau, citoyen de Genève ». Tel est le titre qu'il porte orgueilleusement depuis son premier ouvrage publié, en 1750, le *Discours sur les sciences et les arts*³. En fait, converti au catholicisme, il n'y a plus droit, du moins jusqu'à sa réintégration officielle, en 1754⁴. L'année suivante, le *Discours sur l'inégalité* lui fournit l'occasion, dès la dédicace, de la description enthousiaste d'un gouvernement dans lequel chacun peut reconnaître les institutions de Genève, avec des formules qu'explicitera le *Contrat social* : le bonheur commun ne peut

³ *Discours qui a remporté le prix de l'Académie de Dijon en l'année 1750 sur cette question proposée par la même Académie : Si le rétablissement des Sciences et des Arts a contribué à épurer les mœurs, par un Citoyen de Genève.*

⁴ Il s'en explique dans les *Confessions*, attribuant son désir d'être réintégré à la chaleur de l'accueil reçu à Genève : « Arrivé dans cette ville, je me livrai à l'enthousiasme républicain qui m'y avait amené. Cet enthousiasme augmenta par l'accueil que j'y reçus. Fêté, caressé dans tous les états, je m'y livrai tout entier au zèle patriotique, et, honteux d'être exclu de mes droits de citoyen par la profession d'un autre culte que celui de mes pères, je résolus de reprendre ouvertement ce dernier » (*Confessions*, livre 8).

André Cabanis

être assuré « à moins que le peuple et le souverain ne soient une même personne »⁵ ; un régime démocratique ne fonctionne bien que consolidé par le temps, là « où les citoyens accoutumés de longue main à une sage indépendance, [sont] non seulement libres, mais dignes de l'être » ; il convient que le pouvoir législatif (ce qu'il appelle le droit de législation) soit « commun à tous les citoyens ; car qui peut mieux savoir qu'eux sous quelles conditions il leur convient de vivre ensemble dans une même société » ; en revanche, il serait désastreux que « le peuple croyant pouvoir se passer de ses magistrats ou ne leur laisser qu'une autorité précaire, aurait imprudemment gardé l'administration des affaires civiles et l'exécution de ses propres lois » ; il appartiendra donc aux particuliers d'élire « d'années en années les plus capables et les plus intègres de leurs concitoyens pour administrer la justice et gouverner l'Etat ». Ainsi en peu de mots et une poignée de notions utilisées à bon escient, tout est dit du régime politique que Rousseau appelle de ses vœux : identification du peuple et du souverain, sens des responsabilités chez les citoyens, élaboration par leurs votes directs de toutes les lois, exécution de ces dernières et administration de la cité par un gouvernement élu... Tout y est, entremêlé de fleurs de rhétoriques sur le climat délicieux, le sol fertile, les mœurs frugales et les chastes épouses : le lecteur de 1755 a de la peine à pressentir qu'il y a là toute une construction sur un gouvernement démocratique au centre duquel est placé le citoyen, ce dernier étant à la fois titulaire de tous les pouvoirs et contraint à toutes les vertus. Le *Contrat social* viendra à point nommé pour expliquer ce qui, autrement, serait resté incompréhensible, et même inaperçu, d'autant que le système genevois qui est censé être décrit et exalté, fonctionne selon une logique fort différente.

Il est cependant un élément des institutions de Genève que Rousseau paraît avaliser et qui pose problème par rapport à l'équilibre général de son système : c'est la distinction, dans la ville de

⁵ « Dédicace » du *Discours sur l'inégalité*. Les autres citations de ce paragraphe sont également extraites de cette dédicace.

Jean-Jacques Rousseau et la citoyenneté

Calvin⁶, entre les citoyens et les habitants, les premiers seuls bénéficiaires du droit de vote. Il y est fait quelques allusions dans le *Discours sur l'inégalité* avec un rappel à la distinction entre les citoyens et les « simples habitants »⁷. Mais c'est surtout dans le *Contrat social* que Rousseau explicite ce beau titre dont il continue de se parer dès la couverture. Il y revient au tout début du livre 1, expliquant de façon un peu contradictoire d'une part que n'étant ni prince, ni législateur il a le temps d'écrire sur la politique plutôt que de la pratiquer, mais d'autre part qu'étant « né citoyen d'un Etat libre et membre du souverain », il lui appartient de méditer sur les gouvernements. Il revient sur la notion de cité et de citoyen un peu plus loin, et c'est l'occasion d'égratigner les Français en général qui confondent la reconnaissance de la qualité de citoyen avec la possession d'une vertu et non d'un droit, et Jean Bodin en particulier qui assimile les citoyens et les bourgeois, « lourde bévue »⁸. Et de préciser, prenant comme d'habitude Genève comme référence : la ville abrite cinq catégories de personnes qui n'ont aucunement les mêmes droits. Il explique qu'il n'y a que d'Alembert pour avoir bien exposé cette distinction dans l'*Encyclopédie* : les *citoyens* ont seuls le pouvoir d'accéder au Petit-Conseil qui gouverne la cité, les *bourgeois* sont membres du Conseil d'Etat qui regroupe tous les électeurs et peuvent accéder au Grand-Conseil qui juge les affaires importantes et élit les membres du Petit-Conseil, les *étrangers nés à Genève* ont quelques prérogatives mais ne participent pas aux affaires publiques, les *étrangers simplement autorisés à rester à Genève*⁹, enfin les *étrangers de passage* que d'Alembert avait

⁶ A noter, dans le *Contrat social*, livre 2, chap. 7, note a, un vibrant éloge de Calvin : « Ceux qui ne considèrent Calvin que comme théologien connaissent mal l'étendue de son génie. La rédaction de nos sages Edits, à laquelle il eut beaucoup de part, lui fait autant d'honneur de son institution [...] ».

⁷ *Idem*.

⁸ *Contrat social*, livre 1, chap. 6.

⁹ Article « Genève » dans l'*Encyclopédie* (1757). D'Alembert y est également très bienveillant pour ce mode de gouvernement qui « a tous les avantages et aucun des inconvénients de la démocratie ». Favorable dans le *Contrat social*, Rousseau avait pris ses distances avec cet article dans sa *Lettre à*

oubliés et que Rousseau réintroduit dans le tableau. Plus d'un se fondera sur cet éloge de la *Ville et République* de Genève pour imaginer la démocratie de Rousseau comme réservant le droit de participer aux affaires publiques à un groupe limité, d'autant qu'un peu plus loin il établit un parallèle avec Venise : « abstraction faite de sa grandeur, son Gouvernement n'est pas plus aristocratique que le nôtre »¹⁰.

Les développements que Rousseau consacre aux femmes dans *Le discours sur l'inégalité* ne rassurent guère sur le caractère universel de ce droit à participer aux affaires publiques. Les épanchements sentimentaux sur les « aimables et vertueuses citoyennes »¹¹ dissimulent mal l'idée fondamentale qu'elles ne sauraient se voir reconnaître de rôle qu'à travers l'influence qu'elles peuvent avoir sur leur mari. Leur « chaste pouvoir [est] exercé seulement dans le cadre conjugal ». Et Rousseau de s'appuyer sur l'exemple de Sparte où c'était ainsi que « les femmes commandaient » : il leur appartient, par leur exemple et la douceur de leur propos de promouvoir l'amour des lois dans l'État et la concorde parmi les citoyens. Rousseau leur assigne une série de responsabilités certainement utiles et délicates mais qui les éloignent des lieux de décision politique : réconcilier les familles divisées en favorisant des mariages adaptés, rectifier les idées malsaines que les jeunes gens ont acquises au cours de voyages à l'étranger où ils risquent de s'être laissés séduire par « des femmes perdues » et surtout par de « prétendues grandeurs, frivoles dédommagements de la servitude, qui ne vaudront jamais l'auguste liberté ». En somme, c'est à une magistrature d'influence que

d'Alembert sur les spectacles, en 1758. V. *Encyclopédie de Genève*, t. 4 : *Les institutions politiques, judiciaires et militaires*, Genève 1985, p. 88 à 91.

¹⁰ *Contrat social*, livre 4, chap. 3. A noter que, selon Rousseau dans les *Confessions* (livre 9), c'est à Venise, en 1743-1744, qu'ayant eu « l'occasion de remarquer les défauts de ce gouvernement si vanté » il a « conçu la première idée » de rédiger ces *Institutions politiques* dont sortit le *Contrat social*. Le contre-modèle vénitien serait donc presque aussi important que le modèle genevois.

¹¹ Dédicace du *Discours sur l'inégalité*. On ne citera pas ici d'éléments bibliographiques sur « Rousseau et les femmes » dans la mesure où la plupart sont plus riches de considérations psychanalytiques que politiques.

Jean-Jacques Rousseau et la citoyenneté

Rousseau invite les citoyennes en leur proposant de tirer tout le parti possible de leur « esprit insinuant ».

Traitant de l'organisation générale de la cité, Rousseau introduit une série de distinctions qui viennent préciser les notions utilisées. Il s'agit, comme il le fait souvent, de désigner la même réalité par des noms différents selon le point de vue que l'on adopte. En l'occurrence, il donne ses divers titres au *corps politique*, « cette personne publique qui se forme [...] par l'union de toutes les autres »¹² : on l'appelait autrefois *Cité*, on le dénomme maintenant *République*, il est appelé *Etat* par ses membres quand il est passif, *Souverain* quand il est actif, *Puissance* en le comparant avec ses semblables. Le lecteur s'interroge un peu sur l'intérêt d'une telle variété de termes pour parler d'une seule réalité. En tous cas, Rousseau veille par la suite à respecter avec soin ces différences, notamment lorsqu'il explique, dans une formule célèbre mais presque incompréhensible sans cette distinction qu'avec le Contrat social, « chaque individu, contractant, pour ainsi dire, avec lui-même, se trouve engagé dans un double rapport ; savoir, comme membre du Souverain envers les particuliers et comme membre de l'Etat envers le Souverain »¹³.

Cette liste de notions identiques sous des noms différents reflète sans doute la volonté de Rousseau d'être aussi précis que possible dans ses analyses. Il s'agit aussi de montrer, dans toute son ampleur, le domaine de compétences du peuple dont les membres, associés au sein du corps social, s'identifient et donc maîtrisent tous les concepts que les théoriciens de la monarchie se sont employés, pendant des siècles à distinguer pour asseoir la légitimité d'un homme recruté avec les techniques aussi aléatoires que l'hérédité et titulaire de la Souveraineté. A ce titre, il est au service de l'Etat, défenseur du peuple et appelé à traiter, à égalité, avec les autres puissances. Avec Rousseau, les choses sont plus simples, pour ne pas dire péremptoires. Le peuple s'identifie à l'Etat, défenseur de l'intérêt général : donc, on ne peut en aucun cas soupçonner que ses décisions

¹² *Contrat social*, livre 1, chap. 6.

¹³ *Contrat social*, livre 1, chap. 7.

André Cabanis

expriment autre chose que l'intérêt général pour autant que l'on prenne quelques précautions sur lesquelles nous reviendrons. Le peuple s'identifie avec le Souverain : on ne saurait le priver, sous quelque prétexte que ce soit, du droit de décider lui-même, sans qu'aucune délégation implicite ou explicite puisse être considérée comme valable. Le peuple enfin s'identifie à la Puissance nationale : à ce titre, les autres sujets du droit international ne sauraient traiter avec personne d'autre que lui sauf à s'exposer à se retrouver titulaires d'engagements souscrits par d'autres que ceux qui sont en droit de s'engager.

De nos jours, une formule résume tout cela, présente dans la plupart des constitutions du monde, présentant le régime en place comme démocratique, c'est-à-dire fondé sur le principe : « le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ». La phrase, par sa simplicité et par sa confiance dans le fait que le peuple ne puisse jamais décider contre son intérêt n'est pas de Rousseau mais prononcée par Lincoln pendant la guerre de Sécession¹⁴. Du moins correspond-elle assez bien aux analyses de Rousseau. La formulation en est plus compréhensible pour un large public de lecteurs ou d'auditeurs avec une identification entre le peuple, le corps social, l'Etat, le Souverain et la Puissance présentée par la répétition du mot peuple plutôt que par l'énumération de notions aux contenus variables selon les auteurs. Entre la publication du *Contrat social* et sa trace à travers la place décisive accordée au peuple dans la plupart des constitutions du monde, Rousseau renonce à son titre de citoyen de Genève. Ses livres condamnés à Paris et à Genève, lui-même menacé d'être arrêté, il finit par trouver refuge dans le comté de Neuchâtel qui relève du roi de Prusse. Mêlant comme à l'accoutumé raison et sentiment, il annonce à Jacob Favre, premier syndic de Genève, qu'il prend « le parti que l'honneur et la raison me prescrivent, quelque cher qu'il en coûte à mon cœur » : il « abdique à

¹⁴ Formule finale du discours d'une exceptionnelle brièveté et densité prononcé le 19 novembre 1863, lors de la cérémonie de consécration du lieu où avait eu lieu la bataille décisive de Gettysburg (1er-3 juillet 1863).

Jean-Jacques Rousseau et la citoyenneté

perpétuité [son] droit de bourgeoisie et de cité ».¹⁵

II - Les qualités du citoyen selon Rousseau : « un peuple de dieux » ?

Les deux phrases qui closent le chapitre 4 « De la démocratie » du livre 3 du *Contrat social* ont été exploitées par les adversaires de Rousseau comme un aveu, de sa part, du caractère irréaliste de ses analyses et de l'impossibilité de mettre en œuvre une véritable démocratie : « S'il y avait un peuple de Dieux, il se gouvernerait Démocratiquement. Un Gouvernement si parfait ne convient pas à des hommes »¹⁶. Il est facile, à partir de là, de déconsidérer les propos de Rousseau sur la souveraineté du peuple, seule source de légitimité : il y aurait le régime idéal, celui où tous les citoyens prennent, par leur suffrage, part à la décision politique et il y a le régime auquel il faut se résigner, compte tenu de l'imperfection de la nature humaine, où le pouvoir est confié à un groupe ou à un homme dont on affecte de croire, avec plus ou moins de bonne foi, qu'ils gouvernent par délégation du peuple. Rousseau rejoindrait ainsi l'immense armée des auteurs qui, depuis des millénaires, depuis les philosophes grecs, dissertent sur la perfection formelle de la démocratie, se lamentent sur l'impossibilité de la mettre en œuvre et finissent par se résigner à des institutions aristocratiques ou monarchiques, les principales variantes tenant à la forme qu'ils donnent à la délégation de pouvoir censée avoir été accordée par les citoyens à ceux qui gouverneront à leur place, implicite ou explicite, en tous cas définitive.

Pourtant, ailleurs, Rousseau s'emploie, longuement, précisément, à décrire dans quelles conditions doit s'exercer la Souveraineté du peuple, c'est-à-dire le droit des citoyens à prendre toutes les grandes décisions qui intéressent la République. D'abord, il faut que les assemblées réunissant l'ensemble des citoyens soient prévues à des dates régulières, que ses membres n'aient pas besoin de solliciter une

¹⁵ Jean-Jacques ROUSSEAU, *Lettres (1728-1778)*, Guilde du livre, Lausanne 1959, Lettre n° 89 du 12 mai 1763.

¹⁶ *Contrat social*, livre 3, chap. 4.

convocation, que les magistrats n'aient pas la possibilité de les retarder, voire de les oublier définitivement comme l'histoire en a donné trop d'exemples¹⁷. Il est surtout nécessaire que les citoyens se déterminent en fonction de l'intérêt commun et non d'après leurs intérêts privés. Un tel idéal paraît difficile à atteindre. La solution, pour Rousseau : prohiber les « brigues », les « associations partielles [qui se font] aux dépens de la grande », la seule vraie association, celle qui réunit l'ensemble des citoyens constituant le peuple. Si les associations partielles se multiplient, elles substitueront leurs volontés particulières à la volonté générale. « Il importe donc pour avoir bien l'énoncé de la volonté générale qu'il n'y ait pas de société partielle dans l'Etat et que chaque citoyen n'opine que d'après lui »¹⁸. Finalement, Rousseau avance une solution rigoureuse qu'il ne propose, il est vrai, que sur le mode hypothétique : « Si, quand le peuple suffisamment informé délibère, les Citoyens n'avaient aucune communication entre eux, [...] la délibération serait toujours bonne ». On n'a pas fini de gloser sur ce citoyen interdit de toute communication.

De fait, c'est sur cet aspect que Rousseau a fait l'objet des critiques les plus véhémentes, celui de la préconisation d'un citoyen abstrait, désincarné puisqu'il lui est prohibé de tenir compte dans son vote d'un intérêt personnel spécifique, un citoyen présenté comme condamné à la solitude jusqu'à un point presque inimaginable car privé de communication avec ses semblables. Ceux qui mettent en cause une conception apparemment si déshumanisée des membres du corps social ont, au surplus, beau jeu de l'opposer aux épanchements

¹⁷ *Contrat social*, livre 3, chap. 13.

¹⁸ *Contrat social*, livre 2, chap. 3. Curieusement, Rousseau cite en note, à l'appui de sa dénonciation des sociétés partielles, un extrait des *Histoires florentines* de Machiavel qui analyse et apprécie les rivalités opposant les citoyens entre eux dans le cadre des régimes républicains : Machiavel les juge nuisibles ou utiles selon qu'elles débouchent ou non sur des factions. Les commentateurs de Rousseau ont puisé dans cette référence une confirmation du caractère réaliste des analyses de Rousseau qui se rend bien compte des oppositions qui peuvent déchirer la République mais qui cherche à en limiter les conséquences.

Jean-Jacques Rousseau et la citoyenneté

sentimentaux auxquels se livre volontiers Rousseau, toujours prêt à s'attendrir sur les charmes de la vie en collectivité, sur les solidarités et les attachements qu'elle fait naître et sur les consolations qu'elle apporte. En même temps, ils affectent de ne pas s'étonner d'une telle contradiction et c'est un autre thème de prédilection des adversaires du reclus de Môtier que de le présenter comme fondamentalement solitaire, vivant comme un sauvage, vêtu en bohémien, ne se complaisant qu'à arpenter la campagne pour herboriser, sans autre contact avec le monde qu'avec une compagne acariâtre, ayant abandonné ses enfants sitôt nés, en somme parfaitement asocial. Rousseau est d'ailleurs sensible à ces critiques, écorché même, comme en témoigne sa réaction à une phrase de Diderot écrivant « qu'il n'y a que le méchant qui soit seul » : il se reconnaît et proteste hautement avec un raisonnement un peu surprenant : celui qui est seul, ne pouvant nuire à personne, ne saurait être méchant¹⁹. Il se présente surtout comme rejeté par tous, et d'abord par ceux qu'il croyait ses meilleurs amis et ces plaintes ne plaident guère en faveur de son citoyen privé de communication. En tous cas, cette conception de la citoyenneté lui vaut des critiques largement réparties sur l'échiquier politique.

A l'extrême droite, ce sont, très tôt, les contre-révolutionnaires qui contestent le tableau qu'il propose du citoyen idéal²⁰. Rien de plus étranger aux traditions de l'Ancien Régime que ce personnage isolé, ne se réclamant d'aucune catégorie sociale, ne se sentant solidaire d'aucune structure professionnelle, ne prétendant au bénéfice d'aucun statut particulier. Dans une société fondée sur l'appartenance de chacun à un ordre, à une corporation, à un groupe... l'individu seul ne peut se targuer d'aucun appui, d'aucune solidarité. Aux Etats généraux, ce sont les corps qui sont représentés, y compris au sein du tiers état : les villes, les métiers, les universités... Les contre-révolutionnaires font l'éloge de cette conception traditionnelle et réaliste de la société qui prend l'homme comme il est, au milieu des

¹⁹ *Les Confessions*, chapitre 9.

²⁰ Jean TULARD (dir.), *La contre-révolution, origines, Histoire, postérité*, Perrin, Paris 1990, passim (not. notre article).

siens, réagissant et donc votant en fonction des intérêts de la petite collectivité à laquelle le rattachent sa naissance et sa position sociale. C'est le mutiler que de le réduire à un personnage désincarné, coupé de son milieu. On ne saurait d'ailleurs s'en étonner : ce citoyen abstrait, sans attache et sans affection est dans la droite ligne de son ancêtre, cet homme primitif vivant dans l'état de nature, sans lien avec ses semblables et censé y puiser son bonheur. Certains contre-révolutionnaires en viennent à dénoncer une conception inhumaine de l'individu soumis par les disciples de Rousseau à toutes sortes d'expérimentations politiques, traité comme un animal de laboratoire²¹, obligé par des constitutionnalistes irresponsables de se plier aux régimes politiques les plus divers, inefficaces sauf dans l'organisation de la Terreur contre leurs adversaires réels ou supposés, faisant le malheur de l'humanité et d'abord des Français par leurs innovations qu'aucune expérience fondée sur l'histoire n'est venue valider.

Au centre si l'on peut dire, les libéraux ne peuvent se contenter de la démonstration rousseauiste sur les garanties que le contrat social est censé apporter aux libertés des citoyens : « chacun se donnant à tous ne se donne à personne »²². Et de souligner tout ce que cette démonstration a de tautologique. Il est vrai qu'un peu plus loin dans le *Contrat social*, Rousseau explicite son analyse sur la liberté perdue et retrouvée : « Ce que l'homme perd par le Contrat social, c'est sa liberté naturelle et un droit illimité à tout ce qui le tente et qu'il peut atteindre ; ce qu'il gagne, c'est la liberté civile et la propriété de tout ce qu'il possède »²³. Si attachés qu'ils soient à la propriété, les libéraux

²¹ C'est l'image popularisée par Edmund Burke, celui des révolutionnaires traitant leurs concitoyens comme un savant traite des souris placés sous une cloche en verre et mourant d'asphyxie pour expérimenter les lois sur la raréfaction de l'air. A noter que Burke, fondateur du courant contre-révolutionnaire, critique davantage les disciples de Rousseau que Rousseau lui-même (*Réflexions sur la Révolution en France*, 1790).

²² *Contrat social*, livre 1, chap. 6. Telle est la solution proposée par Rousseau dans le cadre de sa recherche pour « trouver une forme d'association [...] par laquelle chacun [...] reste aussi libre qu'au paravant » (*idem*).

²³ *Contrat social*, livre 1, chap. 9.

Jean-Jacques Rousseau et la citoyenneté

du début du XIXe siècle ne sauraient s'en satisfaire et d'abord Benjamin Constant dès le début de ses *Principes de politiques* : l'erreur de Rousseau consistant à ne pas reconnaître de droits individuels opposables à la liberté « a fait de son contrat social, si souvent invoqué en faveur de la liberté, le plus terrible auxiliaire de tous les genres de despotisme »²⁴. Les libéraux développent l'idée qu'il ne peut y avoir de souveraineté absolue : elle doit être toujours limitée, même, voire surtout lorsqu'il s'agit de souveraineté populaire, la plus difficile à maîtriser lorsqu'elle est tentée, sous l'effet d'une exaltation quelconque, souvent suggérée de l'extérieur, de voter des décisions tyranniques. Dans cette logique, l'école libérale conduite par Constant se méfie de la démocratie. Elles se réconcilieront par la suite, notamment sous l'influence de Tocqueville qui constate, aux États-Unis, que démocratie et liberté peuvent coexister. La critique libérale contre Rousseau se déplace alors, certains ayant tendance à lui imputer une part de responsabilité dans l'interdiction, formulée dans la loi Le Chapelier de 1791²⁵, de se regrouper au nom de « prétendus intérêts communs » : surtout dirigé contre les syndicats de salariés ou d'employeurs, ce texte empêche, par extension, tout parti politique organisé. Il est vrai qu'il y a du Rousseau dans cette interdiction prononcée au nom des « principes de la liberté et de la constitution ».²⁶

A l'extrême-gauche, les marxistes ne sauraient se satisfaire des analyses de Rousseau quant à la vraie démocratie. Au-delà de la

²⁴ Benjamin CONSTANT, *Principes de Politique, applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France*, 1815, chap. 1. Cf. sur cette questions les notes d'Olivier DEVAUX, dans l'édition des *Œuvres complètes* de Benjamin Constant, t. IX, vol. 2, Max Niemeyer Verlag, Tübingen 2001, p. 682 et s. A noter que, comme Locke, manifestant de l'indulgence à l'égard de Rousseau, Constant lui reconnaît d'avoir mis des conditions telles à la manifestation de son pouvoir souverain par le peuple (pas de délégation, pas de représentation), que cela revient à en rendre l'exercice impossible (*Principes de politique*, chap. 1).

²⁵ Décret des 14-17 juin 1791, art. 2.

²⁶ *Idem*, art. 4.

dénonciation du prophète de la Révolution française de 1789, révolution bourgeoise au service de l'arrivée au pouvoir d'une classe sociale qui souhaite mettre les hiérarchies politiques en harmonie avec les hiérarchies économiques et sociales, il est clair que le tenant d'une conception matérialiste de l'histoire ne peut accepter que le citoyen ne dépende en aucune façon, dans ses choix, de sa place dans le cycle de production. Il est inadmissible que, sauf aliénation qu'il convient de dénoncer, ce citoyen n'intègre pas, dans son vote, la prise en compte de l'exploitation dont il fait l'objet de la part de la classe économiquement dominante, de plus en plus minoritaire du fait de la concentration progressive du capital entre un nombre de mains de plus en plus réduit et, symétriquement du fait de la généralisation de la condition prolétarienne. Rien de plus étranger à l'analyse marxiste que cette conception d'un citoyen mettant en quelque sorte un point d'honneur à se libérer de toute influence économique et sociale dans l'expression de sa volonté démocratique. C'est Althusser qui, à la veille de 1968, a donné la plus convaincante interprétation de cette critique marxiste de Rousseau, dénonçant le refus des « associations partielles, » le présentant comme une dénégation idéologique de l'existence des classes sociales, et plus généralement comme une dénégation de l'économie elle-même²⁷. Sur cette question de la place de l'économie dans le *Contrat social*, certains ont d'ailleurs pu parler, replaçant le problème dans son époque, d'« aliénation physiocratique » de Rousseau²⁸.

En fait, Rousseau ne se fait pas d'illusion sur les qualités du

²⁷ Louis ALTHUSSER, « Sur le *Contrat social* (les Décalages) », dans *L'impensé de Jean-Jacques Rousseau, Cahiers pour l'analyse*, n° 8, 1967. A noter que, comme on l'a vu plus haut avec Locke et Constant, Althusser a tendance à réhabiliter Rousseau en l'utilisant dans sa propre quête d'un matérialisme qui refuse la dialectique, lui préférant un « matérialisme de la rencontre » (Yves VARGAS, « Althusser-Rousseau : aller-retour », dans *Etudes Jean-Jacques Rousseau*, n° 13, 2002, p. 9-20 ; dans la même livraison : Michel LAUNAY, « Gramsci et Rousseau : le peuple et la politique »).

²⁸ Cf. Reinhard BACH, « Rousseau et les physocrates : une cohabitation contradictoire », dans *Etudes Jean-Jacques Rousseau*, n° 11, 1999.

Jean-Jacques Rousseau et la citoyenneté

citoyen et sur sa capacité à s'élever au-dessus de son intérêt particulier. Il sait les périls qui menacent la démocratie « quand le nœud social commence à se relâcher, et l'Etat à s'affaiblir »²⁹. C'est alors le règne du « fourbe adroit », du « parleur insinuant » car si le peuple ne se trompe pas, on peut le tromper³⁰. Il peut même arriver que certains s'oublient jusqu'à *vendre leur suffrage à prix d'argent*. Il font passer l'intérêt d'un homme ou d'un parti avant l'intérêt général mais c'est parce que la question leur été mal posée ou qu'ils n'y répondent pas. De ce dernier point de vue, il est décisif que les lois proposées au peuple aient toujours une portée générale, qu'elle « considère les sujets en corps et les actions comme abstraites »³¹ de façon à ce que la volonté générale, partant de tous, s'applique à tous. C'est à ce prix que l'on évitera par exemple, la loi trop rigoureuse puisque chacun pourra craindre qu'elle lui soit appliquée. Et Rousseau de dénoncer les erreurs du système athénien qui autorisait le peuple à punir certains nommément désignés, à récompenser d'autres, en fonction des jeux d'influences et des inimitiés. Si le Souverain est sacré, absolu, inviolable, il ne peut pour autant sortir du domaine d'intervention qui est le sien. Il « n'est jamais en droit de charger un sujet plus qu'un autre, parce qu'alors l'affaire devenant particulière, son pouvoir n'est plus compétent »³². Encore faut-il déterminer quelle autorité aura le pouvoir de décliner les lois à portée générale pour en tirer les conséquences particulières qui s'imposent.

C'est ici qu'intervient la seconde grande distinction proposée par Rousseau, après celle consistant à séparer Etat, Souverain et Puissance. Ici, il a le sentiment de la complexité de ses analyses et en avertit le lecteur, sur un ton passablement menaçant : « ce chapitre doit être lu posément et [...] je ne sais pas l'art d'être clair pour qui ne

²⁹ *Contrat social*, livre 4, chap. 1.

³⁰ « Jamais on ne corrompt le peuple, mais souvent on le trompe, et c'est alors seulement qu'il paraît vouloir ce qui est mal » (*Le Contrat social*, livre 2, chap. 3).

³¹ *Contrat social*, livre 2, chap. 6.

³² *Contrat social*, livre 2, chap. 4.

veut pas être attentif »³³. En fait, il s'agit d'introduire une notion déjà utilisée dans un sens comparable, notamment par Jean Bodin, celle de « Gouvernement » opposé au « Souverain ». Le premier exécute les lois que le second a votées. Simplement, là où Jean Bodin distingue trois sortes de souverainetés, selon qu'elle appartient à tous, à quelques-uns ou à un seul, et trois sortes de gouvernements répartis selon le même critère, ce qui peut aboutir théoriquement à définir jusqu'à neuf régimes différents, Rousseau, qui n'imagine aucune forme politique légitime où la Souveraineté échappe au peuple, ne débouche que sur trois variantes en tout et pour tout, selon que le gouvernement, composé d'un ou plusieurs magistrats, est monarchique, aristocratique ou démocratique³⁴. Il se défie du gouvernement monarchique sauf dans les grands Etats où l'autorité exécutive doit être concentrée pour rester efficace mais qui risquent des troubles à chaque passage d'un monarque à un autre. Il fait porter ses préférences sur le gouvernement aristocratique pourvu que ses membres soient élus. Enfin, c'est à propos du gouvernement démocratique qu'il est indiqué qu'il ne peut convenir qu'à un peuple de dieux.

III - La réunion des citoyens pour Rousseau : « une chimère » ?

Les plus convaincus du bien fondé des analyses de Rousseau s'interrogent : est-il réaliste d'exiger que le peuple vote les lois et élise les magistrats au suffrage direct, tous les citoyens rassemblés pour s'exprimer et permettre de dégager la volonté générale. Il est vrai qu'à l'époque de Rousseau les exemples tirés de l'histoire -quelques cités grecques et Rome- et de l'observation des régimes de son temps - Venise et quelques cantons suisses au premier rang desquels Genève- donnaient l'exemple que de corps de citoyens relativement réduits, ne dépassant guère les 10 000 individus³⁵ donc susceptibles de se

³³ *Contrat social*, livre 3, chap. 1.

³⁴ *Contrat social*, livre 3, chap. 3 à 6.

³⁵ *A contrario* l'exemple de Rome montre l'impossibilité de réunir le peuple à partir du moment où l'extension de la citoyenneté rendit impossible la venue de plusieurs dizaines de milliers de personnes venant de toutes les grandes

Jean-Jacques Rousseau et la citoyenneté

réunir en un lieu unique, surtout pour autant qu'il y ait des absents. En même temps, les formules utilisées par Rousseau sont trop générales pour que l'on puisse soutenir qu'il n'entend raisonner que pour quelques cités-Etats : il ne fait pas de doute que, pour lui, la souveraineté appartient *toujours* au peuple, composé de citoyens, quelle que soit la taille de la population considérée. Il accentue le trait en refusant absolument toute forme de délégation -si provisoire et contrôlée soit-elle- dans l'exercice de leurs prérogatives par les citoyens. Son chapitre sur les « Députés ou Représentants » est le plus véhément par la dénonciation de toute tentation à laquelle le peuple pourrait succomber de confier la confection des lois ou l'élections des magistrats à des personnalités qu'il aurait choisi et auxquelles il s'en remettrait pour un temps limité : « A l'instant qu'un Peuple se donne des Représentants, il n'est plus libre ; il n'est plus »³⁶. Il est vrai que, pour Rousseau, un tel abandon par les citoyens de leurs prérogatives n'est pas seulement le signe de la recherche d'un système plus commode à faire fonctionner sans avoir à se réunir trop souvent, c'est la marque de la perte du sens civique : la survie même de l'Etat est menacée par l'existence de citoyens si démotivés³⁷. Il n'hésite pas à se

villes d'un Empire couvrant l'ensemble du bassin méditerranéen. Rousseau qui consacre aux « Comices romains » le plus long chapitre -avec celui portant sur la religion- du *Contrat social* ne paraît guère s'interroger sur les méthodes susceptibles de permettre à tant de gens résidant si loin les uns des autres de se retrouver pour délibérer. Il se borne à s'émerveiller que cela ait pu être possible : « ce qu'il y a d'incroyable, c'est qu'au milieu de tant d'abus, ce peuple immense, à la faveur de ses anciens règlements, ne laissait pas d'élire les magistrats, de passer les lois, de juger les causes, d'expédier les affaires particulières et publiques, presque avec autant de facilité qu'eût pu faire le Sénat lui-même » (*Contrat social*, livre 4, chap. 4). Cf. J. COUSIN, « Rousseau interprète des institutions romaines dans le Contrat social », dans *Etudes sur le Contrat social*, Les Belles Lettres, 1964.

³⁶ *Contrat social*, livre 3, chap. 15.

³⁷ C'est un thème classique chez Rousseau : en n'exerçant pas ses prérogatives, le peuple souverain se nie lui-même, il constate son inexistence : « si le peuple promet simplement d'obéir, il se dissout par cet acte, il perd sa qualité de peuple ; à l'instant où il y a un maître il n'y a plus de Souverain, et dès lors le corps politique est détruit » (*Contrat social*,

démarquer de l'anglophilie si développée à l'époque, expliquant que le peuple anglais a tort de se croire libre parce qu'il élit ses représentants : il ne l'est véritablement que pendant la période d'élection des membres du Parlement : « sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien »³⁸.

Les interprétations des divers commentateurs de Rousseau, inégalement bienveillants, se sont du moins très généralement accordées à constater le caractère irréaliste, dans les grands Etats modernes, d'un vote direct des lois par l'ensemble des citoyens. Ils ne peuvent cependant écarter purement et simplement cette proposition tant le prestige des analyses de Rousseau et le courant d'adhésion en faveur des idées démocratiques telles qu'il les présente étaient puissants au XIXe siècle. La solution à laquelle beaucoup se sont alors ralliés consiste à affirmer que Rousseau lui-même ne croit pas à son Souverain intégrant l'ensemble de la population et n'utilise une hypothèse si provocatrice que comme un procédé pédagogique pour faire prendre conscience à chacun de son caractère absurde. Ainsi, sans attaquer trop de front les valeurs démocratiques, sans s'opposer trop ouvertement à ceux qui y puisent l'assurance valorisante de détenir une parcelle de souveraineté, l'on peut tenter de les dissuader d'en réclamer l'exercice en les présentant comme des lecteurs trop naïfs, trop crédules, trop au premier degré du *Contrat social*. Plusieurs contre-révolutionnaires affirment que Rousseau ne croit pas à la possibilité d'installer un régime fondé sur le suffrage du peuple³⁹ : à l'appui de leur thèse, ils interprètent comme un aveu la fameuse formule sur le fait que « un Gouvernement si parfait ne convient pas à

livre 2, chap. 1). La détermination de Rousseau à exhorter le peuple à ne pas abandonner, si peu que ce soit, sa souveraineté, s'explique par la volonté de prendre, sans le dire, le contre pied de générations d'auteurs politiques qui, tout en reconnaissant le pouvoir originare du peuple, légitimaient le monarque en invoquant un abandon tacite et définitif par le peuple de ses prérogatives.

³⁸ *Contrat social*, livre 3, chap. 15.

³⁹ Cet argument est apparu très tôt : v. notamment A. CABANIS, « Le courant contre-révolutionnaire sous le Consulat et l'Empire », *Revue des sciences politiques*, 1971, p. 38 à 40.

Jean-Jacques Rousseau et la citoyenneté

des hommes », constat dont nous avons vu qu'il concernait la forme que pouvait prendre l'autorité exécutive. Il leur est facile d'invoquer également, à l'appui de leur argumentation, les nombreux passages où Rousseau présente ses contemporains comme pervertis par l'évolution de la société, ayant perdu les vertus simples de leurs ancêtres. La conclusion est simple : Rousseau ne présenterait l'idéal démocratique que pour mieux nous faire prendre conscience de notre indignité.

L'interprétation des libéraux est un peu différente même s'ils arrivent à une conclusion voisine. Le point de départ est le même : personne ne peut sérieusement soutenir qu'il soit possible de rassembler des millions d'individus pour leur faire prendre une position claire sur des problèmes complexes qui engagent l'ensemble du corps social pour de longues années. En outre, pour qui a pu constater, notamment sous la Révolution, les emballements, parfois les excès dans la rigueur, auquel le peuple était capable de se livrer, rien ne paraît plus dangereux que de s'en remettre à un vote populaire : il peut être pris sous le coup de l'émotion, notamment d'une colère d'autant plus dangereuse qu'elle paraît l'expression du sentiment profond de l'ensemble de la population alors qu'elle n'est que la réaction fugitive d'une majorité de rencontre. Les libertés individuelles courraient de grands risques à se trouver exposées à de tels hasards. Dans ces conditions, les préconisations de Rousseau pourraient jouer un rôle utile en montrant toute la difficulté qu'il y a à faire s'exprimer l'ensemble des citoyens. On ne peut l'accuser d'imposer des procédures rigides. Il tire simplement les conséquences logiques des principes qu'il énonce : il faut réunir les citoyens en un même lieu, leur imposer un entassement malcommode, obtenir un silence toujours précaire, imposer des votes publics ce qui garantit leur honnêteté mais qui risque de provoquer l'abstention...⁴⁰ Ici aussi

⁴⁰ Sur les obstacles aux réunions populaires en Europe occidentale par opposition aux facilités que fournissaient le climat et le civisme à Athènes : « six mois de l'année la place publique n'est pas tenable, vos voix sourdes ne peuvent se faire entendre en plein air, vous donnez plus à votre gain qu'à votre liberté [i.e. dans le langage de Rousseau : nous donnons la priorité à

André Cabanis

les obstacles font figure de bienfaits : ils dissuadent de chercher à mobiliser ce pouvoir surhumain que serait celui d'un peuple souverain, un pouvoir que Rousseau décrit comme si exagéré et si incontrôlable que personne ne peut souhaiter le voir s'exercer.

Il est même une école réaliste, quasi politologique qui peut trouver chez Rousseau des accents capables de répondre à ses préoccupations. Il y a chez l'auteur du *Contrat social*, au-delà des déclarations de principe sur le caractère inaliénable, indivisible et infaillible de la souveraineté populaire, un éloge des régimes mixtes, adaptés au naturel de chaque peuple. Il refuse hautement de se prononcer sur le « meilleur gouvernement » : c'est « une question insoluble comme indéterminée ; ou si l'on veut elle a autant de bonnes solutions qu'il y a de combinaisons possibles dans les positions absolues et relatives des peuples »⁴¹. Suivent toute une série de développements sur les attentes différentes des divers membres du corps social, sur la difficulté qu'il y a à les satisfaire durablement et sur un critère qui, du moins, donne une idée du succès ou de l'échec des gouvernants : l'évolution démographique naturelle de la population⁴². S'interrogeant sur les souhaits des citoyens, il esquisse une petite théorie des climats sur les conditions de vie, de logement et de nourriture des populations du nord et du sud. Si, comme la plupart de ceux qui, à la même époque, se livrent à ce genre de comparaisons approximatives, il arrive à des conclusions un peu

notre métier sur la participation aux affaires publiques], et vous craignez bien moins l'esclavage que la misère » (*Le Contrat social*, t. 3, chap. 15).

⁴¹ *Contrat social*, livre 3, chap. 9. On retrouve ce souci d'adapter les institutions politiques aux caractéristiques de chaque peuple dans deux consultations données par Rousseau : *Projet de Constitution pour la Corse* (rédigé en 1765, publié en 1861) et *Considérations sur le gouvernement de la Pologne* (rédigé en 1771, publié en 1782). Cf. Danielle et André CABANIS, *Introduction à l'histoire des idées politiques*, Publisud, Paris 1989, p. 106.

⁴² « Le gouvernement sous lequel, sans moyens étrangers, sans naturalisation, sans colonies les Citoyens peuplent et multiplient davantage, est infailliblement le meilleur : celui sous lequel le peuple diminue et dépérit est le pire » (*idem*).

Jean-Jacques Rousseau et la citoyenneté

simplificatrices⁴³, du moins n'en tire-t-il pas des conclusions trop malveillantes pour le sud. En revanche, fidèle à lui-même, il se montre à la fois exigeant et pessimiste quant aux citoyens en général et à leur capacité à rester dignes des hautes qualités nécessaires pour préserver leur souveraineté et résister aux tendances despotiques d'un gouvernement qui leur est théoriquement soumis mais qui rêve toujours de devenir indépendant, voire dominant. Il prévoit le moment où les citoyens seront « avarés, lâches, pusillanimes, plus amoureux du repos que de la liberté » : c'est alors que « l'autorité Souveraine s'évanouit à la fin, et que la plupart des cités tombent et périssent avant le temps »⁴⁴.

Une affirmation revient comme un leitmotiv, sur la supériorité des petits Etats, à condition du moins qu'ils soient en mesure de se défendre contre les agressions extérieures : un pays ne doit être « ni trop grand pour pouvoir être bien gouverné, ni trop petit pour pouvoir se maintenir par lui-même »⁴⁵. Les arguments sont multiples. Le premier tient à ce qu'il est plus facile de gouverner un nombre limité de personnes ; à l'inverse, lorsque la population est trop nombreuse, elle suppose la mise en place d'une administration lourde, hiérarchisée, centralisée, lointaine et coûteuse : autant d'éléments qui rendent le gouvernement moins efficace et qui démoralisent les citoyens⁴⁶. La démocratie elle-même risque de se trouver menacée. Certes, la souveraineté ne peut appartenir qu'au

⁴³ « Quand tout le midi serait couvert de Républiques et tout le nord d'Etats despotiques il n'en serait pas moins vrai que par l'effet du climat le despotisme convient aux pays chauds, la barbarie aux pays froids, et la bonne politique aux régions intermédiaires » (*Contrat social*, livre 3, chap. 8). Sur les préjugés du temps : cf. André CABANIS, « La science et le mythe. Naissance de la statistique et discours sur les deux France », dans *Une passion de l'histoire. Hommage au professeur Charles-Olivier Carbonell*, Toulouse 2002, p. 105-112.

⁴⁴ *Contrat social*, livre 3, chap. 14.

⁴⁵ *Contrat social*, livre 2, chap. 9.

⁴⁶ « Le peuple a moins d'affection pour ses chefs qu'il ne voit jamais, pour la patrie qui est à ses yeux comme le monde, et pour ses concitoyens dont la plupart lui sont étrangers » (*idem*).

peuple quelle que soit l'importance de la population. Cela ne saurait se négocier. En revanche, une sorte de loi peut être déduite de l'observation des faits : « plus l'Etat s'agrandit, plus le Gouvernement doit se resserrer ; tellement que le nombre des chefs diminue en raison de l'augmentation du peuple »⁴⁷. Il précise sa pensée : les petites cités ont vocation à être gouvernées démocratiquement, les nations de taille moyenne aristocratiquement et les grands Empires par un monarque. On imagine où vont ses préférences d'autant que, plus la population est importante, plus le gouvernement doit se montrer rigoureux⁴⁸.

Au-delà de la difficulté pour le gouvernement de rester modéré et efficace lorsqu'il a la responsabilité d'un grand Etat, reste la question de la réunion en un même lieu du corps social. Quelques chiffres avancées par Rousseau paraissent menaçants pour la démocratie mais conformes au mode de fonctionnement des cités grecques. Sa démonstration pourrait être source de malentendus : il imagine en effet successivement le fonctionnement d'un Etat composé de dix mille citoyens, puis d'un autre rassemblant cent mille sujets⁴⁹. Ici encore, une distinction -la troisième- éclaire tout et éloigne l'idée qu'à partir d'un certain nombre, les membres du peuple ne puissent plus être citoyens mais seulement sujets : en fait, il s'agit, comme Rousseau le fait souvent, ainsi qu'on l'a déjà remarqué, de désigner la même réalité par des noms différents selon le point de vue que l'on adopte.

⁴⁷ *Contrat social*, livre 3, chap. 2.

⁴⁸ Il y revient à plusieurs reprises : *Contrat social*, livre 3, chap. 4-5 et 6. Il ne voit d'autre issue pour un grand Etat qui veut éviter des institutions trop rigoureuses et peu efficaces que dans la recherche d'une forme de répartition géographique de l'exercice du pouvoir : « si l'on ne peut réduire l'Etat à de justes bornes, il reste encore une ressource ; c'est de n'y point souffrir de capitale, de faire siéger le Gouvernement dans chaque ville, et d'y rassembler ici tour à tour les Etats du pays » (*idem*, livre 3, chap. 13).

⁴⁹ *Contrat social*, livre 3, chap. 1. En fait, il s'agit pour Rousseau de présenter cette constatation de bon sens que plus les citoyens sont nombreux, moins le suffrage de chacun pèse ou plutôt, pour reprendre ses termes, plus est limitée *la part* que chacun détient *de l'autorité souveraine*. On y revient toujours : « plus l'Etat s'agrandit, plus la liberté diminue ».

Jean-Jacques Rousseau et la citoyenneté

Ce sont donc les mêmes qui sont simultanément « *Citoyens* comme participant à l'autorité souveraine, et *Sujets* comme soumis aux lois de l'Etat »⁵⁰. L'énigme demeure des modalités de réunion de tout un peuple. Rousseau s'en débarrasse avec quelque désinvolture. Il a conscience des objections soulevées par beaucoup : « Le peuple assemblée, dira-t-on ! Quelle chimère ! »⁵¹ Et d'appeler à l'aide l'expérience de l'Antiquité : « C'est une chimère aujourd'hui, mais ce n'en était pas une il y a deux mille ans : les Hommes ont-ils changé de nature ? ». Il évalue le nombre maximum de citoyens à Rome à 400 000 et dans l'Empire à quatre millions. « Cependant il se passait peu de semaines que le peuple romain ne fût assemblé, et même plusieurs fois ». Il y ajoute, pour faire bonne mesure, le souvenir des assemblées populaires en Macédoine et chez les Francs.

*

* *

On a privilégié, dans ces lignes, une lecture de Rousseau assez classique et finalement valorisante pour lui, ce qu'il n'y a pas lieu de regretter. L'on a insisté sur la logique interne de sa pensée. Tel qu'on l'a décrit, il pose un certain nombre de principes, par exemple la souveraineté populaire présentée comme inaliénable, indivisible et infaillible. Il définit un certain nombre de concepts, ainsi de la République, du corps social, du prince, du magistrat... Il en déduit ensuite toutes les conséquences avec une logique implacable jusqu'à paraître parfois un peu pesante et une volonté de convaincre qui, dans certains cas, emprunte aux mathématiques leurs méthodes de démonstration. L'ensemble est imposant et l'on en sort d'autant plus convaincu et même admiratif qu'il a fallu faire un effort plus grand pour pénétrer dans un système dont la cohérence est grande, même si elle n'apparaît pas de prime abord. L'on adhère à ses thèses avec une conviction en partie puisée dans la satisfaction d'avoir le sentiment de maîtriser des concepts compliqués et dans le plaisir d'avoir compris

⁵⁰ *Contrat social*, livre 1, chap. 6.

⁵¹ *Contrat social*, livre 3, chap. 12.

André Cabanis

comment s'articulent des notions qui se recouvrent parfois dans leur délimitation, sinon dans leur fonction. L'image du citoyen telle qu'elle se dégage, séduit non seulement par son caractère absolu et exigeant mais aussi par sa capacité à s'intégrer dans une description de la démocratie présentée comme le seul régime possible, hors duquel la communauté disparaît.

Il est une autre lecture, moins théorique mais qui doit avoir sa part de vérité dans la recherche des modes d'élaboration de la pensée de Rousseau. Pour s'en tenir au citoyen puisque c'est notre propos, l'on pourrait soutenir avec quelque vraisemblance que chaque caractéristique, chaque exigence, chaque prérogative qui lui sont attachées fournit une réponse, constitue une précaution contre les dangers dont l'histoire montre qu'ils menacent sa survie en tant que citoyen et jusqu'à la démocratie elle-même. Sa dénonciation des cités qui risquent de disparaître parce que le nombre de citoyens diminue au point de compromettre sa défense renvoie au destin d'Athènes qui ne parvient pas à maintenir le nombre de défenseurs nécessaire pour repousser les agressions venant de l'extérieur. Les exhortations à préserver l'esprit civique, à ne pas se désintéresser de la participation aux assemblées, à ne pas se laisser séduire par les promesses financières, tendent à prémunir contre l'évolution de la République romaine où le peuple s'est progressivement laissé déposséder de ses prérogatives par le gouvernement impérial. L'obligation fermement rappelé de réunir régulièrement le corps des citoyens renvoi à des polémiques qui marquent la vie politique à Genève, à plusieurs reprises et jusqu'au XVIIIe siècle.

Encore que les références soient moins nombreuses qu'aux dérivés des rares régimes républicains sur lesquels Rousseau pouvait se fonder, nombre de ses affirmations font figure de répliques aux auteurs de son temps et des siècles passés. L'on n'a, bien sûr, pas de peine à reconnaître une réfutation de Montesquieu, dans ce refus de toute forme de séparation des pouvoirs et dans cette comparaison, cruelle mais amusante, avec « les charlatans du Japon » qui font semblant de découper un enfant avant de le reconstituer. Il est plus difficile de repérer ceux auxquels il répond en affirmant que la

Jean-Jacques Rousseau et la citoyenneté

souveraineté ne peut se perdre par prescription, même par une longue abstention des citoyens à l'exercer et que, si prolongée que soit leur inaction, cela ne peut en aucun cas légitimer, pas même implicitement, le pouvoir d'un roi ou d'un empereur : de fait, les auteurs sont trop nombreux sous l'Ancien Régime à avoir soutenu cette thèse à l'appui de la monarchie pour que l'on puisse en isoler un. Il en va de même de l'affirmation, hautement réfutée par Rousseau, des bienfaits qu'un chef unique peut garantir à une population soumise : si l'ampleur du corps social à organiser est telle qu'il faut se résigner à placer le gouvernement entre les mains d'une seule personne, ce ne peut être qu'un pis aller, avec des contraintes qui ne sauraient être une source de bonheur pour les citoyens, avec le risque toujours présent que le prince cherche à s'imposer sur le peuple, contre tout droit et toute logique.

La description très minutieuse des comices à Rome a pu paraître à certains lecteurs un peu fastidieuse avec un luxe de détails qui semble déplacé dans un ouvrage qui se veut concentré sur les aspects fondamentaux, avec un souci de reconstitution historique qui correspond à la volonté de se projeter dans l'avenir plus que de se complaire dans le passé. Au surplus, les limites des connaissances de l'époque font que certains développements, malgré les efforts de Rousseau pour être exact et précis, paraissent de nos jours dépassés ou, en tous cas, simplificateurs. Cette recherche érudite répond au souci de l'auteur du *Contrat social* de mettre en garde les citoyens contre les fautes, les erreurs, les facilités qui peuvent ébranler la République. C'est le comportement des citoyens et d'abord au sein des assemblées, lorsqu'ils délibèrent ensemble, qui constitue la principale menace contre la survie de la souveraineté populaire. C'est de l'intérieur que peuvent venir les seuls coups susceptibles de l'abattre. La description exaltée de la citoyenneté s'appuie, chez Rousseau, sur une connaissance minutieuse de la démocratie et des périls qui la menacent.

LA CITOYENNETE DANS LA PENSEE DE LEON DUGUIT

**par Dmitri Georges Lavroff,
professeur émérite à l'Université Montesquieu-Bordeaux IV
président honoraire de l'Université Bordeaux I**

Il était un temps, pas très lointain puisqu'il est inférieur à 70 ans mais qui nous semble remonter à une période ancienne tellement il est différent de celui d'aujourd'hui, où les controverses juridiques étaient vives et enrichissantes parce qu'elles étaient animées par des hommes dotés d'un esprit vif, d'une immense culture classique mais qui étaient au courant des idées de leur temps, qui étaient convaincus que le Droit n'est pas seulement une technique neutre appliquée par des juristes professionnels dans les prétoires et par la Doctrine qui commente les décisions juridictionnelles pour éclairer les praticiens dans la solution des problèmes qui leur sont soumis et leur permettre d'emporter l'adhésion des juges. Ils pensaient que le devoir de la Doctrine est de dire comment la société est organisée et comment elle devrait l'être pour être qualifiée de juste parce qu'elle est capable d'assurer, dans la mesure du possible, le bonheur des hommes qui la composent. Ils étaient juristes mais aussi historiens et philosophes parce que, pour eux, le Droit doit être au service d'une conception de la justice et d'une certaine idée de l'homme.

Il est vrai que les choses ont changé car si la Doctrine contemporaine est animée par quelques débats ils portent généralement sur des questions de technique juridique telles que le commentaire de décisions du Conseil constitutionnel, ou d'arrêts du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation. C'est incontestablement

Dmitri Georges Lavroff

intéressant mais l'analyse des décisions juridictionnelles du point de vue de la technique juridique ne peut pas suffire. Les réflexions sur la nature du Droit, son rôle, sur les principes qui le justifient actuellement et sur les évolutions qui sont souhaitables ne doivent pas être négligées. Elles le sont trop souvent aujourd'hui. La remarque que nous faisons n'exprime pas je ne sais quelle nostalgie du « temps des cerises », elle s'appuie sur l'observation des faits. Elle doit inciter à corriger les inconvénients de l'intérêt exclusif porté à la norme juridique considérée en elle-même et de réfléchir sur son adaptation aux besoins de la société dans laquelle on vit.

Les débats entre Léon Duguit, doyen de la Faculté de droit de Bordeaux, et Maurice Hauriou, doyen de la Faculté de droit de Toulouse, font partie des grandes heures des Facultés de droit. Ils sont parfois considérés par erreur comme l'expression d'une compétition personnelle entre les deux hommes qui auraient nourri une rivalité entre les deux Facultés et entre les deux villes dont on soulignait les caractères différents. Il faut rappeler que Duguit et Hauriou étaient d'anciens camarades qui avaient fait leurs études à la Faculté de droit de Bordeaux, où ils y avaient soutenu leur thèse et préparé le concours d'agrégation auxquels ils furent reçus en même temps, l'un sixième, l'autre premier. Les doyens Duguit et Hauriou avaient des options philosophiques différentes. Le premier voulait que le Droit se nourrit de la réalité, qu'il s'appuyât sur l'observation de la société et de son évolution, que le droit fût un instrument de transformation sociale. Il se méfiait des explications théologiques et voulait écarter toutes les fictions qui sont utilisées par la théorie juridique. Il était surtout animé par la volonté de limiter l'Etat par le droit car il était convaincu que le respect du droit est la première condition pour que la liberté des hommes puisse être protégée sans en appeler à des fictions telles que la personnalisation de l'Etat, la notion de droit subjectif qui suppose qu'une volonté puisse s'imposer à une autre, ou encore la théorie de la personnalité morale qui est une construction qui conduit à placer sur le même plan la personne morale et l'individu, à lui attribuer des droits, des intérêts, des moyens de défense et, éventuellement, la possibilité de dominer la

La citoyenneté dans la pensée de Léon Duguit

masse des individus. Le doyen Hauriou avait choisi une autre option. Il estimait que l'Etat est, comme la Nation, une personne qui a une volonté et des intérêts propres, qui exerce des droits, supporte des obligations mais qui a cette particularité d'exercer l'autorité politique et de représenter la puissance publique. Il n'est ni utile ni possible de prétendre dire lequel des deux avait raison car les théories juridiques défendues par chacun d'eux s'appuyaient sur les convictions philosophiques qu'ils avaient choisies. On peut cependant dire que Duguit était plus progressiste, plus moderne que son collègue de Toulouse et surtout qu'il construisait un système global qui pouvait comporter des erreurs, ou des exagérations, mais qui influença l'Europe cultivée de son temps, positivement ou négativement, ainsi que les Etats-Unis, l'Asie et l'Amérique latine. Il expose les principes de sa théorie de l'Etat qui sont : la Nation « en ce qu'elle est le milieu social dans lequel se produit le fait Etat » ; la différenciation entre les gouvernants et les gouvernés, les premiers « étant investis d'une plus grande force pourront mettre légitimement cette plus grande force pour imposer leur volonté quand elle sera conforme au droit ». « Accepter [comme les juristes classiques] que la volonté de certains individus est d'une essence supérieure à la volonté de certains autres, c'est formuler une proposition d'ordre métaphysique inacceptable en science politique ». Il faut tenir compte de la réalité sociale et vouloir limiter la puissance de l'Etat, celle des gouvernants, par le respect du droit.

La citoyenneté est le thème de notre colloque. Elle est au centre des débats juridiques et politiques qui portent sur la place de l'homme dans les sociétés contemporaines et ses relations avec le Pouvoir. Pendant longtemps, il n'y eut que des sujets parce que les hommes étaient placés sous la domination d'un homme ou d'un groupe titulaire du droit de commander. Pour trouver des citoyens, il fallait remonter le temps jusqu'à la Grèce des Ve et IVe siècles avant Jésus-Christ où certaines cités connurent un régime démocratique ou à celui de la République romaine où le peuple participait à la gestion de la chose publique. On sait que dans ces sociétés, les citoyens constituaient une minorité au sein de la population. La question de la

Dmitri Georges Lavroff

citoyenneté a pris une nouvelle importance dans les débats philosophiques des Lumières et surtout lors des révolutions américaine et française. Elle est depuis lors au centre du débat sur l'organisation politique de la société et elle est également invoquée dans des secteurs nouveaux tels que les droits sociaux et culturels et n'est plus limitée au cadre national puisqu'elle trouve sa place dans les organisations supranationales et internationales. Elle fut abordée par le doyen Duguit et nous allons tenter de présenter ses idées à ce propos.

A propos de la citoyenneté, le doyen Duguit applique les principes de réalisme et de limitation du pouvoir par le droit qui sont au cœur de son œuvre. La théorie juridique qu'il construit se distingue par cela de celles qui reposent sur des abstractions lyriques ou des constructions métaphysiques, comme la Nation considérée comme une personne ou l'Etat expression d'une société qui aurait été créée par un contrat dit social. Il faut cependant reconnaître que la nouveauté de sa pensée n'est pas aussi complète qu'on pourrait l'espérer car il envisage la citoyenneté sous l'angle juridique de la capacité électorale ; le citoyen est défini par le fait qu'il dispose d'un droit de vote pour désigner les représentants de la Nation qui est titulaire de la souveraineté. Elle est également liée à l'idée de Nation dont l'Etat est l'expression. Seuls les nationaux sont citoyens et les citoyens sont définis par le fait qu'ils ont le droit de vote. Aujourd'hui, la citoyenneté ne se confond pas avec le seul droit de suffrage puisque des étrangers peuvent disposer du droit de vote pour certaines élections ; c'est le cas des nationaux des pays membres de l'Union européenne pour les élections municipales et l'élection des députés à l'Assemblée parlementaire de l'Union. Il existe également ce que l'on pourrait appeler la citoyenneté sociale qui garantit aux étrangers des droits égaux à ceux des nationaux en matière de protection sociale. Malgré sa volonté de socialiser l'analyse juridique, le doyen Duguit ne pouvait pas imaginer les évolutions législatives et jurisprudentielles qui se sont produites au cours des dernières décennies et qui étaient inenvisageables lorsqu'il écrivait.

La théorie de la citoyenneté développée par le doyen Duguit

La citoyenneté dans la pensée de Léon Duguit

tranche avec le classicisme de la théorie juridique dominante à son époque, acceptée par le doyen Hauriou, qui était construite autour des fictions que sont la nation considérée comme étant une personne, l'idée du contrat social et l'Etat investi d'une puissance quasi divine. Il veut faire une analyse réaliste. C'est pour cela qu'il soutient que la Nation qui détient la souveraineté est le « corps des citoyens » et que le citoyen n'est pas titulaire d'un droit subjectif mais qu'il est placé dans un statut légal.

I - Le « corps des citoyens » est la Nation titulaire de la souveraineté

Léon Duguit voulait écarter de la théorie juridique toutes les fictions, créations abstraites ou valeurs métaphysiques, qui l'encombrent. La Nation fait partie de cet ensemble. Elle a été construite de toutes pièces pour remplacer le roi qui cessa d'être le titulaire unique de la souveraineté jusqu'en 1791 et disparut en 1793. Les révolutionnaires de 1789 l'ont créée, ils lui ont donné une existence juridique et ils en ont fait la clé de voûte du nouveau système politique. Elle est inscrite dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen en 1789 après que Sieyès en ait fait la théorie dans son ouvrage *Qu'est-ce que le Tiers Etat ?* publié au mois de janvier 1789. Elle fut au cœur des débats de la constitution de 1791 et elle conserva une place centrale dans la théorie constitutionnelle et dans le débat politique jusqu'à notre époque. Elle fut seulement contestée par les socialistes, notamment marxistes, qui lui reprochaient de ne pas tenir compte de l'élément fondamental qu'est la lutte des classes en procédant à un amalgame dangereux qui faussait la signification de l'organisation sociale et politique et par les théoriciens des régimes autoritaires qui conservaient parfois le nom mais lui donnaient un autre contenu.

L'idéologie et le droit constitutionnel classiques faisaient de la Nation le détenteur de la souveraineté. Dans la mesure où il fallait que le peuple participât au gouvernement en élisant les gouvernants et en prenant parfois directement certaines décisions, éventuellement aux côtés d'autres représentants de la Nation qu'étaient le Roi en 1791

Dmitri Georges Lavroff

et l'Empereur dans les constitutions de 1804 et de 1852, ils intervenaient en tant que représentants de la souveraineté nationale. Ils étaient citoyens parce qu'ils exprimaient la Nation.

Léon Duguit ne pouvait pas accepter la notion de Nation en tant que personne dotée de la puissance souveraine car elle est une fiction, une création n'ayant aucune réalité. Il fallait donc qu'il écartât les théories généralement acceptées à son époque, comme à la nôtre, pour donner un fondement réaliste à la Nation ; il l'assimile au « corps des citoyens » qui est une réalité.

A - Les conceptions métaphysiques de la Nation ne sont pas acceptables

On pouvait légitimement soutenir que le roi était souverain parce qu'il détenait la totalité des pouvoirs, que les décisions qu'il prenait étaient obligatoires et que le non-respect de celles-ci était sanctionné par des moyens de violence légitime puisque le roi disait la loi et disposait des moyens pour la faire exécuter ainsi que du pouvoir juridictionnel. Sous son autorité, tous les hommes et institutions étaient des sujets, ils étaient toutefois soumis à des statuts différents selon l'ordre auquel ils appartenaient.

La Nation remplace le roi en tant que titulaire de la souveraineté. Il fallait la créer et la faire accepter par tous, alors même qu'elle n'avait pas d'existence physique. Pour ce faire, il convenait de construire des théories, de les habiller pour en faire des idéologies et de donner à la Nation une existence juridique et une légitimité. Plusieurs propositions furent faites, par J.-J. Rousseau, par E. Sieyès, par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen et les constitutions qui ont été adoptées ultérieurement.

1 - Jean-Jacques Rousseau et la fiction du contrat social

Tout le monde connaît le point de départ du raisonnement de J.-J. Rousseau exposé au début du *Contrat social* : « L'homme est né libre, et partout il est dans les fers... Comment ce changement s'est-il fait ? Je l'ignore. Qu'est-ce qui peut le rendre légitime ? Je crois pouvoir répondre à cette question ». Elle est dans la phrase suivante :

La citoyenneté dans la pensée de Léon Duguit

« Chacun de nous met en commun sa personne et toute sa puissance sous la suprême direction de la volonté générale, et nous recevons en corps chaque membre comme partie indivisible du tout ».

Il pose deux affirmations invérifiables : l'homme est né libre et ne peut retrouver la liberté et l'égalité initiales qu'en créant la société et en se soumettant à la Volonté générale...

Dans la théorie de J.-J. Rousseau la souveraineté appartient à la Volonté générale, dont l'existence et la définition sont des postulats. L'homme, qui devient citoyen, participe à l'exercice de la souveraineté. Aux termes du contrat qu'il a conclu avec tous les autres hommes en renonçant à la totalité des droits qu'il tient de la Nature, il obtient plus que ce qu'il a abandonné puisqu'il a désormais un droit juridiquement reconnu alors qu'il n'avait auparavant que des droits qu'il fallait constamment défendre et risquer de perdre.

Le Contrat social qui occupe la place centrale est évidemment une fiction. Peut-on établir le fondement et définir les conditions d'exercice de la puissance souveraine sur une fiction ? Léon Duguit répond par la négative parce qu'il estime que le pouvoir politique doit être défini à partir de la réalité.

La théorie du Contrat social présente deux inconvénients majeurs. Elle est dangereuse pour la liberté de l'homme parce que la Volonté générale est définie comme étant infaillible et qu'il n'y a pas de place pour la liberté lorsque l'interlocuteur a toujours raison ; parce qu'elle est absolue, indivisible et inaliénable, ce qui interdit à l'homme d'avoir une chance d'échapper à son empire. Elle ouvre la voie au danger d'établissement d'un pouvoir absolu et le fait que le pouvoir repose sur une fiction le rend encore plus dangereux que tout autre. Elle est également erronée car si J.-J. Rousseau démontre longuement que la Volonté générale est indivisible, il soutient quelques pages plus loin qu'elle peut être divisée : « Supposons que l'Etat soit composé de 10 000 citoyens. Le souverain ne peut être considéré que collectivement et en corps ; mais chaque particulier en qualité de sujet est considéré comme individu. Ainsi le souverain est au sujet comme 10 000 est à un, c'est-à-dire que chaque membre de l'Etat n'a pour sa part que la 10 000e partie de l'autorité souveraine ».

Dmitri Georges Lavroff

Ces contradictions de J.-J. Rousseau ne sont pas les seules. Après qu'il ait dit que seul le peuple souverain pouvait voter la loi, il indique que le peuple a souvent besoin d'un Législateur, tel que Moïse, Solon, Lycurgue, ou Calvin, pour l'aider à légiférer car il lui est difficile d'agir seul.

On comprend que Léon Duguit rejette les idées de Rousseau car si la construction est intéressante au plan de l'agilité intellectuelle, elle est fautive et dangereuse lorsqu'on prétend établir sur elle l'autorité des gouvernants et les pouvoirs des citoyens.

2 - Sieyès et la souveraineté nationale proclamée par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la constitution de 1791

Sieyès est le théoricien de la souveraineté nationale. Il est d'abord celui qui proclame les droits du Tiers état qu'il assimile à la Nation qui est titulaire de la souveraineté. La Nation de Sieyès, comme le peuple composé de citoyens tel que créé par Rousseau, est une association de citoyens égaux devant la loi. Sieyès parle « d'un nombre plus ou moins considérable d'individus isolés qui veulent se réunir ». L'essentiel est que « l'association est leur ouvrage ; elles sont l'origine de tout pouvoir ». Sieyès emploie un langage plus proche de celui des physiocrates que de celui de Rousseau : « La volonté nationale [...] n'a besoin que de sa réalité pour être légale, elle est l'origine de toute légalité ».

Ce point de départ réaliste est rapidement abandonné au cours des débats de l'Assemblée nationale qui ont abouti à l'élaboration de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui pose la Nation comme une entité qui est titulaire de la souveraineté : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément » (art. 3). La constitution de 1791 va dans le même sens : « La Souveraineté est une, indivisible et imprescriptible. Elle appartient à la Nation ; aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice » (titre III art. 1er) ; « La Nation de qui émanent tous les pouvoirs ne peut les exercer que par délégation [...] » (art. 2).

La citoyenneté dans la pensée de Léon Duguit

La délégation est donc le mode normal d'exercice de la souveraineté. Le peuple peut être considéré comme le représentant de la Nation mais on court le risque que certains de ses membres soient de mauvais représentants ; ce risque incite les révolutionnaires à élaborer la distinction entre les citoyens actifs et ceux qui sont définis comme étant passifs. La possibilité de déléguer est réservée à une minorité et elle permet d'écarter le peuple de l'exercice de la souveraineté dont il est nominalement doté. On connaît l'autre contradiction de la théorie de la délégation qui résulte du fait que le roi soit qualifié de représentant de la Nation alors qu'il n'est pas élu et que le droit de veto dont il est doté par la constitution lui permet de s'opposer à la volonté des députés investis par la vote des électeurs. Cette construction juridique est en contradiction, d'après Léon Duguit, avec l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui proclame que « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont le droit de concourir personnellement ou par leurs représentants à sa formation ».

3 - Le réalisme de la constitution de 1793

Léon Duguit constate que la constitution de 1793 était plus acceptable, parce que plus réaliste, en ce qu'elle pose le principe : « Elle [la souveraineté] réside essentiellement dans le peuple entier et chaque citoyen a un droit égal de concourir à son exercice » (art. 27 de la constitution). Cette même constitution établissait le suffrage universel des hommes mais on sait que ce texte ne fut jamais appliqué et que les fictions juridiques prévalurent pendant longtemps.

4 - La critique de la notion d'investiture que le doyen Hauriou propose pour remplacer celle de représentation

Il exprime fermement cette idée : « Il est urgent de substituer à la théorie de la délégation une autre théorie et nous proposons celle de l'investiture [...] La donnée de l'investiture diffère de celle de la délégation en ce qu'elle n'implique pas une transmission du pouvoir [...] investir quelqu'un, c'est lui dire : vous exercerez votre pouvoir propre, mais vous l'exercerez en mon nom et dans mon intérêt. »

Dmitri Georges Lavroff

(*Principes de droit public*, 1ère éd., 1910, p. 419). Il considère, ce dont Léon Duguit ne peut que le féliciter, que « la plaie du droit constitutionnel français est la théorie juridique de la « délégation » qui procède de la manie métaphysique de vouloir tout ramener à un seul principe » (*ibid.*, p. 425). Or la délégation est le mécanisme fondamental des relations entre la nation souveraine et ceux qui agissent en son nom.

Léon Duguit rejette l'idée d'investiture proposée par le doyen Hauriou car elle implique que le gouvernement, qui est un représentant, ait un pouvoir propre antérieur à la formation de la représentation. Ce qui est, à ses yeux, le défaut fondamental de la théorie d'Hauriou est qu'elle repose sur la notion de droit subjectif que Duguit rejette.

Que faut-il construire sur les décombres ? La solution proposée par Léon Duguit est l'adoption d'une conception réaliste de la Nation qu'il définit comme étant le « corps des citoyens ».

B - La notion réaliste de la nation : elle est le « corps de citoyens »

Dès lors que le souverain n'est pas une personne et que l'on souhaite que les hommes participent à l'exercice du gouvernement, il convient de préciser qui est titulaire de la souveraineté, entendue comme étant le droit de gouverner, et comment cette souveraineté est exercée.

Léon Duguit rappelle que la théorie constitutionnelle classique distingue « un élément qui est le support de la souveraineté de l'Etat, d'un élément [...] qui est titulaire de la souveraineté. Cet élément est la nation. La souveraineté, c'est la volonté même de la nation. Mais il faut que la nation puisse exprimer sa volonté. Cette fonction appartient à un certain nombre d'individus, membres de la nation, qui déterminera la loi, et qui formeront le corps des citoyens, appelé souvent corps électoral » (*Traité de droit constitutionnel*, 3^e éd., Paris, E. de Boccard, 1927, t. 1er, 1928 t. 2, 1930, t. 3, t. II, p. 556-557). Les relations entre la Nation et la souveraineté se font par désignation : « les individus ou les corps qui exprimeront en son nom la volonté souveraine de la nation ». La théorie française de l'organe ressemble à

La citoyenneté dans la pensée de Léon Duguit

celle allemande du *Träger*, ou support, mais celle qui est dominante dans la doctrine française est la théorie du mandat représentatif. Les deux sont considérées comme inacceptables par le doyen Duguit.

1 - La composition du « corps des citoyens »

Duguit donne la définition suivante : « Par cette expression je désigne la collectivité plus ou moins étendue comprenant les membres de la nation associés, directement ou par représentation politique, à la puissance politique » (*Traité de droit constitutionnel*, t. II, p. 577).

Cette notion est réaliste. Le « corps des citoyens » n'est pas une entité mais une réalité matérielle.

La composition du corps de citoyens peut varier selon les pays et dans le temps. Chaque membre de la Nation peut faire partie du corps des citoyens mais c'est la loi qui détermine la composition du corps électoral en fonction des circonstances de temps, de lieux et des croyances dominantes. Elle peut être plus ou moins large. « Assurément, il est à souhaiter que les progrès des lumières, que le sentiment toujours plus profond et plus net de la solidarité sociale permettent d'arriver à une extension aussi large que possible du droit de suffrage. Cela n'est pas une question de droit, mais seulement une question de fait. »

Il n'existe pas un droit à faire partie du « corps des citoyens » : « Quand, comme moi, on nie l'existence de la personnalité morale et de la souveraineté de la nation, on a vu qu'aucune difficulté ne peut se présenter sur la situation des membres de la nation. Ceux-ci ne peuvent avoir un droit à faire partie du corps des citoyens ». On constate que Duguit est en contradiction avec la déclaration des droits de l'homme et du citoyen mais ce n'est pas un obstacle dirimant. Il accepte que sa théorie soit en contradiction avec le droit public français puisqu'il considère qu'il est établi sur des bases erronées.

2 - Les ambiguïtés de la notion

Cette notion est discutable. L'assimilation entre le citoyen et l'électeur que fait Léon Duguit n'est pas évidente. Elle repose sur une

Dmitri Georges Lavroff

conception trop classique de la citoyenneté, notamment celle qui a été appliquée par les Grecs anciens. On se souvient qu'en Athènes, était citoyen celui qui était né de père et de mère athéniens, qui était inscrit dans un *dème*. Seul les citoyens avaient le droit de participer à l'assemblée du peuple, de s'y exprimer, de voter, d'assumer des charges publiques. C'est à ce citoyen-là que pensait Léon Duguit mais pour écarter son intervention directe habituelle, notamment par la voie du référendum, et confier le pouvoir de voter la loi aux représentants des citoyens. Il ne rejette pas le principe du référendum mais il se méfie d'un usage trop fréquent qui en serait fait.

La construction du corps des citoyens est considérée comme un progrès dans la voie du réalisme indispensable puisqu'elle permet de débarrasser la théorie juridique de fictions dangereuses. On remarque que l'article 3 de la constitution française de 1958 est proche des idées du doyen Duguit lorsqu'il indique : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum » ; seul le principe du référendum lui aurait semblé inadéquat. Il faut remarquer que le peuple auquel la constitution fait référence est synonyme de citoyen, ce que Duguit aurait contesté, à juste titre.

II - Le citoyen est placé dans un statut légal

A - Le citoyen n'a pas un droit subjectif de voter

Alors que Léon Duguit assimile citoyenneté et droit de vote, il soutient que le droit de vote n'est pas un droit subjectif mais une fonction qui est attribuée par la loi. Il y a peut-être là une ambiguïté sinon une difficulté.

1 - La distinction entre le représentant et l'agent

Duguit fait la distinction entre le représentant et l'agent.

Les représentants ou organes de représentation « sont ceux qui veulent au lieu et place de la nation et dont la volonté est comme si elle émanait directement de la nation. La notion de représentation repose bien sur l'idée de mandat ; la nation exprime sa volonté par

La citoyenneté dans la pensée de Léon Duguit

son corps électoral ; mais son corps électoral n'exerce pas lui-même la souveraineté dont il est l'organe direct et suprême ; il a un ou plusieurs mandataires ; ces mandataires exprimeront une volonté qui est la leur en fait mais qui en droit, par suite du phénomène de la représentation, sera comme si elle émanait directement de la nation... En tant qu'organe de représentation, les représentants n'ont pas une volonté distincte de la volonté de la nation ; ce qu'ils disent, ce qu'ils commandent, c'est la Nation qui le dit, qui le commande ».

Léon Duguit critique la théorie du mandat à laquelle il reproche d'être une technique du droit privé qui n'a pas sa place en droit constitutionnel mais il pense que la qualité de représentant est de nature légale et non pas la conséquence d'un mandat qui aurait été confié par la personne titulaire d'un droit.

Les agents sont placés sous l'autorité et le contrôle des organes de la représentation. Ils n'expriment pas la volonté de la Nation. Par exemple, la constitution de 1791 dans l'article 2 du préambule du titre III précise : « La nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. La constitution française est représentative : les représentants sont le corps législatif et le roi. » La notion de délégation est utilisée dans ce sens par la constitution de 1793 et celle de 1848 : le pouvoir législatif est délégué à une assemblée unique et le pouvoir exécutif est délégué au président de la République.

La doctrine allemande de l'organe critiquait l'idée de la délégation à un organe qui n'existait pas avant de bénéficier de la délégation. Georg Jellinek élabore la théorie de l'organe juridique qui évite les inconvénients de la représentation ; il distingue les organes directs qui dérivent directement de l'organisation constitutive de l'Etat et qui ne sont pas des organes de l'organe de création et les organes secondaires qui exercent une fonction sous l'autorité et la direction d'un organe direct. Léon Duguit soutient que cela correspond à la distinction entre représentant et agent.

2 - La dissociation entre les qualités de citoyen et d'électeur

Dans la théorie de J.-J. Rousseau, chaque citoyen étant titulaire

Dmitri Georges Lavroff

d'une parcelle de souveraineté aurait le droit d'être électeur. Cela ne semble pas être logique puisque la souveraineté est indivisible et qu'il est impossible de la fractionner. Le droit constitutionnel français retient l'idée que le dogme de la souveraineté nationale n'implique pas que chaque citoyen participe à l'expression de sa volonté. Ainsi, le député Thouret (1791) considère que « la qualité d'électeur est fondée sur une commission publique dont la puissance publique du pays a le droit de régler la délégation ». Barnave, député à l'Assemblée nationale, déclarait : « La qualité d'électeur n'est qu'une fonction publique, à laquelle personne n'a droit, que la société dispense ainsi que le lui prescrit son intérêt ».

L'article 27 de la déclaration des droits de la constitution girondine statuait différemment puisqu'elle appliquait la théorie de la souveraineté populaire : « Elle [la souveraineté] réside essentiellement dans le peuple entier et chaque citoyen a un droit égal à concourir à son exercice ». Dans la constitution de l'An III, tout Français est citoyen mais l'électorat est une fonction accordée à certains. Les constitutions de la Restauration et de la Monarchie de juillet reviennent à un suffrage général mais limité dans les faits par l'imposition d'un cens élevé. La constitution de 1848 et implicitement celle de 1875, considèrent que le droit électoral est une commission.

Le doyen Duguit indique clairement sa position : « Ma conclusion est donc celle-ci : dans la conception française [...] l'électeur est à la fois titulaire d'un droit et investi d'une fonction. Le droit est le droit à la reconnaissance de la qualité de citoyen, droit qui entraîne le pouvoir de voter, si la qualité de citoyen est accompagnée des autres qualités exigées par la loi positive pour pouvoir voter ».

B – L'électeur est dans une situation légale ou de droit objectif

Dès lors que le vote est une fonction, l'électeur n'est pas titulaire d'un droit subjectif mais il se trouve placé dans une situation légale ou de droit objectif. Il a ce droit parce qu'il remplit les conditions exigées par la loi pour devenir électeur. *A contrario*, il perd ce droit lorsqu'il ne remplit plus les conditions parce que sa situation a changé ou bien en raison de l'évolution de la législation.

La citoyenneté dans la pensée de Léon Duguit

L'électorat étant une fonction, l'électeur ne peut pas y renoncer, même momentanément. La question du vote obligatoire est posée : elle est dans la logique de l'électorat fonction : « l'électeur est obligé de voter comme tout fonctionnaire est obligé de remplir la fonction dont il est investi ». Cependant, Duguit ne pense pas que le vote obligatoire puisse être établi car il est concevable que le titulaire d'une fonction ne l'exerce pas sans que ce comportement soit sanctionné. On peut ne pas être convaincu par cette argumentation.

L'électorat fonction est la conséquence logique de la situation légale dans laquelle le citoyen se trouve placé. Cette qualification n'est pas la conséquence de la théorie de la souveraineté populaire que Duguit ne retient pas mais bien celle du rejet du droit électoral défini, comme il l'était le plus souvent dans la tradition juridique française influencée par Rousseau, comme étant un droit subjectif.

Quelques remarques peuvent être faites. La qualité de citoyen ne garantit pas l'accès à l'électorat puisqu'il faut que des conditions relatives à l'âge, au domicile, à la possession des droits civils et politiques soient satisfaites pour que la fonction électorale puisse être accomplie. On constate également que le droit électoral actuellement en vigueur prévoit qu'une personne puisse avoir le droit de vote sans être citoyen ; c'est le cas dans l'Union européenne pour le vote des étrangers aux élections locales et aux élections à l'Assemblée parlementaire européenne. Il y a des restrictions au suffrage des étrangers pour les élections qui concernent l'expression de la souveraineté nationale qui appartient seulement au peuple français. L'article 3 alinéa 4 de la constitution de 1958 manifeste la prévalence du principe de la nationalité lorsqu'il indique que « Sont électeurs [...] tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques ». La nationalité reste donc une condition nécessaire mais pas suffisante pour l'accès à l'électorat.

*

**

En conclusion, on peut considérer que la théorie de la citoyenneté

Dmitri Georges Lavroff

soutenue par Léon Duguit est intéressante parce qu'elle n'est pas théologique mais qu'elle s'efforce de mettre en oeuvre un réalisme juridique. Le fait que l'électeur se trouve placé dans une situation légale est également très important car il permet de comprendre que le législateur puisse élargir ou restreindre l'accès au droit de vote. Elle n'est pourtant pas totalement acceptable aujourd'hui car elle comporte des insuffisances sur certains aspects de la citoyenneté qui n'est pas seulement un statut politique. On peut parler aujourd'hui d'une citoyenneté sociale qui est reconnue aux étrangers, d'une citoyenneté supranationale telle que celle qui est reconnue aux citoyens des Etats membres de l'Union européenne, d'une citoyenneté infranationale qui peut qualifier la citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie, qui ouvre le droit de voter pour les élections dans ce territoire aux seuls citoyens français établis dans le pays depuis plus de dix ans. La citoyenneté envisagée du seul point de vue du droit de vote est donc insuffisante à l'heure actuelle.

LA CITOYENNETE DANS L'ŒUVRE DU DOYEN MAURICE HAURIOU

par Jean Marie Crouzatier,
professeur à l'Université Toulouse 1
sciences sociales

Au cours d'un colloque organisé notamment par des juristes toulousains et avec la participation de Toulousains, évoquer Maurice Hauriou pourrait passer pour un exercice imposé ; d'autant que le thème dudit colloque –la citoyenneté aujourd'hui– ne fait pas spontanément penser au doyen de Toulouse. Pourtant ses écrits sur la question témoignent d'une pensée originale ; engagé dans les débats philosophiques et politiques de son temps (Guillaume Sacriste, *Le droit de la République, 1870-1914*, thèse Paris II, 2002), il constate les lacunes de la doctrine classique sur la place et le rôle du citoyen dans la République, et tente de la renouveler. Ce qui rend ses analyses étonnamment actuelles sur bien des points.

Au sens général, le citoyen est le membre d'une cité ou d'une unité politique, et le terme peut parfois être utilisé comme synonyme de national ou ressortissant d'un Etat ; mais au sens strict, le citoyen est la personne qui, dans un Etat, participe à l'exercice de la souveraineté : les droits du citoyen (distingués alors des droits de l'homme) sont ceux qui lui permettent de participer au gouvernement de la cité ou de l'Etat, notamment par le droit de vote et l'éligibilité. Cette définition ancienne (elle permettait dans la Grèce antique de distinguer le citoyen et l'étranger) est reprise en Europe au XVIIIe et au XIXe siècles ; en France, le citoyen est une création révolutionnaire. Certes les premiers révolutionnaires limiteront la démocratie politique en adoptant la distinction proposée par Sieyès des citoyens

Jean-Marie Crouzatier

actifs et des citoyens passifs ; mais la conception jacobine de la communauté politique l'emportera ensuite, qui fait de tous les citoyens les titulaires de droits spécifiques dans des conditions d'égalité. Reste que la catégorie des citoyens exclut jusqu'en 1944 les femmes (bien qu'à l'époque révolutionnaire, les femmes soient couramment appelées citoyennes), et jusqu'à la décolonisation les indigènes de l'Algérie et des colonies. Dans son *Précis élémentaire de droit constitutionnel* (1925, 216 et suiv.), le doyen Hauriou distingue d'ailleurs soigneusement le citoyen français du sujet français non citoyen. Mais il pressent comme inéluctable le vote des femmes, et la coïncidence aujourd'hui presque parfaite entre le national et le citoyen (les rares cas de dissociation concernent désormais les citoyens qui, par décision de justice, ont été privés de leurs droits civiques de façon temporaire, ou encore les mineurs qui accèdent à la citoyenneté pleine et entière à l'âge de 18 ans).

Hauriou traite de la citoyenneté dans ses *Principes de droit public* (1910 et 1916), dans son analyse de *La souveraineté nationale* (1912), et dans son *Précis élémentaire de droit constitutionnel* (1925, 1929). Il y développe une réflexion tout à la fois précise, vigoureuse et originale. Précise dans la définition du « statut » du citoyen et la distinction lumineuse entre les droits civiques et les droits politiques ; vigoureuse tout au long de sa critique de la théorie classique de la représentation-délégation ; originale enfin par sa conception du suffrage présenté comme un « pouvoir », comparable au pouvoir législatif ou au pouvoir exécutif, ou encore par son esquisse d'une citoyenneté sociale qui viendrait compléter la traditionnelle citoyenneté politique. La réflexion du doyen de Toulouse vise pour l'essentiel à replacer le citoyen au centre du jeu politique et institutionnel, justifiant pleinement l'expression « d'humanisme institutionnel » employé par Albert Brimo pour qualifier sa contribution intellectuelle (Albert Brimo, *Les grands courants de la philosophie du droit et de l'Etat*, Paris, Pedone, 1967, p. 312-327).

I - Citoyenneté et souveraineté

La révolution française a transféré la souveraineté du monarque

La citoyenneté dans l'œuvre du doyen Hauriou

au citoyen ; pour rendre compte du rôle et de la place du citoyen dans les mécanismes institutionnels et politiques, Hauriou propose la notion de « pouvoir de suffrage » qui remet en cause la théorie classique de la séparation des pouvoirs.

Mais tout d'abord, comment définir précisément le citoyen ?

A - La distinction des droits civiques et politiques

Au point de vue juridique, la citoyenneté se réalise dans les droits civiques dont le droit de vote n'est qu'un élément. Dans ses *Principes de droit public*, le doyen Hauriou distingue des autres libertés « les droits civiques et politiques » qui assurent à l'individu une participation à la vie publique de l'Etat ; droit de suffrage, aptitude aux fonctions publiques, droit de pétition, droit d'être juré, définissent selon lui le « statut du citoyen » (Hauriou, 1910, 566) ; il souligne le caractère « complexe » des droits politiques, « qui relèvent du droit individuel et de la fonction sociale, en particulier concernant le droit de suffrage » (Hauriou, 1910, 568). La réflexion du doyen toulousain va se poursuivre sur ce point puisque dans son *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, il formule une distinction entre les droits civiques et les droits politiques (Hauriou, 1925, 248) : « On appelle droits civiques ceux qui permettent la participation à l'autorité publique, à la fonction publique, à la chose publique : l'aptitude aux fonctions publiques, places et emplois, le droit d'être juré et témoin dans les actes, le droit d'être soldat et celui de payer l'impôt. Les droits civiques appartiennent à tout citoyen français, même non électeur, à moins qu'il n'en ait été privé par une condamnation. Les droits politiques permettent la participation au pouvoir de domination politique, autrement dit à la souveraineté nationale, et n'appartiennent qu'au citoyen électeur ; ce sont les diverses modalités du droit de suffrage : droit de vote dans les élections, droit d'éligibilité, droit de vote dans le référendum dans les pays où ce mode de suffrage est organisé. La qualité de citoyen correspond à la jouissance des droits civiques, et celle de citoyen-électeur à celle des droits politiques ». Formulation limpide : les droits civiques permettent la participation à l'autorité publique mais

non au pouvoir de domination politique, c'est-à-dire à la souveraineté ; ces droits civiques sont d'ailleurs tout à la fois des prérogatives et des charges publiques ; en revanche les droits politiques qui permettent la participation des citoyens au pouvoir de domination politique constituent une catégorie de droits civiques appartenant aux seuls citoyens électeurs et trouvent leur réalisation dans le droit de suffrage. C'est ce qu'illustre la constitution de 1958 qui dans l'article 3 du titre I (« De la souveraineté ») dispose que « sont électeurs dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes jouissant de leurs droits civils et politiques ».

B - Le pouvoir de suffrage

Présentant le suffrage comme un droit individuel mais aussi une fonction sociale, Maurice Hauriou distingue l'électeur du corps électoral : le rôle de l'électeur est de participer aux opérations électorales en vertu d'un droit individuel propre qui est une manifestation de sa souveraineté individuelle ; mais avec l'ensemble des électeurs d'un collège, il compose le corps électoral qui remplit une fonction sociale puisqu'il prend les décisions par lesquelles s'exerce le droit de suffrage : « ce corps électoral exerce une fonction sociale ; il est une institution représentative agissant pour le compte de la nation, au même titre que les assemblées parlementaires » (Hauriou, 1925, 212). L'auteur considère que le « pouvoir de suffrage » occupe dans l'Etat une place comparable à celle de l'exécutif ou du législatif ; il le définit ainsi : « Le pouvoir de suffrage est à la fois une manifestation de la souveraineté nationale et un pouvoir qui participe au gouvernement. Comme manifestation de la souveraineté nationale, c'est celui qui a le plus de force dans l'Etat ; comme pouvoir du gouvernement, c'est celui qui a le moins de compétence et par conséquent le moins de qualité. Comme pouvoir de souveraineté, c'est le premier ; comme pouvoir de gouvernement, c'est le dernier » (Hauriou, 1925, 207). Et Hauriou d'expliquer que ce pouvoir de suffrage participe bien au gouvernement car il dispose d'un pouvoir de décision : de façon directe dans les pays qui

La citoyenneté dans l'œuvre du doyen Hauriou

connaissent le référendum et l'initiative populaire ; mais également dans les pays qui pratiquent le régime représentatif puisque les assemblées y obéissent, dans une certaine mesure, à la volonté nationale exprimée lors des élections.

A travers la notion de pouvoir de suffrage, « Hauriou propose une véritable théorie du suffrage universel » (Olivier Beaud, *La puissance de l'Etat*, Paris, PUF, 1994, p. 291). Il replace en effet le suffrage au centre de l'analyse politique ; il en fait un élément de la séparation des pouvoirs telle qu'il la conçoit : au lieu de la tripartition-classique depuis Montesquieu- des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, le doyen de Toulouse distingue la compétence de la décision exécutoire, la compétence du pouvoir délibérant et le pouvoir de suffrage ou pouvoir d'assentiment. La première correspond au pouvoir d'une minorité qui a l'intuition de l'idée à réaliser et qui va agir normativement par une décision qui aura vocation à être exécutée ; la compétence du pouvoir délibérant est de soumettre la décision du pouvoir exécutif à un débat, mais toujours entre les membres de la minorité qui gouverne ; le suffrage ou l'assentiment fait passer l'idée de la sphère minoritaire au groupe majoritaire. L'auteur considère en effet que le groupe considéré collectivement n'a pas de possibilité d'action mais seulement une possibilité de réaction ; il ne peut réellement débattre d'une idée ni même la formuler collectivement ; il écrit (Hauriou, 1912, 58) : « Le pouvoir électif étant confié à la masse électorale, aux masses profondes, inhabiles au travail d'une réflexion tant soit peu prolongée, n'aura qu'une compétence de volonté implicite, mais il fournira ainsi une matière première à l'industrie parlementaire [...] une volonté implicite est une volonté brute, non expliquée, non éclairée par la réflexion, non retravaillée par l'intelligence ». Le groupe peut seulement réagir en approuvant ou désapprouvant l'idée une fois qu'elle aura été débattue et mise en forme par la classe politique.

Malgré sa formulation, l'analyse du doyen Hauriou est extraordinairement moderne : alors que ses contemporains en restent à la présentation classique des pouvoirs exécutif, législatif et

Jean-Marie Crouzatier

judiciaire, il insiste sur le rôle du peuple et surtout pressent une réalité banale aujourd'hui : à savoir que l'initiative des textes appartient essentiellement à l'exécutif, que la discussion est partagée entre l'exécutif et l'assemblée législative (ou les assemblées législatives), et que c'est seulement l'approbation (ou la désapprobation) qui est réservée au législatif et/ou au peuple.

II - Citoyenneté et représentation

Le doyen Hauriou s'écarte tout aussi résolument de la doctrine classique sur la question de la représentation des citoyens. Selon cette doctrine, la représentation désigne un mécanisme politique propre aux sociétés libérales. Chez Hauriou, la représentation ne naît pas avec les régimes représentatifs, mais elle est une constante de l'organisation politique, quelle que soit la forme adoptée. Il y a représentation dès lors que la coupure entre gouvernants et gouvernés ne se réduit pas à la domination forcée, mais est médiatisée par une institution.

D'autre part, dans la perspective libérale, le terme de représentation renvoie à l'idée d'une délégation de pouvoir du représenté au représentant pour qu'il agisse en son nom. La pensée de Maurice Hauriou sur ce point est tout à fait étrangère à l'idée de délégation ou de mandat ; l'auteur réfute la doctrine classique tout au long de son analyse de la souveraineté nationale ; pour lui, dans les régimes modernes, le peuple a acquis la souveraineté, mais non l'exercice du pouvoir. Il ne pourrait donc le « déléguer ». Par delà cette critique de la théorie classique, Hauriou propose une nouvelle conception de la représentation ; plus encore, il esquisse une analyse originale de ce que l'on pourrait appeler une « citoyenneté sociale » qui viendrait compléter la citoyenneté politique.

A - La représentation du citoyen

Reprenant une idée familière aux historiens et politologues, Hauriou considère que la base de l'autorité des gouvernants réside dans le consentement des gouvernés. Au sein de l'institution, le pouvoir est confié par les individus à des représentants légaux. Dans

La citoyenneté dans l'œuvre du doyen Hauriou

l'Etat, le consentement s'exprime par des procédures préétablies, en particulier l'élection. Les représentants légalement investis vont alors exprimer la volonté de la nation ; mais ils ne le font pas en vertu de la théorie classique de la délégation qui se heurte selon Hauriou à deux obstacles théoriques : d'abord, cette théorie confond nation et gouvernement, ou plutôt pouvoir de souveraineté et pouvoir de gouvernement ; or « la nature des pouvoirs du gouvernement est d'être des droits de domination : il exerce le droit de légiférer, de rendre la justice, de faire de l'action directe pour réaliser ses services quand il est le plus fort, il les exerce comme des pouvoirs propres avec une autonomie entière ; s'il cesse d'être le plus fort, son autonomie peut être limitée par un contrôle de la nation, mais pourquoi le pouvoir de domination cesserait-il de lui être propre ? » (Hauriou, 1916, 429). L'idée de sujétion des gouvernés est donc inconciliable avec l'idée de délégation. Ensuite, la notion de délégation repose sur une confusion de la nation et du corps électoral ; elle suppose en effets que les représentants reçoivent leurs pouvoirs des électeurs ; or pour Hauriou (1912, 88 et suiv.), le corps électoral ne saurait transmettre de pouvoirs car il est lui-même représentant de la nation : « Dans la réalité des choses, le prétendu gouvernement direct de la volonté nationale par le suffrage que l'on oppose au gouvernement représentatif n'a jamais été un gouvernement direct de la volonté générale ; il a été une organisation représentative du second degré car les électeurs sont déjà des représentants de la nation [...] L'assemblée des électeurs qui ne comprend point toute la nation n'est qu'un organe représentatif du premier degré qui élit la parlement, organe représentatif du second degré ». Le corps électoral ne se confond donc pas avec la nation ; il n'est qu'un représentant de celle-ci et un organe de gouvernement. Dès lors, « le corps électoral nomme les représentants qui vont constituer l'organe législatif, lesquels nomment à leur tour ceux qui vont constituer l'organe exécutif. Il les nomme au nom de la nation. La question est de savoir s'il leur transmet ou non des pouvoirs, et par conséquent si l'unité d'action est obtenue par l'impulsion initiale. » La réponse est bien entendu négative.

Jean-Marie Crouzatier

Conformément à sa théorie de l'institution, la représentation n'est pas pour Hauriou un rapport entre personnes (représentants et représentés), mais entre des personnes et une idée représentée : celle qui fonde le groupe. Dans cette optique, il y a représentation lorsque le gouvernement et les membres du groupe partagent la même idée d'œuvre, c'est-à-dire se font la même idée de ce qui les unit. Pour fonder la notion de représentation, Maurice Hauriou propose donc la notion d'investiture : « La donnée de l'investiture diffère de celle de la délégation en ce qu'elle n'implique pas une transmission de pouvoir ; déléguer quelqu'un, c'est l'envoyer en lui conférant un pouvoir, investir quelqu'un, c'est lui dire : vous exercerez votre pouvoir propre, mais vous l'exercerez en mon nom et dans mon intérêt » (Hauriou, 1929, 431). L'autonomie des fonctions législative et exécutive est ainsi respectée, mais le gouvernant qui agit au nom de la nation ne l'engage que dans les limites de ses compétences. Ainsi le représentant veut pour la nation et non pour lui. Et en démocratie, la sanction résulte de la possibilité de non réélection du représentant de la nation.

Le doyen Hauriou fait donc du suffrage un rouage fondamental du régime démocratique bien qu'il soit dépourvu de toute valeur absolue. Le suffrage est essentiel parce qu'il manifeste le consentement du groupe social sans lequel aucune institution ne peut durer. C'est à ce titre qu'il constitue un pouvoir aux côtés du législatif et de l'exécutif ; comme eux le corps électoral détient une compétence organisée ; mais comme eux, il est représentatif ; la volonté générale ne saurait se confondre avec celle du corps électoral ; celui-ci n'exprime que la « volonté électorale » qui n'est qu'une « représentation de la volonté générale » (Hauriou, 1912, 30 et suiv.).

B - La citoyenneté sociale

Ce consentement ne se limite cependant pas au suffrage ; le caractère périodique de ce dernier ne permet pas une expression continue de l'opinion. Une organisation spécifique permet de combler cette lacune. Celle-ci est juridiquement déterminée par ce que l'auteur appelle « la constitution sociale » de l'Etat, et qui fait l'objet de la

La citoyenneté dans l'œuvre du doyen Hauriou

quatrième partie de son *Précis* ; il y traite des lois relatives aux libertés publiques : libertés de la presse, de réunion, d'association, des syndicats... A travers les partis politiques, les associations et les syndicats, la classe politique anime et informe l'opinion publique. Certes, pas plus que le suffrage ne donne au peuple la compétence du gouvernement, les libertés publiques ne donnent à l'opinion publique la faculté d'intervenir directement sur les sujets politiques ; pourtant, comme le suffrage, cette organisation est nécessaire au fonctionnement du système politique car elle permet un échange intellectuel et politique entre citoyens et gouvernants ; elle permet de mesurer régulièrement le consentement du groupe aux activités des représentants. Car s'il considère que le milieu social est incapable d'initiative, Hauriou refuse de n'y voir qu'une matière gouvernable ; le milieu social a au contraire sa part dans l'organisation sociale instituée. Et le consentement qui s'en dégage le plus souvent va moins aux hommes qui dirigent ou à leurs actes, qu'à l'entreprise au nom de laquelle ils agissent.

Il faut rappeler que la théorie institutionnaliste du doyen Hauriou part du constat qu'une société constitue bien plus que la somme des individus qui la composent à un moment donné : « Une organisation sociale devient durable, c'est-à-dire conserve sa forme spécifique, malgré le renouvellement continu de la nature humaine qu'elle contient, lorsqu'elle est instituée c'est-à-dire lorsque d'une part l'idée directrice qui est en elle dès le moment de sa fondation a pu subordonner le pouvoir du gouvernement grâce à ce déséquilibre d'organes et de pouvoir, et lorsque d'autre part ce système d'idées et d'équilibres de pouvoirs a été consacré dans sa forme par le consentement des membres de l'institution aussi bien que du milieu social » (Hauriou, 1929, 73). L'institution est donc une organisation sociale qui dure parce qu'elle contient une idée fondamentale acceptée par la majorité des membres de l'organisation ; l'idée est celle de l'entreprise à réaliser, ou des intérêts communs à promouvoir ; elle se concrétise par l'adhésion des membres du groupement qui développent un sentiment de communauté et affectent à cette idée certains biens qui lui permettent de durer (notion

Jean-Marie Crouzatier

d'affectation) ; il se forme alors un statut (qui s'oppose au contrat, lequel ne concerne que le discontinu) : affectation et statut sont les bases juridiques de l'institution. L'institution est donc une construction sociale que l'on voit apparaître chaque fois que des individus visent à former un pouvoir ou une organisation qui dure ; la notion d'institution peut donc rendre compte de l'Etat, qui n'est finalement que la plus importante et la plus puissante des institutions.

Le régime politique démocratique généralise à l'ensemble de la société le phénomène de l'institution, et des élites se dégagent à tous les niveaux de la société. Dans ce contexte, le terme de « gouvernant » désigne non seulement les individus qui dirigent l'Etat, mais aussi l'ensemble de ceux qui exercent une compétence organisée dans les institutions, qu'elles soient publiques ou privées. La structure de domination en démocratie est donc complexe puisqu'elle se ramifie dans toutes les parties de la société. Le régime démocratique n'a certes pas donné le pouvoir au peuple mais il a fait émerger une « cascade de représentants », de l'électeur au député et aux membres du gouvernement, mais aussi aux responsables d'organisations et d'associations, et tous ceux dont la profession est d'exprimer et de faire l'opinion.

*

**

La réflexion menée par le doyen Hauriou sur la citoyenneté se construit donc par antithèse à l'individualisme étatiste de la révolution française et de la théorie libérale de la représentation politique. A la confrontation –forcément inégale– entre le citoyen et l'Etat, Hauriou substitue un ordre social institutionnalisé qui protège ses membres tout en leur permettant de se situer. A l'inverse de la théorie classique qui postule une césure entre l'individu et le groupe, mais aussi entre la personne privée et le citoyen, le doyen de Toulouse considère l'individu dans le groupe et voit dans l'homme non un animal simplement politique, mais avant tout un animal social.

La citoyenneté dans l'œuvre du doyen Hauriou

Bibliographie

Bernard DENNI, « Représenter : gouverner au nom du peuple ? La contribution de Maurice Hauriou », in François D'ARCY (dir.), *La représentation*, Paris, Economica, 1985, p. 73-87.

Méline FATH, *La pensée constitutionnelle du doyen Maurice Hauriou*, Thèse Nancy II, 2001.

Maurice HAURIOU, *Principes de droit public*, Paris, Sirey, 1910.

La souveraineté nationale, Paris, Sirey, 1912.

Principes de droit public, Paris, Sirey, 1916.

Précis élémentaire de droit constitutionnel, Paris, Sirey, 1925.

Précis élémentaire de droit constitutionnel, Paris, Sirey, 1929.

DEUXIEME PARTIE

**CITOYENNETE
ET ETAT**

LE CITOYEN LOCAL DANS UN ETAT DECENTRALISE

**par Mayacine Diagne
chargé d'enseignement,
UFR sciences juridique et politique,
Université Gaston Berger de Saint-Louis**

Depuis plus de vingt ans, la réforme de la décentralisation territoriale a toujours eu pour objet le partage du pouvoir entre l'Etat et les élus locaux, jamais le partage du pouvoir entre les élus et les citoyens. Or la question de la participation des habitants est un enjeu primordial si l'on veut refonder le politique et lui rendre sa capacité d'action. Celle-ci passe par une refonte complète des règles du pouvoir local. Le système local est bloqué. Pour le déverrouiller, les efforts doivent porter simultanément sur les chantiers de la représentation politique et de la citoyenneté locale.

Il est bien temps de débattre sur la question de la citoyenneté locale. En vérité, il existe plusieurs sortes de citoyennetés. Il existe une citoyenneté de la République. De ce point de vue, en droit constitutionnel, la citoyenneté désigne l'appartenance au peuple souverain dans l'Etat, la participation à la République. Il apparaît donc logique de considérer que la citoyenneté ici présuppose la nationalité, tout citoyen étant forcément un national. Il existe aussi un citoyen au-delà de l'Etat, c'est le citoyen européen. Il existe par ailleurs une citoyenneté politique par laquelle un citoyen dispose d'une voix pour influencer et déterminer le mode de gouvernement. Cette citoyenneté s'exprime par le droit de vote. Il existe même une

Mayacine Diagne

citoyenneté économique et une citoyenneté des frontières et une citoyenneté ethnique. Mais la citoyenneté dont il s'agit ici est celle qui est substantiellement liée à la collectivité territoriale. Dans un tel contexte, la perception de la citoyenneté s'inscrit dans un double sens. En premier lieu, la citoyenneté locale définit le citoyen non seulement comme celui qui appartient à la cité mais comme celui qui participe aux affaires de la cité. En second lieu, la citoyenneté locale s'identifie à un ensemble de pratiques citoyennes par lesquelles les collectivités se développent et se construisent. En fait, la citoyenneté locale n'est ni naturelle, ni donnée d'avance, c'est un aspect de la vie qui doit être revendiqué au moment précis où il se construit. Au Sénégal, la citoyenneté locale s'identifie dans une large mesure dans les collectivités locales à la participation citoyenne.

Toutefois, la participation citoyenne présente au moins deux intérêts. Il s'agit d'abord d'un intérêt d'ordre juridique parce que la constitution de l'alternance du 22 janvier 2001 consacre la gestion participative. En effet, la constitution le répète : les collectivités locales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Elles s'administrent librement par des assemblées élues (article 102 de la constitution du 22 janvier 2001). Le second intérêt d'ordre pratique montre que le caractère représentatif de la démocratie locale s'est enrichi de formes diverses de prise en compte directe des souhaits du citoyen, en dehors des campagnes électorales. Il en est ainsi par exemple, en France où certains mécanismes sont prévus par les textes en matière de participation (loi du 6 février 1992 concernant l'information et la participation des habitants).

On sait que les réformes de décentralisation ont placé des pouvoirs importants entre les mains des élus locaux qui ne supportent pas tout à fait les mêmes formes de contrôles démocratiques que les autorités nationales : par exemple, les exécutifs locaux ne sont pas responsables devant les assemblées. Toutes ces raisons font que, probablement, des progrès doivent être faits dans le sens de la démocratie locale directe. D'ailleurs lors des réformes de la décentralisation de 1996, un ensemble de textes avait été annoncé que

Le citoyen local dans un Etat décentralisé

L'on trouve dans le code des collectivités locales (articles 3, 116, 225 du code des collectivités locales ; article 334 du CCL relatif à la réunion d'orientation budgétaire).

Tout ceci conduit naturellement à la question de savoir quels sont les moyens d'exercice de la citoyenneté locale dans un Etat décentralisé ? La citoyenneté locale s'appuie sur la participation citoyenne qui est sous-tendue par trois moyens d'exercice : la mise en évidence des citoyens comme des cibles importantes d'information et de communication (I), l'émergence de nombreuses formules de concertation et de participation du citoyen (II) ; enfin l'exercice du contrôle citoyen (III).

I - La mise en évidence des citoyens comme des cibles importantes d'information et de communication

Un droit de l'information et de la communication administratives est en train de naître et de se développer parce que les textes se préoccupent de l'accès aux informations administratives et que d'autres réglementent les interventions administratives dans les moyens de communication.

A - Les moyens de la communication locale

La communication qui occupe une place importante au Sénégal est devenue une préoccupation essentielle des collectivités locales : elles ont compris que leur réussite dépendait tout autant de cela que de la qualité intrinsèque de leur action, et même que la communication était une condition du succès de leurs actions. De ce point de vue, les collectivités locales utilisent plusieurs sortes de moyens de communication.

1 - Les moyens de diffusion de l'information administrative locale en dehors de la communication audiovisuelle

Toutes les collectivités locales d'une certaine importance diffusent aujourd'hui des journaux d'information sur leurs actions, leurs projets, sur la société locale (Thiès, Dakar, Saint-Louis, Ndioum) ; cela est vrai non seulement pour les communes mais aussi pour les

Mayacine Diagne

communautés rurales et les régions.

La diffusion de nombreux messages émanant des collectivités locales se fait par l'affichage et par l'utilisation du mobilier urbain. En dehors des affichages officiels qui se font dans certains emplacements réservés, et qui constituent la publicité de certains actes juridiques, les collectivités locales utilisent les journaux publicitaires courants et le mobilier urbain pour informer sur leurs actions et vanter leur qualité (Dakar).

Il arrive aussi que les collectivités locales mettent à la disposition des citoyens des banques d'information ou des sites web communaux ou régionaux ou ruraux (ville de Touba, Koumpetoum, Saint-Louis commune, Saint-Louis région, Dakar et Fatick). Au Sénégal, la parole a été donnée aux cybercitoyens parce que le Net est devenu un espace où se croisent les arguments et contre-arguments de lecteurs de journaux sénégalais de la presse écrite qui proposent une version *On Line* de leurs textes ; une attention au contenu des contributions permet de se faire une idée du niveau d'appropriation citoyenne du net.

2 - L'intervention des collectivités locales dans les activités de communication audiovisuelle

Les évolutions récentes du droit de la communication audiovisuelle ouvrent la voie à des interventions des collectivités locales dans ce secteur. Au Sénégal, cette situation a donné naissance à la création de radios communautaires et de radios privées parfois municipales (radio municipale de Dakar). Le dialogue communal est réalisé par les radios communautaires. La première radio communautaire associative Pen Mi Fem est née en 1995 avec le soutien de l'ONG internationale Oxfam GB. Quatre ans plus tard Gaynak, la voix du berger est créée à Namarel. Aujourd'hui, le Sénégal compte une dizaine de radios de type communautaire regroupées au sein de l'association des radios et projets de radios associatives et communautaires Ndef Leng Fem (Dakar), Oxy-Jeunes (Pikine), Pen FM (Fissel), Niani FM (Tambacounda), La Cotiere (Joal Fadiouth), Jeeri FM (Louga), Gay Nako (Namarel), Fiida FM (Bakel),

Le citoyen local dans un Etat décentralisé

Awagna (Bignona), Trim Timol (Matam), Environnement FM (Dakar). La radio est devenue grâce aux émissions interactives un contre-pouvoir de l'élu local. L'affirmation de la citoyenneté locale est surtout visible à travers de nombreuses contributions de ces citoyens anonymes qui donnent leur point de vue sur toutes sortes de questions dans les pages des journaux ainsi que dans les émissions interactives. Les sujets abordés en la circonstance sont divers et variés : développement durable, libéralisation du secteur audiovisuel, gestion des fonds publics, politique politicienne, insécurité, critique de l'action gouvernementale.

B - Les obligations des collectivités locales en matière d'information et de communication

Il existe une obligation concernant l'information et la communication locale ; le code des collectivités locales définit longtemps ce droit pour les citoyens de se faire communiquer certains documents concernant l'administration locale. C'est ainsi que le code des collectivités locales prévoit que : tout habitant ou contribuable a le droit de demander, à ses frais, la communication et de prendre copie totale ou partielle, des procès verbaux du Conseil régional, des budgets et des comptes et des arrêtés (article 3 alinéa 4 du code des collectivités locales).

II - L'émergence de nombreuses formules de concertation et de participation du citoyen

Avec le temps, le caractère représentatif de la démocratie locale s'est accommodé, on peut dire s'est enrichi, de formes diverses de prise en compte directe des souhaits des citoyens, en dehors des campagnes électorales. Les textes n'en rendent qu'un compte incomplet, d'ailleurs, car de nombreuses pratiques informelles se sont ajoutées à ce qu'ils prévoient.

A - Les mécanismes formels

Au Sénégal, il existe des pratiques formelles comme les plans de développement locaux, le plan d'occupation et d'affectation des sols

Mayacine Diagne

et la planification stratégique à l'échelle régionale qui sont des outils qui facilitent la concertation publique et la participation citoyenne. La planification participative est une démarche qui permet aux citoyens et aux partenaires locaux de mieux comprendre la situation locale. Ce mouvement doit déboucher sur une action concertée et participative. En effet, pour des besoins d'appropriation et d'opérationnalité et surtout de mobilisation des acteurs dans la mise en œuvre du plan, il importe, au-delà de l'information, que chacun apporte sa contribution à la réflexion et à la définition des actions amenées.

On peut citer la vie associative ou la participation associative dans les communautés rurales du Sénégal ou les communes rurales dans les autres pays africains (Burkina Faso, Mali, Bénin, Côte d'Ivoire, etc.). De nombreuses associations ou groupements travaillent avec les autorités administratives, les collectivités locales et les partenaires en vue du développement local. En France, le droit local fait place au référendum en matière de fusion de communes ; de nombreuses décisions locales doivent être précédées d'une enquête publique (expropriation, aménagement) ; il existe une véritable obligation de concertation avec les habitants préalablement à certaines décisions en matière d'aménagement. Il apparaît aussi que la loi reconnaît quelques prérogatives particulières à certaines associations de défense du cadre de vie. Des associations de ce type, lorsqu'elles ont reçu un agrément administratif, ont notamment le droit d'être consultées dans le cadre de l'élaboration des plans d'occupation des sols des communes.

B - Les pratiques informelles

Etant donné la faiblesse des exigences légales en matière d'expression directe des citoyens en dehors de la représentation politique locale, il n'est pas surprenant que certaines collectivités locales aient décidé d'aller au-delà, en développant diverses pratiques informelles. L'institution de structures organisées avec les représentants des citoyens ou d'une partie d'entre eux, souvent par le canal d'associations, est adaptée pour traiter un problème particulier ou suivre un aspect spécifique de la politique de la collectivité. Ces

Le citoyen local dans un Etat décentralisé

formules prennent parfois la forme de commission extra municipale qui permette une concertation entre les élus et des catégories de citoyens spécialement concernés par une série de questions.

On peut citer en premier lieu, ici, les pratiques informelles dans les communautés rurales avec des structures de participation et de concertation organisées avec les représentants des citoyens ou d'une partie d'entre eux pour traiter un problème de la collectivité et donner des avis. Dans la communauté rurale de Mpal, ce sont les cadres de concertation des organisations des producteurs (CLCOP qui est une entité créée par le Conseil rural qui sert de relais entre le Conseil rural et les citoyens dans le domaine de l'agriculture et de l'élevage). C'est le cas du cadre de concertation communautaire qui regroupe l'ensemble des acteurs du développement et qui permet de coordonner leur intervention. On peut citer aussi les unions communautaires de développement villageoises et les unions de développement inter villageoises qui sont tout autant des intermédiaires entre les communautés rurales et les citoyens. On peut citer en second lieu le cas d'une planification participative à l'échelle d'un quartier avec les conseils de quartier. Dans le cadre de la décentralisation et de l'implication des citoyens dans le développement de leur quartier, la commune de Saint-Louis a entrepris une politique de mise en place de conseils de quartier destinés à être des relais locaux du développement.

III - L'exercice du contrôle citoyen

Dans le cadre de ces relations, la société civile et les citoyens peuvent procéder au contrôle de l'action des citoyens sur les élus. Ce contrôle citoyen peut s'effectuer tant sur le plan interne par la participation des citoyens au processus de décision et à la mise en œuvre de celle-ci, qu'au plan externe à travers l'exercice de son rôle de contrepoids avec la possibilité de mettre en jeu des moyens de contrôle juridictionnel comme le contrôle de la légalité et le contentieux de pleine juridiction à travers la responsabilité des élus locaux devant les juridictions.

Mayacine Diagne

A - Au plan interne

Il existe deux sortes de contrôle, le contrôle populaire et le contrôle latent.

Le contrôle populaire emprunte son appellation à la diversité et à la multiplicité des personnes qui peuvent l'exercer. Il s'agit d'un contrôle qui constitue à la fois un moyen et une finalité au profit du citoyen sur les élus. En effet, la décentralisation participative nécessite la participation accrue des citoyens de base au processus de prise de décisions et à la mise en œuvre de celles-ci. Ainsi par leur fréquentation des organes de la collectivité locale, par leur participation aux différents cadres de concertation et de partenariat, les citoyens concourent au contrôle de l'activité des élus. Ce contrôle est prévu par l'article 3 du code qui est destiné aux différentes formes de participation relatives aux citoyens, à la population locale et aux partenaires de la collectivité locale.

Le contrôle latent peut s'exercer de manière latente et menaçante en vue des prochaines échéances électorales grâce à la carte d'électeur qui constitue désormais une arme redoutable des citoyens envers les élus locaux.

B - Au plan externe

Au plan externe, il y a un contrôle juridictionnel des actes des collectivités locales et l'esquisse d'un contentieux de pleine juridiction. S'agissant du contrôle juridictionnel, la législation prévoit le déferé du représentant de l'Etat qui est un contrôle de légalité *a posteriori*, et il est également maintenu un contrôle de légalité *a priori* qui est devenu l'exception. Quant aux contentieux de l'indemnité ou des droits, malgré les transferts de compétences décidés dans le cadre de la politique de décentralisation de 1996, pouvant provoquer des transferts de responsabilité, le domaine du contentieux de l'indemnité n'a pas été affecté.

**CITOYENNETE ET SERVICE MILITAIRE :
MYTHE ET REALITE EN FRANCE**

**par Michel L. Martin,
professeur à l'Université Toulouse I
sciences sociales, directeur du Centre Morris Janowitz**

« Je ne connais plus la nation
que dans le soldat »
duc de Villars
(au cours de la guerre
de succession d'Espagne)

I

La pertinence du lien unissant les armes, la violence armée, en bref le « fait militaire », aux grandes évolutions sociopolitiques n'a jamais échappé à leurs observateurs. Un tel rapport a fait, notamment depuis les réflexions pionnières d'Otto Hintze sur le rôle de la force armée dans la formation des États modernes, l'objet d'analyses empiriques nombreuses. Ainsi de l'impact de la préparation à la guerre ou de la mobilisation sur la modernisation administrative, fiscale ou budgétaire ; ainsi du service militaire, dont les effets de « déparochialisation », de déségrégation, d'homogénéisation et de promotion sociales ont été amplement étudiés¹.

¹ Voir entre autres (la littérature est importante) André CORVISIER, *La guerre. Essais historiques*, Paris, PUF, 1995, ch. 4 et 5 ; Samuel FINER, « State and Nation-Building in Europe : The Role of the Military », in Charles TILLY (dir.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975, p. 84-163; William McNEIL,

Cette association entre service militaire, citoyenneté et démocratisation a été perçue comme plus particulièrement étroite dans le cadre conscriptionnel, autrement dit d'un appel sous les drapeaux obligatoire et généralisé. Dans l'*Anti-Dühring*, Engels considérait le service militaire obligatoire comme meilleur agent de démocratisation que le suffrage universel, une observation que fera également Mosca dans ses *Elementi di scienza politica* et sur laquelle Morris Janowitz articulera sa réflexion à propos des institutions militaires dans les sociétés occidentales².

La France républicaine s'est longtemps voulue emblématique à cet égard, en se targuant d'être à l'origine d'une tradition de défense nationale fondée sur la participation militaire du citoyen, dans le cadre d'un service militaire universel et obligatoire, pensée et conçue comme étroitement corrélative de son développement politique³. Il importe peu ici que ce soit en fait la Prusse qui « inventa » l'armée de masse, qu'en réalité la France ait plus ou moins oscillé entre armée de conscription et armée de métier, ou encore que la conscription ne fut jamais complètement obligatoire et universelle. Ce qui prévaut, c'est que depuis la Révolution française, le service militaire s'est vu placé au cœur de la citoyenneté moderne, au point d'en nourrir le « charisme », et ainsi associé à l'essor, à l'intégration et à la démocratisation de l'État-nation.

The Pursuit of Power : Technology, Armed Forces and Society since A.D. 1000, Chicago, The University of Chicago Press, 1982 ; plus récemment : Brian H. DOWNING, *The Military Revolution and Political Change : Origins of Democracy and Autocracy in Early Modern Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1992 ; Bruce D. PORTER, *War and the Rise of the State : The Military Foundations of Modern Politics*, New York, The Free Press, 1994.

² « Military Institutions and Citizenship in Western Societies », *Armed Forces and Society*, vol. 2, n° 2, p. 185-204 et *The Reconstruction of Patriotism : Education for Civic Consciousness*, Chicago, The Chicago University Press, 1983.

³ Voir Richard D. CHALLENGER, *The French Theory of the Nation in Arms, 1866-1939*, New York, Russell and Russell, 1965. Egalement Eugen WEBER, *Peasants into Frechman : The Modernization of Rural France 1870-1914*, Stanford, Stanford University Press, 1976.

Citoyenneté et service militaire

En se construisant tout au long du XIX^e siècle, cette idée d'une consubstantialité citoyenneté-conscription, s'est progressivement « mondialisée ». Elle sera défendue par les politiques et les militaires dans les grandes démocraties pour légitimer l'introduction ou le rétablissement de la conscription, tel en 1940, Franklin D. Roosevelt déclarant qu'elle contribuerait à enrichir les fondements de la citoyenneté. L'on sait que son existence permit dans les années 1960 d'abaisser l'âge de la majorité sur celui de l'appel à 18 ans⁴. Mais elle sera également soutenue ailleurs au sein de systèmes non démocratiques, tels la Russie tsariste puis communiste ou le Japon Meiji, et plus tard dans nombre de pays de succession coloniale, où le service militaire était à tout le moins considéré comme un élément d'intégration nationale et de cohésion sociale⁵.

C'est à la construction de ce mythe en France, mais également à sa persistance aujourd'hui, alors même que dans la réalité, le contexte technologique (la standardisation des armements), organisationnel (le format d'armée de masse) et belligère (l'avènement de la guerre totale) qui avaient permis de le structurer et donc de le justifier, s'est complètement transformé, que sont consacrés les brefs développements qui suivent.

II

L'on observe tout d'abord que la légitimation du lien service

⁴ John W. CHAMBERS, *To Raise an Army : The Draft Comes to Modern America*, New York, The Free Press, 1987 ; Georges Q. FLYNN, *The Draft, 1940-1973*, Lawrence, University Press of Kansas, 1993 ; pour une perspective plus générale, voir Ira KATZNELSON et Martin SHEFTER (dir.), *Shaped by War and Trade : International Influences on American Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

⁵ Les références concernant l'extension de ce phénomène et sa mondialisation sont trop nombreuses pour pouvoir être citées ici. Le lecteur en trouvera une excellente présentation critique dans Ronald R. KREBS, *Rights and Gun Rights : Military Service and the Politics of Citizenship*, thèse de doctorat, Université Columbia, 2003 et « A School for the Nation ? How Military Service Does not Build Nations, and How it Might », *International Security*, vol. 8, n° 4, 2004, p. 85-124.

militaire-citoyenneté s'est nourri tant d'une relecture du passé faisant une large place à l'imaginaire, que de la vigueur de l'idéologie découlant à la fois des mouvements de pensée de la droite conservatrice et des doctrines de gauche.

Il est remarquable tout d'abord que l'histoire et la littérature grecque et romaine, dont on sait qu'elles occupaient une place centrale dans l'enseignement classique français jusqu'au début du XX^e siècle, ont été réinterprétées, sinon détournées pour justifier la généralisation du service militaire obligatoire. Dès l'époque monarchique d'ailleurs, au cours de laquelle avaient été introduits les prodromes d'un recrutement militaire populaire « national » (à commencer par les francs-archers créés en 1448)⁶, le discours des éducateurs et des chroniqueurs, repris par celui des catégories dirigeantes est tout naturellement conduit à insister sur le lien étroit, institué tant à Athènes qu'à Rome, entre la qualité de citoyen et le devoir de prendre les armes en cas de menace grave pesant sur la sécurité de la cité en raison d'une agression étrangère. Ce qui n'était, sous l'Antiquité, qu'une éventualité, mise en œuvre seulement dans les moments de péril exceptionnel, était désormais présentée comme une contrainte quasi permanente. S'il était volontiers fait l'éloge de la pratique habituelle du sport imposée au jeune Athénien, c'était comme un élément de préparation au combat, et l'on rappelle à l'envi l'importance des cohortes de soldats-citoyens à Rome : le personnage de Cincinnatus qui désignera ensuite l'ancien combattant américain

⁶ Ces modalités succèdent aux modes féodaux de mobilisation civile (petites milices, *prisa serventuum*, gardes côtes, ainsi que le service de fief, le ban et arrière-ban, eux-mêmes héritiers des formules pré-féodales et « tumultuaires » de l'*herrban* et du *civitatum militates*) dont les règles de fonctionnement ne correspondaient plus aux formes de l'espace politique émergent, moins balkanisé et exigu que l'univers féodal. A côté des incontournables (P. Contamine, F. Lot ou l'Anglais C.W.C. Oman), voir W. ERBEN, « Kriegsgeschichte des Mittelalters », *Historischen Zeitschrift*, vol. 16, 1929, et deux recherches plus anciennes parues dans la *Revue des questions historiques* : J. VIARD, « La France sous Philippe IV de Valois : état géographique et militaire » (t. 49, 1896, p. 337-402) et A. SPONT, « La milice des Francs-archers » (t. 61, 1897, p. 441-489).

Citoyenneté et service militaire

marque tellement les esprits qu'il fut adopté comme modèle par les Français partis pour aider les *insurgents* américains.

Il est habituel parallèlement d'exalter les qualités de courage serein, d'endurance, de patience, de désintéressement, de loyauté civique du soldat-citoyen. Il est également rituel de leur opposer la versatilité et l'âpreté au gain des troupes de mercenaires, toujours prêtes à refuser les ordres s'ils se jugent insuffisamment payés, et à se débander si le combat leur semble trop inégal. Et de trouver une illustration de cette supériorité des conscrits sur les soldats stipendiés notamment dans la lutte victorieuse de Rome contre Carthage. De même dévalorise-t-on volontiers l'aristocratie, même lorsqu'elle prend les armes au nom d'une vocation dont elle revendique le monopole, la présentant comme fragile, trop soucieuse d'actions d'éclat individuelles et de panache, pour être capable de tenir ferme face à l'ennemi : là, c'est l'épisode de la bataille de Pharsale entre César et Pompée qui est citée comme preuve suffisante de la couardise des soi-disant professionnels de la guerre. Des générations de jeunes Français sont ainsi élevées dans la conviction d'une supériorité de la nation en arme face aux troupes mercenaires ou d'origine noble.

Le Moyen Âge n'a pas échappé à cette relecture. L'instauration et les missions des milices bourgeoises, ces troupes censées avoir été mises d'enthousiasme à la disposition du roi par ses « bonnes villes » contre les frondes seigneuriales, est présentée comme l'expression éclatante de cette liberté municipale si chèrement acquise. L'obligation de prêter main forte au monarque apparaît alors, aux yeux d'historiens optimistes, moins comme la condition imposée par le pouvoir central en échange de la reconnaissance de l'autonomie communale que comme le témoignage de leur sens des responsabilités, de leurs capacités à s'administrer elles-mêmes. La durée souvent très brève de ces « prises d'arme populaires » telles que les prévoyaient les textes de l'époque, est gommée au profit d'une idée d'attachement à la nation qu'incarne le roi⁷. Assez pareillement,

⁷ Le récit des batailles du temps s'en ressent. Bouvines devient l'illustration la plus exemplaire du rôle des milices communales ; tout concourt d'ailleurs à exagérer leur intervention : l'importance des forces ennemies, regroupant les

Michel Louis Martin

le recours à la milice royale, instituée à la fin du XVII^e siècle (le XVIII^e sera dit le « siècle des milices »), héritières des Légions provinciales créées par François I^{er} que l'on comparera à une *Landswehr*, en temps de guerre d'abord, puis de manière plus permanente à titre de réserves, est censé marquer la volonté des populations de défendre le pays lorsqu'il est envahi, comme cela été dit à propos des victoires de Formigny ou de Castillon en 1450 et 1453 ou plus tard de la Guerre de succession d'Espagne⁸. L'on y verra même dans une continuité historique les prémisses de la nation en armes. « La milice, c'est somme toute le premier essai d'armée nationale, l'origine lointaine de la conscription », écrit l'historien Gustave Vallée⁹. Nombre d'auteurs, comme Fénelon, Vauban, Montesquieu, Voltaire plaideront, comme l'avait fait en son temps Machiavel, pour un tel système de recrutement, certains allant jusqu'à défendre l'idée d'un service militaire élargi, ainsi de Rousseau dans ses *Considérations sur le gouvernement de Pologne*. Un tel point de vue toutefois n'est pas celui de ceux qui combattent. Hors de quelques exceptions célèbres, tels Vauban, Maurice de Saxe dans ses *Rêveries* ou Servan de Gerbey,

troupes de l'empereur, du roi d'Angleterre et du comte de Flandres ; le fait que les milices des villes du nord interviennent pour la première fois dans un combat de cette ampleur ; enfin l'épisode au cours duquel elles sauvent le roi Philippe Auguste, tombé de cheval. Par la suite, les luttes de Louis XI contre la maison de Bourgogne et contre les grands féodaux fournissent une autre occasion de vanter la fidélité et le civisme des troupes communales, défendant leur liberté en même temps que l'intégrité de la nation. Voir A. CARTELLIERI, *Philippe II August. König von Frankreich*, Leipzig, Dyksche, 1899-1922, t. IV : « Die Schlacht von Bouvines im Rahmen der Europäischen Politik » (1914).

⁸ Edgar BOUTARIC, *Les institutions militaires de la France*, Paris, Plon, 1863. Sur la réalité du recrutement des armées d'Ancien Régime, voir Georges GIRARD, *Le service militaire en France à la fin du règne de Louis XIV : racolage et milice*, Paris, Plon, 1921 ; André CORVISIER, *L'armée française de la fin du XVII^e au ministère Choiseul : le soldat*, vol. 1, Paris, PUF, 1964.

⁹ *La conscription dans le département des Charentes (1798-1807)*, Paris, Sirey, 1937, p. 2 ; voir également Léon MENTION, *L'armée de l'Ancien Régime de Louis XIV à la Révolution*, Paris, Hag, 1900.

Citoyenneté et service militaire

auteur en 1780 d'un *Soldat-citoyen* sans complexe, les militaires font valoir qu'en général ces levées sont peu disciplinées, impropres à l'offensive et promptes à se débander, sans doute parce que leur attachement patriotique demeure douteux. Guibert, de ce point de vue, est emblématique, qui s'inquiétait des « horreurs de la nation en armes »¹⁰.

Avec la période révolutionnaire, en commençant avec les soldats de l'an II, le mythe prend évidemment une force plus affirmée encore. À certains égards, il se nourrit lui-même et, à force d'être tenu pour vrai, il finit par comporter une part de réalité. La proclamation de la patrie en danger, la levée en masse et l'institutionnalisation en 1798 de la conscription, avec le rassemblement d'un million d'hommes face aux soldats professionnels des rois coalisés, sont considérés et vantés comme cruciaux pour les victoires des patriotes et les historiens s'en font l'écho enthousiaste. Et l'on veille à ne pas trop insister sur le fait que l'enrôlement obligatoire est d'abord rejeté –lorsqu'il déclare devant l'Assemblée que « tout citoyen doit être soldat et tout soldat citoyen », Dubois-Crancé est hué– ou sur la part, pourtant loin d'être négligeable, jouée par les éléments hérités des armées de l'Ancien Régime, sur la qualité des canons Gribeauval, sur l'expérience de l'ensemble des bas-officiers et officiers des anciens régiments royaux, ou sur l'efficacité de la méthode de l'amalgame¹¹, évidemment sur l'archaïsme stratégique et le manque de cohésion des commandements viennois et berlinois.

Cette idée de la nation en arme unanimement dressée contre l'envahisseur se prolonge sous le Consulat et l'Empire alors même que ce sont désormais les Français qui jouent le rôle de l'agresseur et au point que l'on continue à imaginer une armée populaire se heurtant aux mercenaires que lui opposent les monarques étrangers. La réalité est différente de l'image d'Epinal : après parfois plus de vingt ans passés sous les armes, les « grognards » de l'Empire faisaient figure de soldats professionnels, autrement plus expérimentés que les troupes

¹⁰ *Ecrits militaires, 1772-1790*, Paris, Copernic, 1977, p. 282-294.

¹¹ Jean-Paul BERTAUD, *La Révolution armée. Les soldats-citoyens et la Révolution française*, Paris, 1973.

levées à la hâte et formées plus ou moins clandestinement pour les arrêter. L'idée de supériorité des volontaires courant à la frontière au cri de « la patrie en danger » continue cependant d'imprégner les mentalités comme en témoignent les adjurations de Napoléon lors de la campagne de France de 1814, exhortant ses généraux à chausser de nouveau « leurs bottes de 93 » pour retrouver l'enthousiasme irrésistible de l'époque de la levée en masse. D'ailleurs, l'appel au conscrit est censé susciter l'enthousiasme jusque dans les unités les plus inexpérimentées, ainsi des « Marie-Louise »¹².

C'est le moment où la densité d'imaginaire du mythe est à son comble pour qui connaît le taux de désertion et d'insoumission très élevé auquel était confrontée la conscription révolutionnaire et surtout impériale. Encore que les autorités du temps n'aient guère facilité le travail des historiens à venir, par leur souci de dissimuler la gravité du phénomène pour éviter les mouvements de contagion, il est certain que le nombre de ceux qui refusent de se plier aux contraintes du service militaire fut extrêmement élevé, d'autant qu'ils bénéficiaient de la sympathie, voire de la complicité active des classes populaires, notamment rurales¹³. Si l'on y ajoute la place que tient la procédure du remplacement, l'on mesure l'ampleur des réactions de rejet que suscite dans les faits la généralisation de la conscription au début du XIX^e siècle, qui sera abolie sous la première Restauration monarchique.

Mais lorsqu'il est question de la rétablir dès 1818, certes dans le cadre d'un service long et sélectif –l'on a en mémoire le ministre de la Guerre, Gouvion Saint-Cyr, déclarant que « dans aucun pays, dans aucun temps, l'enrôlement volontaire n'a suffi »- l'évocation du lien

¹² Sur le poids de la conscription, Gustave VALLEE, *En marge de l'épopée. Population et conscription (1798-1814)*, Rodez, Carrère, 1939.

¹³ Alan FORREST, *Conscripts and Deserters : The Army and French Society during the Revolution and Empire*, Oxford University Press, 1989 ; ce qui est intéressant, c'est que ce phénomène contribua dans un sens à accélérer encore la centralisation de l'État stimulé par la mobilisation et les exigences de la conduite des guerres ; de ce dernier point de vue voir Isser WOLOCH, « Napoleonic Conscription, State Power, and Civil society », *Past and Present*, n° 111, 1986.

Citoyenneté et service militaire

armée-nation ne sera jamais absente du discours présentant des réformes qui élargissent périodiquement l'assiette de l'appel national, tant sous la Monarchie de Juillet (1832) que sous le second Empire (1856 et 1868) ; cette évocation reviendra avec d'autant plus de force au centre du débat autour des grandes lois de 1872, 1889 et de 1905 établissant progressivement le service militaire obligatoire et universel, qu'elle s'empare en la refaçonant de l'épopée révolutionnaire et napoléonienne¹⁴.

III

L'idéologie française de la fin du XIX^e siècle vient conforter de manière parallèle la présumée connexion entre service militaire et citoyenneté et, par-delà, entre soldat-citoyen, progrès et paix démocratique. L'on pense au livre de Camille Rousset, *Les volontaires de 1791 à 1794*, publié en 1870. Mais c'est *L'armée nouvelle*, l'ouvrage phare de Jean Jaurès, à la fois imprégné de culture classique et héritier ostensible de la Révolution, qui constitue le discours emblématique de ce point de vue, synthèse du patriotisme socialiste et du républicanisme¹⁵. Il contribue en effet, avec les écrits de ses disciples¹⁶,

¹⁴ Ce qui ne s'est pas fait sans difficultés, contrairement à ce qui a été écrit ; jusqu'en 1890, la France avait une armée qui n'était ni vraiment conscriptionnelle, ni vraiment professionnelle, avec des réserves mal instruites ; voir Allan MITCHELL, « A situation of Inferiority : The French Military Reorganization after the Defeat of 1870 », *American Historical Review*, vol. 86, n° 1, février 1981, p. 49-62. Pour une analyse de la législation, voir Arpad KOVACS, « French Military Legislation in the Third Republic, 1871-1940 », *Military Affairs*, vol. 13, 1949, p. 1-13.

¹⁵ Ce que reflète bien le titre complet de l'ouvrage dont seule la seconde partie est généralement citée : *L'organisation socialiste de la France. L'armée nouvelle* (Paris, Jules Rouff, 1911) ; voir H.D. WEINSTEIN, *Jean Jaurès : A Study of Patriotism in the French Socialist Movement*, New York, Columbia University Press, 1936, cité par Allan SILVER, « Democratic Citizenship and High Military Strategy : The Inheritance, Decay, and Reshaping of Political Culture », in *Research on Democracy and Society*, vol. 2, 1994, p. 328.

Michel Louis Martin

à stabiliser le mythe et à donner toute sa plénitude au lien armé-nation, au point de n'être plus contestable et de renvoyer les contestataires de la conscription aux marges du système de valeurs républicaines. Nul ne pourra plus prétendre que « l'on jette toute la France à la caserne »¹⁷.

Dans la tradition romantique du siècle, Jaurès affirme d'abord le caractère invincible de la levée en masse, que concrétisent le service militaire national et la mobilisation générale. L'armée de conscription, ensuite, est présentée comme possédant toutes les caractéristiques souhaitables pour sauvegarder la démocratie, notamment la protéger contre toute possibilité de coup d'État prétorien. C'est au point que Jaurès envisage même de faire une place à l'élection dans la procédure de désignation de certains officiers, afin de garantir un commandement issu de la base, plongeant ses racines dans les masses populaires qui constituent l'essentiel de la troupe, donc incapable de se lancer dans quelque aventure militaire contre le gouvernement que le pays s'est librement donné.

De même, l'armée républicaine ne saurait être utilisée aussi facilement qu'une force d'engagés, « armée de caserne », pour des opérations de rétablissement de l'ordre, en cas de grève ou de manifestation du mécontentement populaire ; autrement dit, elle ne saurait se comporter comme cette « armée de guerre civile » qu'évoquera Jules Guesde, exerçant son militarisme contre l'ennemi interne dont parlent Marx et Liebknecht. Au surplus, du fait de son recrutement, l'armée citoyenne est moins sujette à l'expression de sentiments belliqueux, par conséquent moins portée à préconiser l'emploi de la force armée pour le règlement des conflits et à

¹⁶ Par exemple : Joseph MONTEILHET, *Les institutions militaires de la France (1814-1924), de l'armée permanente à la nation armée*, Paris, Félix Alcan, 1926.

¹⁷ In Emile MANCEAU, *Notre armée. Essai de psychologie militaire*, Paris, Charpentier, 1901.

Citoyenneté et service militaire

l'aventurisme militaro-impérial¹⁸. Mobilisés pour de brèves périodes de formation, encadrés par des officiers éloignés de tout sentiment de caste, ces hommes sont censés ne connaître aucun des défauts des vieilles troupes professionnelles sur lesquelles les régimes monarchiques et autoritaires appuyaient leur absolutisme et leur esprit de conquête.

Pour autant, les limitations que son recrutement et son origine imposent à cette armée, sont censées ne faire en rien obstacle à son efficacité. En cas d'agression extérieure, surtout si elle prend la forme d'une invasion, l'ennemi verrait se dresser devant lui tout un peuple en arme, déjà entraîné, ayant confiance en ses chefs et convaincu de son bon droit. Face aux régiments composés de mercenaires que les vieilles monarchies européennes ont tenté de jeter contre les frontières françaises en 1793, la mobilisation générale a su opposer un obstacle infranchissable, avec une ardeur décuplée au fur et à mesure que l'ennemi pénétrait sur le territoire national ; Jules Simon parle d'une armée invincible sur son sol mais incapable d'agression extérieure¹⁹. Ce qui serait motif de découragement, voire de débandade pour des régiments stipendiés, devient cause d'indignation et incitation à se surpasser. Jaurès et ses disciples demeurent convaincus de l'invincibilité des soldats de conscription, malgré le précédent malheureux des armées de la Loire et du gouvernement de Défense nationale, malgré l'échec de Gambetta face aux armées allemandes.

À partir de là, tout le débat sur la réforme du système de défense français dispose d'un ouvrage de référence canonique quasi incontournable. Nul n'osera plus proposer de modification de l'organisation militaire sans se situer par rapport à la logique jaurésienne, que ce soit pour se placer dans sa continuité ou pour s'en démarquer. Il est révélateur que, par exemple, lors du débat qui se déroula au Parlement au début de 1937, à propos du projet du colonel

¹⁸ Il y a dans cette idée une anticipation en quelque sorte des arguments qui seront repris plus ou moins explicitement un siècle plus tard par les tenants de la théorie dite de « la paix démocratique ».

¹⁹ In Raoul GIRARDET, *La société militaire dans la France contemporaine, 1816-1939*, Paris, Plon, 1953, p. 42-43.

de Gaulle pour une armée de métier, chacun ait cru bon de placer son intervention dans cette logique. Il en va ainsi, bien sûr, des adversaires de la mise en place d'un corps de professionnels, tels Daladier ou Thorez, mais il en va de même, de façon plus inattendue, des partisans de la création d'une division mécanique lourde, composée d'engagés. Ainsi, ceux-ci affectent de présenter un tel type d'unité, non comme destiné à remplacer les forces conscrites, mais bien comme son complément naturel, lui donnant toute son efficacité, ce que Paul Reynaud résume en une comparaison : « Le corps mécanisé serait le fer de lance dont l'armée nationale serait le bois .»

De ce point de vue, le débat dans ses grandes lignes, n'a que peu évolué jusqu'à récemment²⁰. Lorsque la V^e République, prolongeant l'effort du régime précédent, met en place la force atomique, pudiquement qualifiée « de dissuasion », ses promoteurs ne laissent pas d'affirmer qu'il ne s'agit pas de mettre un terme au modèle d'armée de conscription. Toute la théorie de la dissuasion nucléaire est conduite de façon à présenter la nation en arme comme ajoutant à l'effet de la menace du tir atomique. Et le ralliement de la gauche socialiste et communiste à l'arme nucléaire n'est pas étranger à cette conception des choses. C'est le sens de l'ouvrage *Le soldat citoyen*²¹ signé par Charles Hernu, ministre socialiste de la Défense du gouvernement Mauroy. Ce type de discours, notamment dans une

²⁰ Sur les débats, avant et après 1914, voir Marc ORTOLANI, *Les députés français et la défense (1900-1914). Etudes des débats à la Chambre*, Toulouse, Presses de IEP-Centre Morris Janowitz, 2002, chap. 3 et James Mac CEARNEY, « Les lois de recrutement de 1905, 1928 et 1970 : analyse des débats à la Chambre des députés et à l'Assemblée nationale », *Travaux du Centre de sociologie de la défense*, 1976 (multigraphié). Vincent PORTERET, *Etat-nation et professionnalisation des armées. Les députés français face au déclin de l'armée de masse de 1962 à nos jours*, Paris, L'Harmattan, 2005.

²¹ *Essai sur la sécurité de la France*, Paris, Flammarion, 1975. Voir également Patrice BUFFOTOT, *Le socialisme français et la guerre. Du soldat citoyen à l'armée professionnelle, 1871-1989*, Bruxelles, Bruylant, 1998.

Citoyenneté et service militaire

écriture plus modernisée sinon plus banalisée²², repris dans maints ouvrages sur le service militaire produits à gauche comme à droite, en milieu civil comme en milieu militaire, constitue une des bases du consensus national autour du thème de la défense. Ainsi, malgré l'impopularité croissante du service militaire auprès d'une notable partie de la jeunesse, malgré le caractère de moins en moins fonctionnel de la conscription, cette dernière va demeurer comme un élément quasi sacré de l'appareil de défense français. Ne pas tenir compte de cet héritage du passé et de ce poids de l'idéologie vouée à l'échec toute tentative d'adapter l'organisation militaire aux évolutions dans les rapports entre citoyenneté et service national.

IV

Il semblait inéluctable qu'en raison de leur portée, les transformations intervenues tant au plan interne au cours des années 1970-1980, qu'au plan international la décennie suivante, portent au point de sa rupture le lien service militaire-citoyenneté. Pourtant le mythe de leur co-détermination a continué, et d'ailleurs continue encore d'être entretenu au-delà même de toute logique ou raison.

En effet, au titre de ressource militaire, la conscription commence à perdre de sa fonctionnalité dans la décennie qui suit les guerres de décolonisation. Un corps de bataille adapté aux exigences d'une belligérance en évolution et, avec la fin de la Guerre froide, à une transformation radicale des missions militaires, se devait d'être dense, ramassé et professionnalisé, capable de fonctionner dans un cadre « modularisé » et multilatéralisé.

Dans la mesure où la conflictualité s'éloigne de l'espace européen pour atteindre préférentiellement les autres théâtres régionaux, la mise en œuvre d'une armée de conscrits devenait plus problématique. Il était en effet difficile au gouvernement de faire intervenir le contingent hors des frontières sans une autorisation préalable du

²² Même si certains se font les avocats d'un mode d'organisation militaire plus proche du modèle jaurèsien, avec un service court, des élections pour les représentants des appelés, etc. Voir par exemple la proposition de loi (n° 221) déposée en décembre 1980 par les socialistes.

Michel Louis Martin

parlement. Compte tenu des caractéristiques actuelles de la gestion des conflits de basse intensité, seule une intervention rapide pouvait se révéler de quelque utilité. Dans ces conditions, il convenait de donner la priorité à des troupes professionnelles, susceptibles d'être employées outre-mer, sans délai, voire dans des conditions de secret permettant un certain effet de surprise. C'est pourquoi le plus gros des troupes des forces projetables, dites d'action rapide, était constitué d'engagés.

Dans le même sens, les nouvelles modalités du maintien de l'ordre rendent moins nécessaire l'existence de masses profondes susceptibles d'être opposées de façon statique à de graves désordres sociaux, voire à des émeutes révolutionnaires. Désormais, l'organisation de manifestations populaires sur la voie publique comme les procédures de préservation de l'ordre public relèvent d'une forme de rite social où le problème est moins de prouver sa force que de démontrer sa capacité d'éviter les débordements. De même que du côté des meneurs syndicaux l'encadrement des manifestants constitue une exigence prioritaire pour ne laisser aucune place aux éléments provocateurs, de même les responsables de la police doivent-ils se garder de toute brutalité inutile qui leur vaudrait de s'aliéner l'opinion publique. Dans ces conditions, il devient non seulement inutile mais dangereux de faire appel aux soldats du contingent, ces derniers toujours tentés soit de fraterniser, soit de se montrer d'une férocité disproportionnée par rapport à l'agression.

Par ailleurs, au sein de l'institution militaire, plus particulièrement chez les officiers de l'armée de terre, *a priori* les plus traditionnellement attachés à la conscription²³, un nouvel état d'esprit,

²³ Une option qui s'installe progressivement au début du XXe siècle. Cet attachement persiste au cours de la deuxième moitié du siècle dans l'armée de terre pour des raisons tenant à un sentiment de marginalisation créé par la nucléarisation de la défense au profit de la marine et de l'armée de l'air ; sur ce point voir par l'auteur, *Warriors to Managers : The French Military Establishment after World War II*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1980 et « An Aspect of the Military Professional Self-image in France : The Attachment to the Conscript Armed Forces Model after World War II », in *The Development of the Military Profession in*

Citoyenneté et service militaire

plus techniciste, managérial et professionnalisé, se développe. L'image rénovée du militaire technicien, autrefois circonscrite à la marine et à l'aviation, ainsi que la mise en cause par la société du rôle pédagogique et formateur de l'armée, conduisent progressivement certains à souhaiter se voir dispensés de cette fonction d'encadrement somme toute peu militaire et dont de nombreuses autres institutions sont maintenant chargées. Ce nouvel état d'esprit, également imputable à une transformation du recrutement sociologique de l'armée, débouche sur des conceptions institutionnelles s'éloignant de l'idée de l'armée comme école de la nation et des approches du métier désormais étrangères à la vieille conception d'un rôle social de l'officier.

Enfin, l'essence de la citoyenneté dans sa version post-moderne diffère de ce qu'elle fut dans sa version originelle²⁴. Apparemment, sa conception est moins impérative, désormais génératrice de moins de devoirs que de droits. Ce n'est plus tant l'exercice du suffrage, la participation au débat politique, le paiement de l'impôt ou la défense de l'intégrité du territoire qui forment la contrepartie de la qualité de citoyen que l'obligation de respecter un certain nombre de valeurs collectives et assez largement transnationalisées, tels la défense des biens communs de l'humanité, la protection de l'environnement, l'aide aux plus défavorisés, le respect des différences, voire l'hygiénisme. La présentation de ces nouvelles valeurs passe désormais par le développement de la vie associative et de nouveaux

International Perspective, Gravenhage, Stichting Maatschappij en Krijgsmacht, 1983, p. 49-60. Mais historiquement, d'une manière générale, l'institution militaire tend à être plutôt méfiante à l'égard de l'appel à la conscription sauf à imposer aux civils mobilisés une longue période d'apprentissage ou à leur faire jouer le rôle de valets d'arme : André CABANIS et Michel Louis MARTIN, « Le lien armée-nation », *Revue de la gendarmerie* n° 206, mars 2003, p. 19-29.

²⁴ Pour autant qu'il soit possible et pertinent de résumer une question aussi éminemment complexe dont l'étude a récemment fait l'objet d'un renouvellement profond, à la suite de travaux comme celui de Benedict ANDERSON, *Imagined Communities. Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, New York, Verso, 1983.

Michel Louis Martin

répertoires d'action collective auxquelles il serait quasi coupable de ne pas participer. Évidemment, dans cette perspective, l'obligation de porter les armes, a fini par apparaître à la plupart moins comme une conséquence logique de l'appartenance à une nation que comme une limitation aux droits inaliénables du citoyen. Quant à ceux qui condescendaient à admettre cette obligation, nombre d'entre eux considéraient qu'elle devait s'accompagner de toutes sortes d'allègements, ceux qu'ont réclamés les comités de soldats à l'époque de leur floraison. Toutes leurs revendications allaient dans le sens d'une atténuation de la spécificité de la condition militaire en vue de son alignement sur les autres secteurs de la société. Le soldat devait devenir alors une catégorie à peine originale parmi les agents de l'État.

VI

Pour autant et jusqu'à une période toute récente, l'on a considéré qu'il fallait préserver la figure du soldat-citoyen dans sa configuration quasi traditionnelle. L'idée d'un service national (qualificatif qui remonte à l'ordonnance de 1959 mais qui prendra sa réalité plus tard, avec le code du service national de 1971 et le *Livre blanc sur la Défense* de 1973), dont le service militaire n'était plus qu'une dimension parmi d'autres, correspondait à cette nouvelle donne. Pour ce qui est de l'obligation militaire proprement dite (plus de 94 % des effectifs), elle avait été allégée d'un certain nombre de ces marques extérieures de discipline et de respect qui ne correspondaient plus à l'évolution des mentalités. L'utilisation des appelés, incorporés de manière plus sélective (via un usage plus souple des dispenses sociales et médicales) opérait dans des secteurs situés à la périphérie de la « militarité », pour adopter une allure sociale et, parfois, presque caritative. Désormais, leurs activités ne sont plus sous-tendues par l'objectif du combat, en vue de l'exécution d'interventions armées mais par une préparation à des missions civilo-militaires, humanitaires à des fins d'entraide, notamment internationale, pour venir au secours des victimes de catastrophes naturelles ou de graves accidents collectifs. En cas de troubles sociaux, le contingent autrefois

Citoyenneté et service militaire

utilisé pour le maintien de l'ordre, est désormais employé de préférence en vue d'assurer le fonctionnement des services publics essentiels, tels les transports ou les approvisionnements, mais toujours en veillant à ne pas jouer les briseurs de grèves.

Surtout, les pouvoirs publics, dans le cadre des successives réformes du service national, orientaient un nombre de plus en plus important d'appelés vers des activités civiles considérées par l'opinion publique comme aussi importantes et d'une légitimité à la limite mieux assurée que les opérations militaires. La participation à la coopération technique dans le tiers monde constituait la forme la plus ancienne de ce phénomène, dès le début des années soixante. L'utilisation des appelés dans le cadre des activités hospitalières ou de sécurité civile, économique même, en constitua une ultime modalité.

Cette nouvelle perception des obligations militaires explique que le statut de l'objection de conscience se soit libéralisé. Lorsqu'il fut institué – assez tardivement d'ailleurs, en 1963 – ce fut sur des bases plus restrictives et toujours comme une simple forme spécifique et exceptionnelle du service militaire et non sans stigmatisation, effectuée dans des conditions suffisamment rigoureuses pour éviter toute inadéquation avec le système de valeur de la citoyenneté de l'époque. Réformée en 1983, l'objection de conscience devient une forme à part entière du service national, à côté d'autres services civils. Son accessibilité fut rendue plus facile et les objecteurs furent commis à des activités considérées comme socialement aussi utiles que celle qu'accomplit celui qui sert sous les drapeaux, à des tâches à caractère social ou humanitaire, aussi bien au niveau de l'État et des collectivités locales que d'associations privées²⁵.

Ce que beaucoup interprètent comme un relâchement du service militaire, à mettre en relation avec une atténuation du sens civique, se présente en fait comme une réponse empirique des pouvoirs publics, un ajustement continu sur plus de deux décennies permettant

²⁵ Michel Louis MARTIN, « France : A Statute but no Objectors », in Charles C. MOSKOS et John Whiteclay CHAMBERS II (dir.), *The New Conscientious Objection : From Sacred to Secular Resistance*, New York-Oxford, Oxford University Press, 1993, p. 80-97.

d'adapter la fiction du soldat citoyen en regard des nouvelles valeurs liées à la reconfiguration de la citoyenneté et des conditions géopolitiques des dernières années de la Guerre froide. Ainsi la France a-t-elle, pratiquement jusqu'à la fin du XXe siècle, fonctionné sur le modèle d'une « armée mixte », avec une composante professionnelle et une conscription sélective ; mais le renforcement de la première étant marqué par la rhétorique appliquée à la légitimation de la seconde²⁶.

VII

Mais avec l'ampleur des bouleversements stratégiques intervenus au cours de la dernière décennie du XXe siècle, le maintien d'un système militaire mixte, induit par le recours à la conscription (aussi modifiée soit-elle par rapport à ses formes traditionnelles), s'avère problématique, obérant désormais les capacités de l'institution à s'engager dans des missions extérieures complexes, techniques et multilatéralisées, comme l'ont mis en évidence les difficultés apparues lors de la participation à la coalition contre l'Irak en 1991²⁷.

²⁶ A droite comme à gauche, l'inadéquation structurelle de la conscription est en réalité présentée en termes de dysfonctionnements ponctuels ou conjoncturels auxquels il peut toujours être trouvé des solutions techniques. A cet égard, la lecture des rapports parlementaires préparés jusqu'au début des années 1990, est instructive ; par exemple F. HOLLANDE, « Rapport fait au nom de la commission des Finances, de l'Economie générale et du Plan sur le projet de loi de finance pour 1990 », *Documents Assemblée nationale*, n° 920, annexe 38, 1989-1990 ; G.-M. CHAUVEAU, *Le service national*, Paris La Documentation française (Rapports officiels, ministère de la Défense), 1990.

²⁷ Par ailleurs, les politiques reconfigurant le service national étaient non seulement coûteuses au plan de leur mise en œuvre, mais conduisaient pour des raisons techniques à ne faire appel qu'à une partie du contingent théoriquement et démographiquement mobilisable chaque année (l'évolution de l'armement, tant au plan nucléaire que conventionnel, supposait une formation de base et des exercices d'entretien dispendieux qu'il n'était pas rentable d'imposer à toute une génération), ce qui naturellement avait des effets délégitimants pour l'institution et tendait à invalider la superposition conscription et citoyenneté. De plus, et pour ce qui est de la défense

Citoyenneté et service militaire

En outre, le discours médian tenu tant par les politiques que les militaires, tous horizons idéologiques confondus, avait pris ses distances avec la doctrine conscriptionnelle, pour défendre le modèle d'armée de métier. Et c'est presque tout naturellement que la loi du 28 octobre 1997 instituera l'armée de métier, mettant apparemment un terme à toutes les tentatives de maintien de la conscription.

Mais, comme si une telle rupture apparaissait par trop cataclysmique pour une société se considérant comme fondée sur le paradigme du soldat-citoyen, la démarche est pour le moins empreinte d'ambiguïté. Ainsi, et quitte à opérer dans la plus pure virtualité, divers mécanismes de substitution furent annoncés, et, chose intéressante, justifiés en regard de l'association service militaire et citoyenneté, dont la fiction se voit ainsi prolongée. Il n'est pas anodin d'abord que la déclaration de Jacques Chirac en février 1996 annonçant la mise en place d'une armée de métier, évoque non pas, comme l'on pouvait s'y attendre, la suppression du service national, mais sa réforme. Quant à la loi du 27 octobre 1997²⁸ instituant l'armée de métier, et dont l'intitulé, « portant réforme du service national » est significatif, elle ne supprime pas le service militaire, l'appel sous les drapeaux n'étant que suspendu et susceptible d'être rétabli à tout moment par la loi. L'on a bien l'impression que c'est en quelque sorte à l'organisation de la survie du service national qu'elle s'emploie et du maintien de la sujétion citoyenne à la défense nationale, mais selon des modalités diversifiées. Les termes sont apparemment sans équivoque : « Les citoyens concourent à la défense de la nation » et « ce devoir s'exerce notamment par l'accomplissement du service national universel ». Si ce service est majoritairement enté sur le

française, le fait qu'elle soit très nettement articulée autour de l'arme atomique, accentuait cette tendance.

²⁸ N° 97109, *Journal officiel*, 9 novembre 1997 ; pour un commentaire en profondeur voir Marie-Dominique CHARLIER et Jean-Pierre MARICHY, « La perception de la Journée d'appel de préparation à la Défense, cinq ans après », *Documents du C2SD*, n° 63, mai 2004.

Michel Louis Martin

volontariat dans quatre secteurs en milieu militaire ou civil²⁹, mais désormais avec une ouverture aux femmes, il comporte encore une part d'obligation, même si celle-ci est plus réduite dans le temps, avec le recensement, les enseignements de défense et surtout l'idée du « rendez-vous citoyen » d'abord, avec ces trois jours d'immersion en milieu militaire, qui correspondait à l'espoir, sans doute un peu vain, de préserver cette période dont certains se souvenaient avec un peu d'optimisme comme d'un moment privilégié de fraternité nationale. Si les vicissitudes de la conjoncture politique - Lionel Jospin succède à Alain Juppé après la dissolution de 1997 - conduisent à l'abandon du « rendez-vous », il lui est immédiatement substitué la « Journée d'appel de préparation à la Défense » (JAPD) qui s'efforce à son tour d'entretenir cette fiction d'une sensibilisation aux nécessités de la Défense de l'ensemble d'une classe d'âge, jeunes filles comprises. C'est d'ailleurs dans cette ambiance que se développe l'idée de favoriser « l'esprit de défense »³⁰. Cette notion mêle non seulement une forme édulcorée de patriotisme qui n'ose pas dire son nom, mais également une sensibilisation aux coûts financiers liés au maintien d'une armée performante, ce dont on souhaite d'autant plus convaincre l'opinion publique que son adhésion paraît nécessaire pour maintenir des budgets militaires élevés. Enfin, « l'esprit de défense » implique un souci d'information sur les divers périls auxquels le pays peut être confronté, que ce soit sous forme d'agressions ouvertes aux marges ultramarines ou que ce soit par le biais plus insidieux d'actions terroristes, voire d'infiltrations étrangères.

*

**

²⁹ Avec la préparation militaire, les missions d'intérêt général (défense et sécurité, cohésion sociale et solidarité, aide technique, coopération internationale et aide humanitaire) enfin l'engagement dans la réserve.

³⁰ Voir Centre d'études en sciences sociales de la Défense, « L'esprit de défense à l'épreuve des ruptures », *Actes du colloque des 2 et 3 avril 1997*, Paris, Addim, 1998.

Citoyenneté et service militaire

Il est clair que la tendance à la déconnexion entre service militaire et citoyenneté, corrélativement à l'obsolescence du soldat-citoyen³¹, sont des phénomènes qui se généralisent. Dans certains cas, et celui de la France est notable, pour des raisons historiques particulières, tenant notamment à la nature de la construction nationale, le besoin s'est fait sentir d'en maintenir la fiction, depuis quelques années à un degré pour le moins poussé. Une telle fiction, toutefois, pourrait se révéler utile dans l'hypothèse, certes pour le moment purement académique³², où le recrutement, la qualité ou le fonctionnement de l'armée de métier viendraient à faire problème, sans doute également pour le cas où il conviendrait de trouver des solutions intégratives pour gérer un multiculturalisme croissant.

³¹ Eliot COHEN, « Twilight of the Citizen-Soldier », *Parameters*, vol. 31, n° 2, 2001, p. 23-28.

³² Mais sérieusement évoquée ailleurs, ainsi aux États-Unis : voir entre autres Charles MOSKOS et Laurence KORB, « Time to Bring Back the Draft ? », *American Enterprise*, décembre 2001, p. 16-17.

**LA CITOYENNETE ET LA REPRESENTATION
PARLEMENTAIRE : CARREFOUR
OU PARADOXE ?**

Dr. Ouafa Filali
enseignante–chercheur à la Faculté des sciences
juridiques, économiques et sociales Souissi à Rabat

La citoyenneté a toujours été un enjeu central dans toutes les luttes sociales, et la revendication de son extension à d'autres catégories sociales a marqué le processus de démocratisation de l'antiquité à nos jours¹. Son acquisition ne peut être considérée comme un cadeau offert, il s'agit plutôt d'un apprentissage qui s'effectue à travers la participation à l'action politique². Notre citoyenneté progresse uniquement lorsque nous utilisons nos droits politiques. La notion de citoyenneté s'est historiquement articulée autour de l'individu qui est passé de l'état de nature à l'institution étatique grâce à un pacte politique librement contracté. Cette transition s'est faite en parallèle avec la quête pour l'égalité en tant qu'idéal politique.

On peut distinguer au moins quatre composantes essentielles de la citoyenneté comme figure idéale: 1/ la citoyenneté comme manifestation de l'identité nationale, ce qui suppose l'appartenance et

1 Bouamama SAID, Albano CORDIERO et Michel ROUX, *La Citoyenneté dans tous ses états : De l'immigration à la nouvelle citoyenneté*, CIEMI-L'Harmattan, Paris, 1992, p. 23.

2 Francis DELPEREE, *La Démarche Citoyenne*, Editions Labor, Bruxelles, 1998, p. 28-33.

Ouafa Filali

l'allégeance à l'Etat-Nation ; 2/ La citoyenneté comme un statut juridique conférant des droits et des obligations envers la collectivité politique, dont l'objectif est de protéger l'individu et de garantir sa liberté qui pourrait être menacée par les excès du pouvoir étatique ; 3/ La citoyenneté comme un ensemble de rôles sociaux spécifiques liés à la participation active à la gestion des affaires publiques. Quel que soit son rang, le citoyen représente l'acteur qui contribue à la détermination des politiques publiques parce qu'il possède une voix et une opinion qu'il peut utiliser même en dehors des périodes électorales ; 4/ La citoyenneté comme un ensemble de qualités morales, lorsque l'exercice de la citoyenneté positive devient un devoir et une vertu. Et là, on focalise surtout sur l'électeur³.

L'électeur doit assurer sa part de responsabilité dans la moralisation de la vie politique afin de faire face aux lacunes de l'opération électorale qui entraîne la composition du parlement et la formation du gouvernement après les élections⁴. Des élections transparentes et authentiques favorisent la formation d'une majorité parlementaire cohérente. Et quand le gouvernement émane de la majorité parlementaire la représentation au sein du parlement permet relativement la réalisation de l'harmonie et d'un certain consensus entre l'Etat et la société.

Il semble que la représentation parlementaire soit un passage obligé pour assurer la citoyenneté. Mais cela suffit-il pour permettre au citoyen de jouir du droit de résistance vis-à-vis de l'autorité ? En outre, est-ce que la représentation parlementaire facilite la tâche des élus pour qu'ils puissent adopter les lois qui gèrent la vie des citoyens ? La tentative de répondre à ces questions nous conduira à repérer les obstacles qui retardent la concordance entre l'Etat et la société et à mettre en lumière le parcours qui lie la citoyenneté et la représentation parlementaire.

3 Fred CONSTANT, *La Citoyenneté*, Montchrestien, Paris, 1998, p. 9-33.

4 Ouafa FILALI, *Le parlement dans le système politique marocain à la lumière du cinquième mandat : de 1993 à 1997*, thèse droit public Faculté de droit Rabat-Agdal, 2002.

Citoyenneté et représentation parlementaire

I- Citoyens *versus* électeurs.

La représentation parlementaire permet-elle de représenter tous les citoyens, ou bien restera-t-il toujours « des métèques et des barbares » au sein de la cité actuelle ? Théoriquement, en se fondant sur la constitution, tous les citoyens sont égaux. Cependant, la réalité nous révèle une autre vérité. D'abord, une marge sépare les deux notions : citoyen et électeur. Tout électeur est citoyen mais l'inverse est faux dans plusieurs cas. Par exemple : dans plusieurs systèmes politiques, les militaires n'ont le droit ni de se porter candidats ni de voter aux élections⁵ –ça peut expliquer d'ailleurs, en partie, la fréquence des coups d'Etat dans certains pays-. Les juges ne sont pas mieux positionnés que les militaires.

Le grand paradoxe c'est que l'on donne à des citoyens le droit de participer au référendum constitutionnel alors qu'ils sont exclus du jeu électoral qui représente un parcours obligé pour être représenté au parlement. C'est le cas dans certains pays des citoyens résidant à l'étranger⁶. Il s'agit d'une catégorie de citoyens qui participent à la conclusion du pacte politique entre gouvernants et gouvernés à travers leurs voix en faveur de la loi fondamentale, alors qu'ils sont privés de leur droit concernant la représentation parlementaire. Ce

⁵ En France les militaires ont le droit de voter et de se porter candidats aux élections mais une fois élus ils doivent accepter la procédure de mise en disponibilité ; ils ne seront donc plus rémunérés et, de plus, n'ont pas le droit d'adhérer à un parti politique. Cf. Michel L. MARTIN et André CABANIS, « Les relations civilo-militaires en Europe : passé et présent, Est et Ouest », dans *Les armées en Europe*, Paris 1998, p. 253 à 269 ; *idem*, « Le lien défense-nation », dans *Revue de la Gendarmerie nationale*, n° 106, mars 2003, p. 19 à 29.

⁶ Ouafa FILALI, « Le problème de la représentation politique des MRE », in colloque international sur le thème : « Entre protection des droits et mondialisation : dynamiques migratoires marocaines, histoire ; économie, politique et culture », organisé par Génériques (Paris) et le Centre de documentation, d'information et de formation en droits de l'homme (Rabat), à Casablanca, les 13,14 et 15 juin 2003. L'intervention est publiée sur le site :

www.generiques.org/migrations_marocaines/interventions/filali_aticle.pdf

Ouafa Filali

qui aggrave les choses c'est que les résidents à l'étranger arrivent au moins à participer aux élections municipales dans certains pays d'accueil, au moment même où ils sont privés de leur droit et devoir d'activer leur citoyenneté au sein de leurs pays d'origine. Cette évolution représente un changement progressif qui a touché l'ancienne citoyenneté liée au sang et qui a permis une mutation vers une nouvelle citoyenneté fondée sur la résidence⁷.

Il existe une autre catégorie au sein de la société qui n'est pas représentée politiquement alors que les lois s'appliquent à tout le monde. Les enfants subissent l'effet des lois sans pouvoir contribuer à la législation. Ces derniers temps, on entend parler du parlement des enfants et on se demande jusqu'à quel point ces expériences récentes vont évoluer ultérieurement. On constate qu'une partie des citoyens ne jouit pas de la représentation parlementaire. On s'interroge alors sur le point de savoir si le corps électoral qui est sensé être inscrit sur les listes électorales, en profite vraiment et accède à la représentation parlementaire.

La distinction entre votants, voix exprimées, bulletins annulés et abstentionnistes, affirme clairement qu'une partie du corps électoral est exclue et n'arrive pas à être représentée au sein du parlement. Il faut également ajouter qu'une partie de ceux qui ont participé aux élections législatives, que ce soit de façon directe où indirecte et quel que soit le mode de scrutin, ne sera pas représentée au sein du parlement, pour la simple raison que leur candidat préféré n'a pas été élu. Et pourtant leur voix en tant que citoyens a la même valeur que celle de ceux qui ont voté pour le candidat élu. On notera cependant, en ce qui concerne les modes de scrutins, que la représentation

⁷ Ouafa FILALI, « La représentation politique des Marocains Résidents à l'étranger », in Colloque International sur le thème : « Migrations, droits humains et développement », organisé par La Faculté des sciences juridiques, économiques & sociales de l'Université Mohamed Ier d'Oujda en partenariat avec la cellule d'étude des relations internationales du Maroc (CERIM), The Refugee Studies Center - University of Oxford, The British Council Higher Education Link Scheme et la Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Marrakech, les 16 et 17 mars 2006 à la Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales d'Oujda.

Citoyenneté et représentation parlementaire

proportionnelle permet de représenter plus d'électeurs que le mode de scrutin majoritaire. Elle assure l'égalité des chances entre les acteurs politiques et permet ainsi d'éviter l'exclusion des petites organisations partisanes.

De plus, elle encourage la présentation d'alternatives au niveau des programmes au lieu qu'on se limite à la concurrence entre les personnes proposés par les partis politiques. Elle contribue aussi à la formation de groupes parlementaires plus représentatifs du corps électoral⁸. Il semble aussi que la représentation proportionnelle encourage le multipartisme⁹. Il faut remarquer cependant qu'il ne s'agit pas d'une loi absolue mais plutôt liée à la transparence des élections, à la neutralité de l'administration et surtout à la conscience de l'électeur qui doit exprimer son vote par rapport à un choix effectué vis-à-vis d'un programme électoral, d'un parti politique et d'un candidat.

Un autre problème doit être évoqué, celui lié au découpage électoral. Parfois un candidat peut être élu grâce au mode de scrutin uninominal dans le cadre d'une circonscription électorale rurale dont la population est limitée. Au même moment, un autre candidat peut perdre un siège parlementaire dans le cadre d'une circonscription électorale urbaine avec un nombre de voix plus élevé que celui qui a permis à l'autre candidat d'être élu. La logique démocratique et la valeur des voix des citoyens exigent l'élection des candidats qui ont plus de voix à l'échelon national. Cependant les calculs politiques liés au découpage électoral peuvent parfois contrarier la volonté d'une partie des citoyens qui ont bel et bien exprimé leur choix.

En ce qui concerne l'élite qui siège au parlement, le jeu démocratique impose qu'elle se répartisse entre une majorité et une opposition parlementaires. En effet, l'expérience le prouve, la loi du nombre privilégie les électeurs qui ont voté pour la majorité parlementaire étant donné que la ratification des lois passe par un vote à la majorité. Donc, si l'opposition ne se montre pas solidaire et si elle ne profite pas de l'absence des parlementaires de la majorité,

⁸ Abdellatif MENOUNI, *Droit constitutionnel* (en arabe), p. 133.

⁹ Maurice DUVERGER, *Les partis politiques*, Armand Colin, 1976.

elle aura toujours du mal à faire entendre la voix des électeurs qui ont voté en sa faveur. Heureusement qu'il y a des élections périodiques qui permettent l'alternance. En outre, le processus de démocratisation du système politique autorise, par le biais de la constitution, l'opposition à saisir la justice constitutionnelle afin d'ouvrir la voie au contrôle de constitutionnalité des lois.

Il apparaît même que, si la minorité parlementaire n'arrive pas à imposer les demandes de ses électeurs sous forme de propositions de lois, il existe au moins des moyens d'action juridiques qui favorisent l'expression des voix opposées. Cependant, jusqu'à quel point l'essentiel de l'initiative législative émane-t-il de la voie parlementaire y compris de la majorité et de l'opposition ? En d'autre terme : est-ce que le parlement représente actuellement un vrai législateur où bien ne serait-il pas un simple contributeur à l'exercice de la fonction législative en parallèle avec d'autres organes ?

II - Le nouveau législateur et les techniques de contrôle

Tous les citoyens obéissent à la loi et ils sont châtiés s'ils la transgressent, mais ils n'arrivent pas tous à contribuer à l'élaboration des lois ou à la détermination des décisions politiques. Comment peut-on alors assurer aux citoyens le droit de résistance ? Ce droit désigne, au sens le plus large, un pouvoir de s'opposer à des actes ou des décisions privées ou publiques relatives aux rapports de l'Etat et des individus ou des individus entre eux, car ces actes ou ces décisions ne sont pas jugés conformes à des conventions, des lois ou des principes qui garantissent l'existence de situations déterminées¹⁰. Comment s'assurer et s'attribuer des moyens pour défendre la justice, la liberté et l'égalité ?

Le droit de résistance n'est pas une simple opposition de fait à l'exercice d'un pouvoir, c'est une opposition légitimée car elle se fonde sur des normes juridiques validées par convention. Le droit de

¹⁰ Christian LAZZERI, « Le droit de résistance dans la philosophie libérale : le cas de Locke », in *Citoyenneté, Démocratie, République*, ouvrage collectif publié par le Collège international de philosophie, Editions Albin Michel, Paris, 1992, p. 80.

Citoyenneté et représentation parlementaire

résistance se comprend donc comme une limite à l'exercice du pouvoir individuel ou collectif. Nous entendons ici par opposition la simple désobéissance à un commandement donné¹¹. On constate aussi qu'en cas de conflit le citoyen doit recourir à des moyens juridiques et pacifiques pour résoudre le problème par le biais d'une réforme constitutionnelle et par le consentement afin de limiter le pouvoir gouvernemental et faire face aux excès probables. Mais est-ce que n'importe quel sujet ou individu peut devenir facilement citoyen ?

Chaque citoyen doit avoir essentiellement deux vertus : d'abord, le courage de défendre l'intérêt public ou le bien commun et aussi la prudence nécessaire pour contribuer à la détermination des décisions politiques, participer à la vie publique et rendre service à la communauté¹². Ces vertus représentent une garantie contre tout dérapage des citoyens vers la servitude au profit de ceux qui contrôlent les mécanismes de prise de décisions et détiennent le monopole du pouvoir politique.

Le premier pas vers cet objectif se manifeste par la participation massive aux élections. Une fois le parlement élu, les députés doivent passer à l'action. En effet, il existe plusieurs techniques et structures qui consolident le contrôle des assemblées représentatives sur l'action gouvernementale, notamment : les commissions parlementaires permanentes, les commissions d'enquête provisoires, les questions orales et écrites, la motion de censure, le vote de confiance initiale, l'investiture, l'interpellation.

L'ensemble de ces techniques constitue généralement un moyen de communication entre le parlement et le gouvernement plus qu'un outil de contrôle. La rationalisation du travail parlementaire confirme cette remarque. La tendance générale est actuellement l'hégémonie de l'origine gouvernemental sur la production législative. Il y a un changement de rôle entre les organes exécutif et législatif, qui a relégué le parlement au rôle de législateur exceptionnel.

Grâce à la critique, à la transparence, aux techniques de contrôle

¹¹ C. LAZZERI, *Ibid.*, p. 80-81.

¹² Voir Quentin SKINNER, « Les idéaux républicains de liberté et de citoyenneté », in *Citoyenneté, Démocratie, République*, p. 135.

et à l'immunité, le parlement constitue néanmoins un espace public¹³ qui permet le contrôle de l'action gouvernementale. Donc, à travers la représentation parlementaire, on doit pouvoir garantir aux citoyens le transfert de l'opinion publique vers une proposition de loi ultérieurement acceptée et appliquée par le gouvernement. Le travail parlementaire au sein des commissions et lors des séances plénières favorise la communication¹⁴ entre le législatif et l'exécutif, ce qui doit déboucher sur une critique constructive plaçant l'opposition parlementaire en situation de force grâce à ses propositions alternatives.

Cependant, la transformation des demandes sociales en législation reste dépendante non seulement de l'authenticité des élections mais aussi de la démocratisation interne des partis politiques ainsi que de la libéralisation de la presse qui doit permettre aux citoyens le suivi du jeu démocratique en toute transparence. Une presse dépendante s'inscrit parmi les obstacles qui barrent l'accès à la citoyenneté lorsque l'information des citoyens sur le contenu du travail parlementaire en direct, par le biais de la télévision, s'agissant des questions ou des débats, met le parlement et le gouvernement sous le contrôle des citoyens. En parallèle des moyens de contrôle existe-t-il d'autres mécanismes qui rapprochent les citoyens des institutions étatiques ?

III - Quand le gouvernement émane de la majorité parlementaire

Lorsque le système politique favorise l'harmonie entre majorité parlementaire et gouvernementale et quand la majorité parlementaire est assez claire et homogène, le gouvernement peut émaner de la majorité parlementaire. Si le décalage entre les deux majorités est faible, on peut garantir au moins qu'une partie importante des voix des citoyens sera représentée. Une autre partie de ces voix pourra se faire entendre s'il y a suffisamment de garanties constitutionnelles et

¹³ Yurgen HABERMAS, *L'espace public*, Payot, 1986.

¹⁴ Yurgen HABERMAS, *La théorie de l'agir communicationnel*, Fayard, 2 vol. 1997-2002.

Citoyenneté et représentation parlementaire

institutionnelles. Mentionnons surtout la possibilité pour la minorité parlementaire, de saisir le Conseil constitutionnel afin que l'opposition puisse manifester son désaccord vis-à-vis des politiques conduites par le gouvernement.

Quand le gouvernement respecte et exprime à travers les politiques publiques la volonté d'une majorité de citoyens telle qu'elle a été traduite par le parlement, l'écart entre la représentation parlementaire et les citoyens se restreint. Cela exige la formation d'un gouvernement libre qui n'est pas soumis à une puissance étrangère et qui agit selon la loi¹⁵. Donc, la réalisation de la justice politique ne se limite pas à l'existence de citoyens libres et égaux mais est aussi fondée aussi sur des élections transparentes qui permettent de former un gouvernement libre.

Quand le passage de la volonté des citoyens à l'espace parlementaire et de celui-ci au cercle gouvernemental est possible, on peut dire que la représentation parlementaire devient un carrefour où la liberté d'expression et la participation à la gestion des affaires publiques s'épaulent au profit des citoyens. Et la garantie pour que les citoyens ne se transforment pas en esclaves devant un gouvernement qui viole les lois, c'est le droit de résistance, la responsabilité politique du gouvernement et l'alternance.

L'instauration de la *Res publica* (qu'elle soit monarchique ou élective) c'est-à-dire la « Res », le gouvernement qui reflète authentiquement la volonté générale et promeut le bien de la « Publica » (la communauté en son entier), permet un croisement entre la volonté générale et la volonté de la classe dirigeante. Reste cependant un désaccord concernant le système le plus adéquat afin de l'accomplir : s'agit-il exclusivement du système républicain ou bien doit-on aussi y ajouter le système monarchique¹⁶ ?

*

**

¹⁵ Quentin SKINNER, *ibid.*, p. 133.

¹⁶ Quentin SKINNER, p. 134.

Ouafa Filali

C'est l'action de la société civile qui peut faire contre poids à l'action gouvernemental et aux contraintes du travail parlementaire. Ceux qui visent uniquement leurs propres intérêts sans prendre en considération les objectifs des citoyens contribuent indirectement au déclin de leur pouvoir. La puissance du système politique s'enracine en se basant sur la conjugaison des volontés générale et gouvernementale.

CITOYENNETE ET DIVERSITE CULTURELLE

**par Hager Ben Cheikh Ahmed-Dellagi,
enseignante à la Faculté de droit
et des sciences politiques de Tunis**

Dans la splendeur et le faste des villes orientales et arabes médiévales se côtoyaient des populations multi-ethniques aux origines diverses, aux langues variées, aux cultures plurielles, aux intérêts contradictoires : le Perse, l'Arabe, le Russe, l'Européen, l'Ottoman, l'Africain, le Nubien, le musulman, le juif et le chrétien, le médecin, l'apothicaire et le commerçant etc. Dans ces sociétés où la diversité culturelle était notoire, les problèmes ne se posaient pas de la même manière, car les sociétés étaient gouvernées par un esprit de tolérance et de respect pour la culture de l'autre, certains espaces étaient des espaces de co-habitation entre des cultures diverses : les souks, les rues, le bain public, la grande place. Et même, bien avant l'imprimerie les ouvrages étaient transcrits dans plusieurs langues et diffusés dans le monde lors des voyages. Diverses communautés cohabitaient ainsi en paix et accordaient un droit de protection pour l'autre « étranger » en lui garantissant le respect de sa personne et de ses biens.

Aujourd'hui la diversité culturelle renvoie à des paradigmes d'une toute autre nature. Elle implique la diversité des formes d'expression culturelle et artistique résultant de la créativité des individus ou des groupes, qui sont transmises dans les communautés et à travers les générations. Je ne reviendrai pas sur la notion de citoyenneté qui a été largement développée par mes collègues dans les précédentes communications, mais j'insisterai surtout sur la

Hager Ben Cheikh Ahmed–Dellagi

diversité culturelle dans ses rapports et ses interactions avec la citoyenneté.

La diversité culturelle fait l'objet aujourd'hui d'une convention internationale sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. Fruit d'un long processus, cette convention a été adoptée¹ le 21 octobre 2005 par la conférence générale de l'UNESCO réunie à Paris du 3 au 21 octobre 2005. Elle fait suite à la déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle adoptée en 2001, et renforce les principes déjà annoncés dans la déclaration. Dès l'adoption de cette déclaration, L'UNESCO s'est consacrée à la préparation de la convention qui s'est déroulée sur deux années².

¹ Adoptée par 148 voix contre 2, et 4 abstentions (Australie, Etats-Unis, Israël et Japon) la convention entrera en vigueur trois mois après sa ratification par 30 Etats. Le Canada est le premier Etat à ratifier la convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles, suivi de l'île Maurice. Au 30 mars 2006, il n'y a eu donc que deux ratifications.

² Entre décembre 2003 et juin 2005, le directeur général de l'UNESCO a convoqué trois réunions d'experts indépendants, une réunion du Comité de rédaction et trois réunions intergouvernementales. Les trois réunions d'experts indépendants ont eu lieu entre décembre 2003 et mai 2004, dans le but de recueillir des suggestions et des avis en vue de la préparation de l'avant-projet de convention. Mi-juillet 2004, en application de la résolution 32C/34 et selon les délais statutaires de quatorze mois avant la tenue de la 33ème conférence générale, le directeur général de l'UNESCO a envoyé aux Etats membres, un rapport préliminaire faisant état de l'avancement des travaux, accompagné d'un premier avant-projet de convention afin de recueillir leurs commentaires et observations par écrit et ce jusqu'à la mi-novembre 2004. Du 20 au 24 septembre 2004, la première session de la réunion intergouvernementale d'experts a été convoquée pour un premier échange de points de vue sur l'avant-projet de convention. Le comité de rédaction, organe subsidiaire de la réunion intergouvernementale d'experts, s'est réuni du 17 au 20 décembre 2004 afin de préparer un texte révisé de l'avant-projet de convention. Quelques quatre-vingts Etats membres, OIG et ONG ont émis des remarques et propositions sur ce projet, entre mi-juillet et mi-novembre 2004. La 2ème session de la réunion intergouvernementale d'experts s'est tenue du 31 janvier au 11 février 2005 dans le but d'avancer dans la rédaction de l'avant-projet de convention, compte tenu du travail

Citoyenneté et diversité culturelle

La diversité culturelle est définie dans la convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des formes d'expression culturelle adoptée le 21 octobre 2005 par référence à ces formes de manifestations, formes variées « à travers lesquelles le patrimoine culturel de l'humanité est exprimé, enrichi et transmis grâce à la variété des expressions culturelles, mais aussi à travers divers modes de création artistique, de production, de diffusion, de distribution, de jouissance des expressions culturelles, quels que soient les moyens et les technologies utilisées » (article 4 paragraphe 1 de la convention).

La diversité culturelle est un fait, elle est « une caractéristique inhérente à l'humanité »³ puisqu'elle constitue le patrimoine commun et devrait donc « être célébrée et préservée au profit de tous », elle est le vecteur de réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Impératif éthique et inséparable du respect de la personne, la diversité culturelle est une préoccupation partagée, mais

accompli par le comité de rédaction. En mars 2005, le directeur général de l'UNESCO a soumis aux Etats membres un rapport préliminaire exposant les différentes étapes franchies et contenant deux avant-projets de convention sous forme de deux appendices. La 3ème session de la réunion intergouvernementale d'experts a eu lieu au siège de l'UNESCO, à Paris, du 25 mai au 3 juin 2005. Cette session qui constitue la dernière étape des négociations intergouvernementales a permis aux experts gouvernementaux de finaliser le texte de l'avant-projet de convention. Cette 3ème session de la réunion intergouvernementale a par ailleurs adopté une recommandation priant la conférence générale, lors de sa 33ème session (octobre 2005), de prendre en considération le titre suivant pour la convention : « Avant-projet de convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles » et d'adopter ce texte. En septembre 2005, le conseil exécutif, à sa 172ème session, a pris note du texte de l'avant-projet de convention adopté par la 3ème session de la réunion intergouvernementale (document 172EX/20) et a recommandé à la conférence générale d'examiner le texte de cet avant-projet en tant que projet de convention et de l'adopter comme convention de l'UNESCO (Décision 172 EX/19). La convention a été adoptée par la 33ème session de la conférence générale le 20 octobre 2005.

³ Préambule de la convention, point n° 1.

un sujet qui divise⁴. Invoquée souvent en tant qu'outil servant à justifier une exception culturelle à l'égard de la mondialisation⁵, elle est célébrée parfois comme une exception économique pour justifier des discriminations positives.

La culture s'exprime par des formes diverses et diversifiées dans le temps et dans l'espace. Elle se caractérise par la pluralité des identités et des formes d'expression des différents peuples et communautés (le point n° 7 du préambule), qui au-delà des différences doivent aller dans le sens d'un partage en vue de faire de la diversité culturelle un vecteur de mise en œuvre de la citoyenneté. En effet, l'Etat pourra adopter les mesures (article 6 de la convention) destinées à protéger et à promouvoir la diversité des expressions culturelles –notamment lorsqu'elles sont menacées (article 8 de la convention)– en créant un environnement propice à la création culturelle et artistique des individus et des groupes sociaux et en

⁴ Seyyed Mohamed Khatami ex-Président de la République islamique d'Iran : « Comment commencer un vrai dialogue alors que nous sommes encore loin d'un concept global intégré d'humanité ? Et que, tant au plan national qu'international, la discrimination et l'exclusion sont une réalité quotidienne ? Comment pouvons-nous ignorer le fait que même notre monde contemporain élève des barrières entre les différents groupes humains et que, parfois, des objectifs politiques impérialistes amènent à donner une vision entièrement négative des autres cultures et civilisations ? Comment pourrions-nous parvenir à un véritable dialogue entre les civilisations si la science et la technologie restent exclusivement aux mains de quelques secteurs puissants de l'humanité? » Mondialisation et diversité culturelle, Conférence internationale : Dialogue entre les civilisations, Vilnius, Lituanie, 23-26 avril 2001

⁵ Jacques Chirac, Président de la République française : « Puis-je vous rappeler que la France également a été construite par les contributions de nombreuses civilisations ? Une France qui aime intégrer ceux qui viennent d'ailleurs, profitant de leur savoir et leur accordant la citoyenneté comme un passeport pour l'universalité. Une France qui a choisi l'Europe et reste cependant ouverte sur le monde et toute sa diversité. Une France qui voit dans la Francophonie un dialogue exemplaire entre les cultures, une de ces forces de contre-poids qui semblent nécessaires à beaucoup d'entre nous ». Mondialisation et diversité culturelle, Conférence internationale : Dialogue entre les civilisations, Vilnius, Lituanie, 23-26 avril 2001.

Citoyenneté et diversité culturelle

encourageant ceux qui contribuent à nourrir la diversité des expressions culturelles et ceux qui contribuent au soutien des artistes et notamment les associations (article 7 de la convention).

La diversité culturelle est une réalité quotidienne, accentuée par les flux migratoires⁶, ou encore par les flux culturels, la question de la diversité est le pain quotidien de bon nombre d'États. Ce métissage culturel né de l'interaction entre différentes cultures sur un même territoire n'est pas sans conséquences sur les droits et devoirs des citoyens, car la mise en œuvre de la citoyenneté implique la prise en compte de la diversité des expressions culturelles pour une meilleure cohésion des citoyens dans la société.

Il s'agira donc dans cette note de présentation de développer la diversité culturelle dans ses relations avec la citoyenneté en empruntant deux axes de réflexion : quels sont les impacts de la mise en œuvre de la diversité culturelle sur les droits du citoyen ? Et comment protéger cette diversité culturelle dans une ère d'universalité culturelle ? Notre première partie sera donc consacrée à la diversité culturelle en tant que facteur de diffusion d'une éthique citoyenne, tandis que dans une deuxième partie nous développerons l'idée de protection de la culture citoyenne par la diversité culturelle.

⁶ Brunson Mc Kinley, directeur général de l'organisation internationale pour les migrations : « Les cultures de notre monde résultent de l'interaction des migrants à travers les millénaires. Regardez les anciennes grandes civilisations d'Asie : l'Inde et la Chine ont toujours accepté et intégré les étrangers, forgeant leurs uniques et longues cultures à travers un ensemble d'influences extérieures – religieuses, militaires, économiques. Ce sont des exemples vivants du pouvoir de l'intégration et de l'assimilation culturelles. Regardez le monde islamique, créé à travers l'expansion d'une religion militante dont les prosélytes ont unifié de vastes territoires et de nombreux groupes ethniques autour d'une idée toujours forte et vivante aujourd'hui. L'islam peut servir d'exemple vivant du pouvoir du multiculturalisme », Mondialisation et diversité culturelle, Conférence internationale : Dialogue entre les civilisations, Vilnius, Lituanie, 23-26 avril 2001.

I - La diversité culturelle, facteur de diffusion d'une culture citoyenne

Les droits culturels sont les attributs de la citoyenneté au même titre que les droits politiques. Ils sont la garantie d'accès des différentes communautés à la culture et aux lieux publics culturels. Les droits culturels impliquent le droit égalitaire de tous à participer à la vie culturelle par la production, la diffusion de sa propre culture et de son art dans des conditions politiques qui favorisent cette production et cette diffusion et qui fournissent des possibilités de consommation culturelle. Participation qui peut d'ailleurs revêtir des formes diverses : littérature, art, médias, presse (paragraphe premier), et qui doit impérativement conduire à une meilleure intégration des citoyens dans la société grâce à la prise en charge de sa diversité culturelle dans la politique culturelle nationale (paragraphe deuxième).

A - La citoyenneté-participation à la vie culturelle

Ce sont les droits individuels⁷ liés à la culture qui permettent la participation et l'épanouissement des expressions culturelles dans une société donnée : la liberté de pensée, d'expression, l'accès à l'information, la diffusion des idées, et leur libre circulation sous forme d'expression orale ou d'édition, ou de cinéma, ou autre forme d'expression artistique. Toutes ces libertés publiques sont inhérentes à la citoyenneté. Cependant, la participation des citoyens à la vie culturelle ne saurait être conçue comme un simple droit d'accès à la culture mais également comme un droit de production culturelle, et un droit à la consommation culturelle.

En outre, il ne suffit pas de garantir l'accès mais aussi et surtout l'égal accès⁸ à la culture car la diversité n'est pas synonyme d'inégalité, notamment dans les pays où il y a des communautés minoritaires. En effet, l'égal accès suppose de la part des États l'octroi

⁷ Le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales est parmi les principes directeurs de la convention (article 2 par. 1).

⁸ Ou encore l'accès équitable, l'un des principes directeurs de la convention de l'UNESCO, préc. (article 2 par. 7 et article 7 par. 1-a).

Citoyenneté et diversité culturelle

de moyens financiers et le déploiement de toutes les mesures permettant d'encourager les investissements et la production dans le domaine culturel pour toutes les cultures sans discrimination⁹.

Il ne suffit pas de reconnaître des droits, il faut aussi les garantir (article 8 de la convention), notamment si certaines formes d'expressions culturelles sont menacées par un risque d'extinction ou qui nécessitent une sauvegarde urgente (protection et préservation) en raison d'une menace, d'où une complémentarité avec la convention de l'UNESCO sur la protection du patrimoine culturel immatériel¹⁰ (préambule de la convention point 9).

Le citoyen à son échelle doit avoir accès à la culture, d'abord pour exprimer son opinion et ensuite pour avoir un droit de regard sur la politique culturelle qui lui est destinée. Il doit participer à la vie culturelle par la production de flux culturels ou l'élaboration des politiques culturelles, en vue d'une meilleure intégration dans la société.

B - La citoyenneté-intégration dans la politique culturelle

L'accès à la culture et à la production et la consommation culturelles demeurent insuffisant pour réaliser la diversité culturelle, car celle-ci suppose également la garantie de la diffusion des cultures diverses et différentes au sein de la société, notamment la culture des citoyens immigrés qui se trouvent déracinés dans la communauté d'accueil. En effet, le pluralisme culturel est un facteur d'une bonne intégration. Il est en relation étroite avec la démocratie car il permet l'exercice d'un choix et n'impose pas une culture dominante.

Toutefois, le développement et la diversité ne doivent pas conduire à une acculturation ou à un déracinement culturel : il faut trouver des demi-mesures où se situe le juste milieu entre la culture nationale et la culture d'accueil. Car la culture doit s'intégrer dans les politiques de développement durable pour « favoriser les aspects liés

⁹ Article 6, par. 2 b-c-d-e-g.

¹⁰ Convention internationale sur la protection du patrimoine culturel immatériel, adoptée le 17 octobre 2003 par la conférence générale de l'UNESCO réunie à Paris.

à la protection et à la promotion de la diversité des expressions culturelles »¹¹.

L'intégration culturelle des citoyens dans la société devra concerner tous les domaines liés à la culture. D'abord, une intégration par la scolarisation, par une réforme de la politique d'enseignement à l'égard des immigrés, et par la prise en considération d'un enseignement dans la langue maternelle, ou d'un enseignement multilingue et non discriminatoire qui garantirait un droit d'accès au savoir dans une langue compréhensible avec des programmes scolaires adaptés (histoire nationale, géographie du pays d'origine). Ensuite, une intégration par la tolérance religieuse en permettant la liberté de culte, et sans fixer de restrictions excessives à cette liberté, afin que les remous de ces restrictions ne se transforment pas en débats politiques. Enfin, une intégration par la participation dans les médias, la presse et l'édition de publications dans la langue d'origine, pour garantir la diffusion de la culture d'origine.

Néanmoins, il serait inconcevable de reconnaître des droits culturels aux citoyens sans garantir des moyens de protection de ces droits. La diversité culturelle en elle-même apparaît alors comme un moyen de protection d'une culture citoyenne.

II - La diversité culturelle, facteur de protection d'une culture citoyenne

Dans toutes les sociétés –qu'elles soient des sociétés monoculturelles ou pluriculturelles– la protection de la culture citoyenne nécessite la mise en œuvre de la diversité culturelle, seule garante d'une protection contre l'uniformité et les standards culturels. L'uniformité est une menace et un danger, certains chiffres sont alarmants : il y a environ 6 000 langues dans le monde et autant de communautés ; seulement 4 % des langues sont utilisées par 96 % de la population, 90 % des langues au monde ne sont pas représentées sur internet, une langue disparaît en moyenne toutes les deux semaines, et 80 % des langues africaines n'ont pas de transcription

¹¹ Article 13 de la convention.

Citoyenneté et diversité culturelle

écrite¹².

Pour garantir cette protection il faut défendre la diversité contre l'uniformité, car la diversité n'est pas synonyme de division¹³. Il faut trouver l'équilibre dans la diversité et il y a toujours des valeurs communes qui sont partagées par une communauté (A). En somme, la diversité culturelle si elle ne peut s'accorder avec l'universalité, peut tout au moins favoriser une certaine « inter-culturalité », c'est-à-dire un dialogue entre les civilisations et les cultures, qui est la seule expression d'un développement durable et d'une réelle cohésion sociale (B).

A - La diversité culturelle des citoyens, un défi contre l'universalité culturelle

La diversité culturelle est considérée comme un contre-courant freinant ou du moins ralentissant la vague de marchandisation mondialisatrice. A l'ère de la mondialisation, ce sont les cultures dominantes qui pourront s'imposer entraînant des inégalités culturelles et des exclusions culturelles. En effet, si la diversité culturelle est un facteur d'union et de cohésion, le débat qui s'y rapporte est plutôt un facteur de division¹⁴. Ces débats étaient relatifs à la nécessité d'une telle convention entre défenseurs de la thèse moniste¹⁵, universalistes et autres partisans de la mondialisation d'une part et entre défenseurs d'une certaine exception culturelle¹⁶ d'autre part. Pour le citoyen, la mondialisation constitue une « étiquette » de plus, car de citoyen local ou national, ou encore citoyen régional ou communautaire, il devient également citoyen du

¹² Source : site Internet de l'UNESCO, page « langues en danger ».

¹³ En effet, l'union n'est pas antinomique de la diversité, le slogan de l'Union européenne étant « unis dans la diversité ».

¹⁴ Voir à ce sujet les points de vue des chefs d'Etats dans Mondialisation et diversité culturelle, Conférence internationale : Dialogue entre les civilisations, Vilnius, Lituanie, 23-26 avril 2001.

¹⁵ Les Etats-Unis étaient hostiles à cette convention, car elle constitue un frein à la mondialisation.

¹⁶ Notamment la France et le Canada principaux « artisans » de la mise en œuvre de ce projet devenu convention internationale.

monde. Un statut différent certes, mais qui garantit plus d'égalités entre les citoyens et entre les cultures.

Cependant, la mondialisation entraîne l'affaiblissement du lien citoyen national par la création des inégalités entre les citoyens d'abord, mais aussi entre les Etats (préambule de la convention, point n° 19) notamment entre pays riches et pays pauvres (l'exemple de la langue étant le plus significatif). La difficulté à maîtriser les flux culturels qui envahissent la culture nationale, entraîne ce que l'on appellera communément « fossé culturel » entre élite et le reste des citoyens d'une part, et entre les différentes cultures d'autre part : l'exclusion est aussi bien culturelle que financière ou industrielle. En effet, dans le domaine du cinéma par exemple, plus de quatre-vingts Etats n'ont jamais produit un film, alors que dans d'autres pays – comme les Etats-Unis, l'Inde ou l'Égypte– le cinéma est une véritable industrie. Il en est de même dans le domaine de la littérature, certaines cultures n'ont jamais été transcrites et sont simplement transmises de manière orale, faute de moyens matériels mais aussi et surtout faute d'accès à l'alphabétisation, à l'éducation et à l'édition. Enfin, dans le domaine de l'art et du commerce de l'art, certaines cultures demeurent marginalisées car peu connues et donc moins cotées dans les galeries d'art et les salles de spectacles.

Si au départ des travaux préparatoires précédant la rédaction de la convention sur la protection et la promotion de la diversité culturelle, tous les Etats s'étaient accordés sur le principe d'« humaniser la mondialisation », les choses ne se sont pas passées comme prévu plus tard notamment en raison de l'opposition farouche des États-Unis à cette idée¹⁷. Bien moins qu'un frein à l'universalité de la citoyenneté culturelle, la diversité culturelle serait plutôt un défi permettant à la fois de promouvoir et de garantir ou pérenniser cette citoyenneté. Toutefois, si la mondialisation est encore un sujet qui divise, l'inter-culturalité est à l'heure actuelle la seule expression possible d'un développement durable et d'une cohésion sociale.

¹⁷ Voir à ce sujet un article paru dans *Le Monde diplomatique*, Armand MATTELART, « Bataille à l'UNESCO sur la diversité culturelle », octobre 2005, p. 26 et 27.

Citoyenneté et diversité culturelle

B - L'inter-culturalité, expression d'un développement durable et d'une cohésion sociale

L'inter-culturalité peut être définie au sens de la convention (article 4 par. 8) comme « l'existence et l'interaction équitable de diverses cultures... et la possibilité de gérer des expressions culturelles partagées par le dialogue et le respect mutuel »¹⁸. Équité, partage, respect sont donc les mots clés qui véhiculent cette inter-culturalité, des valeurs qui ne sont d'ailleurs pas étrangères à la démocratie et à la citoyenneté. En effet, l'idée d'un équilibre entre les cultures repose sur le traitement égalitaire¹⁹. L'inter-culturalité implique ainsi l'ouverture sur d'autres cultures pour éviter l'exclusion culturelle (on se souviendra du cas de la Chine avant la révolution culturelle) et l'acceptation de connaître, de partager et de respecter ces cultures.

L'inter-culturalité suppose aussi une exploration des liens entre la diversité culturelle et la citoyenneté, mais aussi le développement des pratiques éducatives qui favorisent le respect de soi et des autres, par l'application du concept de la citoyenneté dans un contexte d'inter-culturalité, et le développement de la démocratie participative, des valeurs civiques et d'appartenance à la communauté. Le renforcement de la citoyenneté culturelle se réalisera alors par le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales²⁰ et par les mesures culturelles que les États auront la faculté d'adopter et de promouvoir dans leurs systèmes culturels²¹, mais également par le partage de l'information et la transparence²² (article 9) et par l'éducation et la sensibilisation du public à la diversité culturelle. A cet égard, la coopération entre les États serait souhaitable pour faciliter le dialogue et venir en aide aux autres États en cas de menace à la culture. C'est à ce prix que l'inter-culturalité pourra être le vecteur de ce développement durable tant souhaité et d'une cohésion citoyenne à

¹⁸ Article 4, paragraphe 8 de la convention.

¹⁹ Article 2, paragraphes 3 et 8 de la convention.

²⁰ Article 2, paragraphe 1 de la convention.

²¹ Article 6, paragraphe 2 e et g de la convention.

²² Article 9 de la convention.

Hager Ben Cheikh Ahmed–Dellagi

l'intérieur et à l'extérieur des frontières.

*

* *

La diversité commence à la naissance. Les hommes naissent de différentes couleurs et appartiennent à des communautés diverses, ont des religions différentes : diversités de pratiques, de valeurs, de croyances, de pensée et d'expression qui méritent chacune respect et dignité. La diversité se développe à l'école, qui doit pouvoir offrir la diversité et garantir à tout un chacun le droit d'être différent. La diversité s'épanouit ou s'éteint en société. L'unité d'une société ne doit pas conduire à la diffusion d'une culture dominante, à l'uniformité culturelle et donc à la frustration, à l'exclusion et la discrimination.

Comment redéfinir l'appartenance citoyenne dans ces contextes où se retrouvent des rapports identitaires complexes : identités régionales ou nationales, identités culturelles des migrants, rattachement à des structures fédérales ou communautaires ? L'UNESCO œuvre pour protéger la diversité culturelle « pour une nouvelle éthique universelle au service du développement durable et de la paix ». La diversité culturelle ne pourra s'épanouir et servir la citoyenneté que si les politiques culturelles sont fondées sur un esprit de tolérance et le droit de l'autre à la différence.

TROISIEME PARTIE

CITOYENNETE
ET NON-CITOYENNETE

CITOYENNETE ET REVOLUTION FRANÇAISE : NATURALISATION ET OSTRACISME

**par Olivier Devaux,
professeur à l'Université de Toulouse I sciences sociales,
vice-président de l'Université**

Les auteurs qui se sont intéressés à la qualité de citoyen et à ses diverses acceptions sous la Révolution française ont généralement hésité entre deux conceptions différentes d'une telle recherche. La plupart ont traité cette question dans une perspective d'évolution des idéologies. Ils recherchent les rapports théoriques et implicites établis par le législateur entre citoyenneté et propriété, ce qui conduit naturellement à privilégier les plus riches, entre citoyenneté et loyauté politique, ce qui aboutit bien sûr à donner la première place aux plus dociles ou aux plus enthousiastes pour le parti au pouvoir, entre citoyenneté et unité nationale, ce qui a pour conséquence d'éliminer toutes les minorités et, plus généralement, ceux qui ne sont pas conformes au modèle dominant. Dans ces conditions, l'étude de l'évolution de la notion de citoyenneté devient une branche de l'histoire des idées politiques.

D'autres auteurs privilégient le concept de citoyenneté dans ses rapports avec le droit de suffrage. Ils considèrent que le fait d'accorder la pleine appartenance à la communauté nationale n'a guère de conséquences, sinon fiscales, pénales ou militaires, s'il ne s'accompagne pas du droit de vote. L'étude de la plus ou moins large extension de ce dernier exprime naturellement le degré d'attachement des constituants à la démocratie. Il traduit également la préoccupation des hommes en place de s'y maintenir, préoccupations auxquelles ont

échappé seulement les membres de la première assemblée, les États généraux, prévoyant qu'aucun d'eux ne pourrait être candidat aux élections suivantes, souci au contraire omniprésent chez les conventionnels avec le décret des deux-tiers, reflet de leur conviction que perdre leur poste reviendrait à signer leur arrêt de mort.

L'octroi ou le refus de la qualité de citoyen par un régime politique résulte de considérations passablement ambiguës. C'est généralement dans le texte constitutionnel que figurent les principes de base en ce domaine et, chez ses rédacteurs, le souci d'accueillir le plus grand nombre possible d'étrangers pour accroître la puissance du pays et, à la limite, augmenter l'importance de son armée, le dispute à la crainte de se montrer trop ouverts et de devoir partager la richesse nationale entre un trop grand nombre d'ayants droit. A ces motivations fondamentales que l'on peut en somme constater dans toute communauté humaine -groupe professionnel, voire famille- s'ajoutent un certain nombre de considérations spécifiques : ainsi l'espoir de conforter une majorité politique en complétant le corps électoral par des éléments venant de l'extérieur mais partageant les convictions du parti au pouvoir, ainsi, à l'inverse, la crainte de faire une place à des traîtres qui profitent de l'hospitalité que leur accorde une nation pour mieux la miner de l'intérieur.

Toutes ces considérations sont présentes dans les débats des diverses assemblées ou commissions constituantes dont s'est dotée la France entre 1789 et 1799. En même temps, certaines évolutions presque linéaires se font jour malgré les fondements très différents sur lesquels repose chaque régime. Si l'on accepte de simplifier, le mouvement est plutôt à une certaine fermeture des frontières et à une intégration plus précautionneuse des étrangers, en tenant compte de ce qu'ils peuvent matériellement apporter au pays. Enfin, chaque régime a ses préoccupations propres, issues des injustices auxquelles il veut mettre fin, des problèmes qu'il rencontre, des priorités qu'il souhaite privilégier.

L'étude de la prise en compte de la notion de citoyenneté dans les quatre constitutions qui se sont succédé durant cette période révèle, au-delà des évolutions qui ont marqué la période 1789-1799, une

Citoyenneté et Révolution française

assez large communauté de pensée, avec cependant quelques éléments spécifiques à chaque régime.

I - Les évolutions : de l'ouverture initiale à l'apparition des méfiances

Sur certains aspects, d'ailleurs souvent liés à des éléments de rupture par rapport à l'Ancien Régime, la position des quatre assemblées ou commissions constituantes qui se sont succédé de 1791 à 1799 est marquée par des évolutions uniformes qui correspondent à l'approfondissement de la réflexion ou à la prise en compte de considérations liées à l'expérience de l'application des premiers textes.

Il en va ainsi des conditions de résidence imposées pour l'acquisition de la nationalité par ceux qui ne sont pas nés en France : cinq ans exigés en 1791¹, sept ans en 1795², dix ans en 1799³. Il n'y a que l'acte constitutionnel de 1793 qui réduise ce délai à une année⁴ en l'assortissant, comme d'ailleurs les autres textes, d'un certain nombre de conditions restrictives liées au mode de vie. Ces conditions reflètent les préoccupations spécifiques à chaque étape de l'épisode révolutionnaire que nous retrouverons plus loin. S'agissant de cette relative fermeture à l'égard de ceux qui sont nés à l'étranger, elle correspond à l'atténuation de la tendance universaliste des premières années de la Révolution.

En 1789 en effet, dans l'enthousiasme d'une Révolution à ses débuts et que l'on imagine pacifique et unanime, domine l'idée que tous les hommes sont égaux et amis de la nation française qui ouvre à l'humanité les chemins de la liberté. C'est l'époque de la déclaration

¹ Titre II, art. 3 (J.-B. DUVERGIER, *Recueil complet des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'État*, t. III, p. 242).

² Titre II, art. 10 (*Ibid.*, t. VIII, p. 225).

³ Titre I, art. 3 (*Ibid.*, t. XII, p. 20).

⁴ Art. 4 (*Ibid.*, t. V, p. 354). Cette disposition si libérale conduira nombre d'étrangers, au cours du premier tiers du XIXe siècle, à en réclamer tardivement le bénéfice. Sur l'attitude apparemment contradictoire des tribunaux confrontés à de telles réclamations : *ibid.*, p. 364, notes 1 et 2.

des droits de l'homme, à vocation universelle, et des grandes déclarations philanthropiques. L'entrée en guerre en avril 1792 n'entraîne qu'une rupture progressive avec ces idées. Au mois d'août suivant, peu de temps après la chute de la monarchie, l'Assemblée vote encore un texte soigneusement balancé qui évoque le souci de trouver le juste équilibre entre l'espérance « que les hommes ne formeront un jour devant la loi, comme devant la nature, qu'une seule famille, une seule association » et la conviction que « les amis de la liberté, de la fraternité universelle n'en doivent pas être moins chers à la nation qui a proclamé sa renonciation à toutes conquêtes, et son désir de fraterniser avec tous les peuples »⁵.

L'année suivante, et malgré le souci d'ouverture au monde manifesté par les conventionnels, l'idée commence peu à peu à se faire jour qu'il est dangereux de se montrer trop accueillant aux étrangers. « Tous les malfaiteurs, tous les brigands, tous les scélérats, ces fléaux dévastateurs des sociétés, échappés au glaive de la loi, chassés par leurs crimes de leur terre natale, viendront se transplanter sur la terre hospitalière de la liberté ; ils apporteront avec eux la déperdition des mœurs publiques et privées ; et pour prix de leurs forfaits, ils acquerront la dignité de citoyens français⁶ ». Sans renoncer totalement au principe d'accueil de ceux qui ne sont pas nés en France, les assemblées se fondent sur l'état de guerre pour contrôler l'arrivée des étrangers, les contraignant à des déclarations pour signaler leur présence, mesure d'abord limitée à Paris⁷, puis étendue à toutes les

⁵ Décret des 26 août-6 septembre 1792 (*Ibid.*, t. IV, p. 429).

⁶ Séance de la Convention nationale du 11 juin 1793, *Archives parlementaires*, t. LXVI, p. 431 (intervention de Masuyer).

⁷ Décret du 19 septembre 1792. J.-B. DUVERGIER, *op. cit.*, t. IV, p. 174 : « Les citoyens domiciliés à Paris depuis plus de huit jours seront tenus, dans le délai de vingt-quatre heures après la publication du présent décret, de se faire enregistrer dans la section de leur domicile » (titre I, art. 1) ; « Ils seront également tenus de déclarer le lieu de leur habitation ordinaire, l'époque de leur arrivée à Paris, les divers changements de leur domicile à Paris, et leur occupation journalière » (titre I, art. 2) ; « Le registre contiendra un extrait de cet enregistrement sur une carte signée par le président et les secrétaires de [la] section [du domicile] » (titre I, art. 3) ; ceux qui, sur réquisition de la

Citoyenneté et Révolution française

municipalités⁸. Il est même établi un « véritable petit code pénal de la surveillance des étrangers⁹ » punissant de mort « tout étranger saisi dans une émeute, ou qui serait convaincu de l'avoir provoquée ou entretenue par voie d'argent ou de conseils¹⁰ ». Les mesures sont évidemment encore plus rigoureuses à l'égard des ressortissants de pays avec lesquels la France est en guerre : pour eux, c'est généralement la détention jusqu'à la paix¹¹.

force publique, seront dans l'incapacité de présenter la carte civique, seront passibles d'une peine de trois mois d'emprisonnement (titre I, art. 4 et 5) ; la peine sera portée à six mois pour ceux qui auront fait de fausses déclarations ou seront détenteurs d'un faux document (titre I, art. 6) ; « Les étrangers arrivant à Paris seront tenus de faire, dans les vingt-quatre heures de leur arrivée, la déclaration prescrite par l'article 2, et de se conformer aux dispositions du présent décret. Les personnes qui les logeront seront personnellement responsables de l'exécution du présent article, sous peine d'une amende qui pourra être portée au double de leur contribution mobilière » (titre I, art. 7).

⁸ Décret du 26 février 1793. *Ibid.*, t. V, p. 470-471 : « Tous citoyens de la République [...] jouissant, à quelque titre que ce soit, de maisons ou de portions de maisons, et qui les ont ou sous-louées en tout ou en partie, ou même remises gratuitement à des personnes non inscrites sur le rôle des habitants du lieu, seront tenus de déclarer dans leurs municipalités ou sections, vingt-quatre heures près la promulgation du présent décret, les noms, qualités et domicile ordinaire desdits étrangers vivant logés chez eux ou avec eux. Pour s'assurer de la sincérité desdites déclarations, elles seront, dans les vingt-quatre heures suivantes, affichées à la porte principale du lieu où se tiennent les séances, soit de la municipalité, soit de la section, avec invitation à tous les citoyens de dénoncer les omissions et imperfections qu'ils pourront découvrir dans les listes » (art. 1) ; « Les mêmes déclarations auront lieu [...] à l'égard de ceux qui recevront par la suite aucun étranger [...] » (art. 2) ; les contrevenants sont passibles d'une peine de un à trois mois d'emprisonnement, portée à six ans de fers si la personne recélée ou cachée est « assujettie aux lois de l'émigration ou de la déportation » (art. 3 et 4).

⁹ J. PORTEMER, « L'étranger dans le droit de la Révolution française », in *L'Étranger, Recueils de la société Jean Bodin*, t. X, Bruxelles, Éd. de la Librairie Encyclopédique, 1958, p. 546.

¹⁰ Décret des 21 et 21 mars 1793, art. 13 (J.-B. DUVERGIER, *op. cit.*, t. V, p. 207).

¹¹ J. PORTEMER, *op. cit.*, p. 547, note 3.

Une évolution révélatrice concerne également les conditions de perte de la nationalité et, là encore, elle va dans le sens d'une sévérité accrue, en l'occurrence à l'encontre de ceux qui ont affaire à la justice. La constitution de 1791 attend pour exclure de la communauté nationale qu'une condamnation ait été rendue, soit qu'elle ait été prononcée par contumace, soit qu'elle emporte la dégradation civique. Dans les deux cas, l'anéantissement du jugement et la réhabilitation du condamné lui valent réintégration dans ses droits¹². Avec la Convention, et en même temps que les constituants distinguent désormais la perte et la suspension des droits de citoyen, ils introduisent la notion de « condamnation à des peines infamantes ou afflictives » et, surtout, ajoutent le simple « état d'accusation¹³ », ce qui est faire peu de cas de la présomption d'innocence. Tous ces éléments seront repris en 1795 et 1799.

Le Directoire y ajoute deux cas supplémentaires de perte des droits civiques qui traduisent tous deux la montée des préoccupations financières et le souci d'exclusion des plus démunis dans une société où le capitalisme tient une place de plus en plus importante. La première hypothèse est à mettre en liaison avec la rigueur dont l'ensemble de la législation fait preuve à l'égard de celui qui ne parvient pas à remplir ses engagements financiers et à rembourser ses dettes. Non seulement le débiteur failli se voit privé de ses droits de citoyen, mais la mesure s'étend à celui qui se trouve être « héritier immédiat, détenteur, à titre gratuit, de tout ou partie de la succession d'un failli¹⁴ », disposition qui trahit la volonté du législateur d'exercer de fortes pressions pour le règlement des dettes, y compris de la part de ceux qui ne les ont pas directement contractées. Par ailleurs, le même article exclut également celui qui a fait l'objet d'une « interdiction judiciaire pour cause de fureur, de démence ou d'imbécillité¹⁵ ». La clause concernant la démence ou la prodigalité légalement constatée semble d'ailleurs avoir été évoquée dès la

¹² Titre II, art. 6-2° et 3° (J.-B. DUVERGIER, *op. cit.*, t. III, p. 242).

¹³ Acte constitutionnel de 1793, art. 6 (*Ibid.*, t. V, p. 207).

¹⁴ Constitution de 1795, titre II, art. 13-2° (*Ibid.*, t. VIII, p. 225).

¹⁵ *Ibid.*, art. 13-1°.

Citoyenneté et Révolution française

discussion de la constitution de 1793¹⁶.

II - Les constantes : récupération des personnalités et exclusion des aristocraties

En ce domaine comme en d'autres, les révolutionnaires se situent à la fois dans la continuité des évolutions amorcées sous l'Ancien Régime, dont ils constituent le point d'aboutissement, en même temps qu'ils marquent un certain nombre de ruptures que le XIXe siècle viendra à son tour confirmer.

Parmi les éléments de continuité figure l'idée désormais acquise que l'octroi de la qualité de Français se décide au niveau central et selon des règles uniformes dans tout le pays. Tandis qu'au Moyen-Age la qualité d'étranger s'appréciait au niveau de la seigneurie, c'est-à-dire généralement au niveau de la province -ainsi un Aquitain était-il un étranger pour un Languedocien-, tout l'effort de la monarchie a tendu à récupérer à son profit cette prérogative féodale. A des considérations liées à la préoccupation habituellement centralisatrice du pouvoir royal, s'ajoutent ici, comme souvent, des considérations financières liées aux droits versés par les étrangers pour s'installer et exercer leur activité en France, le cas échéant pour être intégrés à la communauté nationale. A la fin de l'Ancien Régime, il est ainsi acquis que c'est du monarque qu'émanent les « lettres de naturalité » dont peut bénéficier un étranger. C'est dans ces conditions que les constituants considèrent comme tout à fait légitime de leur part de fixer dans la loi fondamentale, et de la façon la plus solennelle et uniforme, les conditions nécessaires pour devenir Français. La nationalité est désormais distinguée de tout ce qui pouvait être autrefois lié, par exemple, à la qualité de bourgeois d'une commune¹⁷.

En même temps l'Assemblée, se considérant comme héritière des

¹⁶ *Journal des débats*, 1793, n° 267, p. 146.

¹⁷ Nous sommes désormais tellement habitués à la disparition de ce lien entre citoyenneté et bourgeoisie que nous paraissent singulières les règles en honneur, par exemple, en Suisse où l'on ne peut obtenir la nationalité helvétique qu'après avoir été au préalable accepté comme bourgeois d'une commune et citoyen d'un canton.

prérogatives royales, se reconnaît le droit d'accorder la qualité de Français à l'étranger qui lui paraît digne, par ses mérites exceptionnels, de bénéficier d'une telle faveur. Telles sont du moins les dispositions qui figurent d'une part dans la constitution du 3 septembre 1791, dont le texte se borne à subordonner un tel acte de naturalisation par le pouvoir législatif à « des considérations importantes »¹⁸, d'autre part dans l'acte constitutionnel du 24 juin 1793 qui impose au pouvoir législatif de réserver cet avantage à ceux qui auront « bien mérité de l'humanité »¹⁹. L'Assemblée nationale profitera de cette prérogative, notamment par un décret du 26 août 1792²⁰ au profit de dix-huit étrangers, dont certains aussi célèbres que Jérémie Bentham ou Georges Washington. La liste complète²¹ fait, comme on peut l'imaginer, la part belle aux Américains mais intègre également des personnalités -philosophes, savants, publicistes- originaires de Grande-Bretagne, de Prusse, de Pologne... Ayant en commun d'avoir, « par leurs écrits et par leur courage [...] servi la cause de la liberté, et préparé l'affranchissement des peuples [...] consacré leurs bras à défendre la cause des peuples contre le despotisme des rois, à bannir les préjugés de la terre, et à reculer les bornes des connaissances humaines », ces hommes ne peuvent dès lors « être regardés comme étrangers par une nation que ses lumières et son courage ont rendue libérée ».

L'énumération des noms témoigne d'ailleurs à la fois de la générosité des intentions des députés mais aussi du caractère un peu accidentel de la présence ou de l'absence de tel ou tel ainsi que d'une

¹⁸ Titre II, art. 4 qui impose cependant au bénéficiaire de fixer son domicile en France et de prêter le serment civique (J.-B. DUVERGIER, *op. cit.*, t. III, p. 242).

¹⁹ Art. 4, al. 3 (*Ibid.*, t. V, p. 354).

²⁰ *Ibid.*, t. IV, p. 366-367.

²¹ Elle comprend : « Joseph Priestley, Thomas Paine, Jérémie Bentham, William Wilberforce, Thomas Clarkson, Jacques Macintosh, David Williams, N. Gorani, Anarchasis Cloots, Corneille Pauw, Joachim-Henry Campe, N. Pestalozzi, Georges Washington, Jean Halmiton, N. Madison, H. Clopstock, Thadée Kosciusko », auxquels est ajouté « le sieur Giller, publiciste allemand ».

Citoyenneté et Révolution française

assez fréquente méconnaissance des prénoms des bénéficiaires. Si certains de ceux-ci n'en tirent pas de conséquences particulières, quelques-uns en revanche deviendront membres de la Convention, ce qui vaudra, sous la Terreur, à Thomas Paine de se retrouver en prison avant de retourner aux États-Unis et à Anarchasis Cloots²² d'être guillotiné.

Si le fait de réserver l'octroi de la nationalité aux instances nationales apparaît comme un élément de continuité entre Ancien Régime et Révolution, en revanche le fait d'exclure de la nationalité française²³ ceux qui accepteraient des faveurs de gouvernements étrangers constitue une nouveauté. Il ne s'agit pas seulement pour les membres des assemblées d'écarter les traîtres potentiels. L'interdiction d'appartenir à des ordres étrangers liés à la noblesse ou au clergé rompt avec la tradition de cosmopolitisme de ces catégories sous l'Ancien Régime. On sait qu'avant la Révolution, les membres de la grande noblesse et du haut clergé considèrent comme normal de se mettre au service de monarques étrangers, de la même façon que le roi de France accorde, symétriquement, d'importantes responsabilités à des nobles ou prélats étrangers. Les patriotes ne l'admettent pas, d'autant que le développement de l'émigration les persuade que les

²² Jean-Baptiste du Val-de-Grâce, baron de Cloots, se trouvait, lors de la fête de la Fédération du 14 juillet 1790, en sa « qualité d'ambassadeur du genre humain », à la tête de la « députation des Étrangers résidant à Paris [...] tous réunis pour rendre hommage à l'Autel de la Liberté, pour être témoin de ces travaux dont les effets seront sentis tôt ou tard chez toutes les Nations de la terre ». Lettre de Jean-Baptiste Cloots à Madame de Beauharnais, 15 juillet 1790, publiée dans *Le Moniteur* du 16 juillet ; lettre des jacobins de Bordeaux à ceux de Limoges, 2 juillet 1790, in A. FRAY-FOURNIER, *Le Club des Jacobins de Limoges (1790-1795) d'après ses Délibérations, sa Correspondance et ses journaux*, Limoges, 1903, p. 9, cités par J. de VIGUERIE, *Les Deux Patries. Essai historique sur l'idée de patrie en France*, Bouère, Éd. Dominique Martin Morin, 1998, p. 78. Cloots fut guillotiné avec les hébertistes le 24 mars 1794.

²³ A noter que la formule pour prescrire l'exclusion est différente d'un texte à l'autre, sans que l'on en mesure bien la portée. Les constitutions de 1791 et 1799 prévoient que c'est « la qualité de citoyen français » qui se perd ; celles de 1793 et 1795 prévoient que c'est « l'exercice des droits de citoyen ».

membres des ordres privilégiés sont des traîtres potentiels.

La constitution de 1791 insiste surtout sur cette dimension aristocratique ou cléricale. « La qualité de citoyen français se perd par [...] l'affiliation à tout ordre de chevalerie étranger ou à toute corporation étrangère qui supposerait, soit des preuves de noblesse, soit des distinctions de naissance, ou qui exigerait des vœux religieux²⁴ ». Le texte de 1793 introduit une dimension nouvelle en interdisant « l'acceptation de fonctions ou faveurs émanées d'un gouvernement non populaire²⁵ ». Le vote de ces dispositions suscite d'ailleurs d'assez vifs débats, étant entendu que c'est la notion, quelque peu subjective, de gouvernement non populaire qui motive la plupart des interventions. Certains souhaitent en effet élargir l'interdiction à tout gouvernement étranger²⁶, d'autres voudraient la restreindre à « tout gouvernement qui n'aura point pour base la souveraineté du peuple »²⁷. Finalement, le souci, d'une part, de permettre par exemple à un Français d'accepter un poste de consul des États-Unis, d'autre part, de tenir compte de ce que, « même dans la monarchie, le peuple a sa souveraineté »²⁸, conduit l'Assemblée à adopter la première rédaction²⁹.

Les deux constitutions suivantes, celles du 5 fructidor an III (22 août 1795) et du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799), vont regrouper et synthétiser les dispositions de 1791 et 1793 en interdisant à la fois l'affiliation à toute corporation étrangère fondée sur la naissance et l'acceptation de fonctions ou pensions offertes par un gouvernement étranger³⁰. Par ailleurs, les quatre constitutions prévoient, en des termes exactement identiques, la perte des droits de

²⁴ Titre II, art. 5-4° (J.-B. DUVERGIER, *op. cit.*, t. III, p. 242).

²⁵ Art. 5 (*Ibid.*, t. V, p. 354).

²⁶ Séance de la Convention nationale du 11 juin 1793 ; *Archives parlementaires*, t. LXVI, p. 283 (intervention de Chabot).

²⁷ *Ibid.* (intervention de Chénier).

²⁸ *Ibid.* (intervention de Thuriot).

²⁹ *Ibid.*, p. 285.

³⁰ Titre II, art. 12-2° et 3° en 1795 (J.-B. DUVERGIER, *op. cit.*, t. VIII, p. 225) ; titre I, art. 4 en 1799 (*Ibid.*, t. XII, p. 20). A noter qu'en 1799, on supprime la référence aux vœux religieux qui avait été maintenue en 1795.

Citoyenneté et Révolution française

citoyen par « la naturalisation en pays étranger »³¹. La préférence accordée par les constituants au *jus soli* par rapport au *jus sanguinis* fait également figure d'élément de rupture par rapport à l'Ancien Régime et s'explique notamment par une forte méfiance à l'égard de ceux qui, d'origine française, ont quitté le territoire national, démarche qui fait présumer une hostilité au nouvel ordre politique. C'est entre le XVe et le XVIIIe siècle que le droit du sang a progressivement remplacé le droit du sol, rompant avec l'idée, dominante à la fin du Moyen Age, qu'est Français quiconque est né en France, même s'il est d'ascendance étrangère.

Au Siècle des lumières, la tendance se renverse. Désormais, c'est celui dont le père est Français qui est, au contraire des siècles précédents, prioritairement considéré comme Français. Les partisans de cette règle font valoir que « la nationalité et l'attachement qu'elle comporte pour un pays ne saurait dépendre d'un accident comme la naissance au cours d'un voyage, pendant un séjour très bref et quelquefois forcé ; le hasard ne doit pas plus créer la nationalité qu'il ne crée la parenté ; dès lors on tend à s'attacher à la nationalité des parents pour déterminer celle de l'enfant »³².

A l'inverse, les quatre constitutions s'accordent à définir le Français comme « tout homme né et domicilié en France »³³. De ce point de vue, la constitution de 1791 marque une sorte de transition entre la réglementation d'Ancien Régime et celle résultant des textes postérieurs : tout en privilégiant la naissance et la résidence comme moyen d'acquérir la nationalité française, elle rend la nationalité à

³¹ Titre II, art. 6-1° de la constitution de 1791 (*Ibid.*, t. III, p. 242) ; art. 5, al. 1 de l'acte constitutionnel de 1793 (*Ibid.*, t. V, p. 354) ; titre II, art. 13-1° de la constitution de 1795 (*Ibid.*, t. VIII, p. 225) ; titre I, art. 5, al. 2 de la constitution de 1799 (*Ibid.*, t. XII, p. 21).

³² J. BRISSAUD, *Histoire du droit français*, Paris, 1898, t. II, p. 1756.

³³ Art. 4, al. 1 de l'acte constitutionnel de 1793 (J.-B. DUVERGIER, *op. cit.*, t. V, p. 353) ; titre II, art. 8 de la constitution de 1795 (*Ibid.*, t. VIII, p. 225) ; titre I, art. 2 de la constitution de 1799 (*Ibid.*, t. XII, p. 20). A noter que les textes de 1795 et 1799 y ajoutent l'exigence d'une manifestation de volonté par la condition d'inscription sur le registre civique du canton en 1795, de l'arrondissement communal en 1799.

« ceux qui, nés en pays étranger d'un père français, sont venus s'établir en France et ont prêté le serment civique »³⁴.

III - Les spécificités : réintégration des exclus sous la monarchie constitutionnelle, humanitarisme et philanthropie sous la Convention, prise en compte du statut social sous le Directoire

Ces éléments révèlent les préoccupations diverses des constituants à chaque étape du processus révolutionnaire. Les États généraux érigés en Assemblée nationale constituante sont surtout soucieux, en cette période de révolution commençante, de racheter les injustices passées, et d'abord celles dont ont été victimes les protestants. C'est ainsi qu'est prévu un cas spécial de naturalisation au profit de « ceux qui, nés en pays étranger, et descendants, à quelque degré que ce soit, d'un Français ou d'une Française expatriés pour cause de religion, viennent demeurer en France et prêtent le serment civique »³⁵. En fait, c'est dès le mois de décembre 1789 que l'Assemblée s'est saisie de la question du statut inférieur imposé aux protestants à la suite de la révocation de l'édit de Nantes. La question était celle du refus de certaines villes de les laisser accéder aux charges civiles, politiques et militaires³⁶. Si la suppression de cette

³⁴ Titre II, art. 2 (*Ibid.*, t. III, p. 241-242).

³⁵ Constitution de 1791, titre II, art. 2, al. 4 (*Ibid.*, t. III, p. 242).

³⁶ Séance de l'Assemblée nationale constituante du 21 décembre 1789 : *Archives parlementaires*, t. X, p. 693 (intervention de Brunet de Latuque, député de Nérac) : « Ceux qui veulent exclure les protestants pour arriver plus sûrement aux places municipales, et forcer les élections en demeurant seuls éligibles allèguent pour prétexte les édits de 1681 et 1685 [...] que leur absurde injustice a heureusement fait tomber en désuétude. Ils argumentent encore de l'édit de Nantes de novembre 1685 (sic) qui ne permet aux « non catholiques d'occuper des places municipales qu'autant qu'elles n'emportent pas fonctions de judicature [...]. Et il est indubitable qu'ils seront exclus, si vous ne les déclarez pas admissibles, parce que ceux qui sont intéressés à les éloigner prétendent que cet article particulier de l'édit de 1685 est encore dans toute sa force [...] attendu que vos lois n'y ont pas dérogé expressément [...] ».

Citoyenneté et Révolution française

règle ne fait pas problème³⁷, la discussion s'étend rapidement, au nom de la lutte contre les discriminations religieuses, au statut des juifs. Les préjugés et divergences d'opinion sont tels³⁸ que la question suscite de longs débats au cours desquels s'opposent deux jacobins aussi convaincus que Robespierre³⁹ et Rewbell⁴⁰, ce dernier, élu de l'Alsace, rejoignant ici les catholiques les plus traditionalistes tels qu'Anne-Louis-Antoine de La Fare⁴¹, évêque de Nancy⁴² ou l'abbé

³⁷ En dépit de l'opposition du comte de Virieu, député de la noblesse du Dauphiné -« Vous avez établi des lois générales ; il n'y a point d'exception contraires aux non catholiques, ainsi nulle interprétation nécessaire [...] »- Brunet de Lатуque obtient l'adoption d'un décret déclarant « les non catholiques admissibles à tous les emplois civils et militaires » (*Ibid.*, p. 694 et J.-B. DUVERGIER, *op. cit.*, t. 1, p. 89 [décret du 24 décembre 1789]).

³⁸ Le décret du 24 décembre 1789, excluant les juifs des dispositions favorables aux « non catholiques », s'applique donc aux seuls protestants : « L'Assemblée nationale, sans entendre rien préjuger relativement aux Juifs, sur l'état desquels elle se réserve de prononcer [...] » (J.-B. DUVERGIER, *op. cit.*, t. 1, p. 89).

³⁹ « Tout citoyen qui a rempli les conditions que vous avez prescrites a droit aux fonctions publiques. On vous dit sur les juifs des choses infiniment exagérées. Comment peut-on leur opposer les persécutions dont ils ont été les victimes chez les différents peuples ? Ce sont au contraire des crimes nationaux que nous devons expier, en leur rendant les droits imprescriptibles de l'homme dont aucune puissance humaine ne pouvait les dépouiller [...] » (Séance de l'Assemblée nationale constituante du 23 décembre 1789, *Archives parlementaires*, t. X, p. 757).

⁴⁰ « Je pense sur les Juifs comme les Juifs eux-mêmes : ils ne croient pas être citoyens » (*Ibid.*, séance du 21 décembre 1789, t. X, p. 695) ; « Les Juifs se sont réunis pour exister en corps de nation séparé des Français ; ils ont un rôle distinct, ils n'ont jamais joui de la possession d'état de citoyen actif [...] » (*Ibid.*, séance du 28 janvier 1790, t. XI, p. 364).

⁴¹ « Il faut leur accorder la protection, la sûreté, la liberté ; mais doit-on admettre dans la famille une tribu qui lui est étrangère, qui tourne sans cesse les yeux vers une patrie commune, qui aspire à abandonner la terre qui la porte ? » (*Ibid.*, séance du 23 décembre 1789, p. 754).

⁴² Le fait que Rewbell soit alsacien et La Fare titulaire d'un évêché lorrain n'est pas étranger à cette convergence d'opinion, « les ashkénazes de l'Est étant exclus en raison de leur absence d'assimilation ». J. TULARD, J.-F. FAYARD et A. FIERRO, *Histoire et dictionnaire de la Révolution française*

Maury⁴³. Bien qu'un premier pas soit accompli en décembre 1790 à l'initiative de Talleyrand⁴⁴, ce n'est que le 27 septembre 1791, après le vote et la promulgation de la constitution, que sont accordés à tous les

1789-1799, Paris, R. Laffont, 1987, p. 906. Une opinion intermédiaire, quoique passablement embarrassée, est exprimée par Adrien Duport, élu de la noblesse de Paris et membre, avec Barnave et Alexandre de Lameth, du fameux « triumvirat ». Favorable à ce que ne puisse « être opposé à aucun Français [...] aucun motif d'exclusion qui n'ait été prononcé par les décrets de l'Assemblée dérogeant à toutes lois et règlements contraires », Duport précise cependant qu'« il faut distinguer entre la loi qui est strictement la justice, et les mœurs qui suivent les convenances de la loi. La loi dira que les Juifs sont éligibles ; les mœurs s'opposeront peut-être à ce qu'ils soient élus, mais elles se rapprocheront de la loi ; il suffira qu'ils remplissent les devoirs que nous leur avons imposés ; que nous partagerons avec eux » (Séance de l'Assemblée nationale constituante du 23 décembre 1789, *Archives parlementaires*, t. X, p. 754).

⁴³ « J'observe que le mot juif n'est pas le nom d'une secte, mais d'une nation qui a des lois, qui les a toujours suivies et qui veut encore les suivre. Appeler les juifs des citoyens, ce serait comme si l'on disait que, sans lettres de naturalisation et sans cesser d'être Anglais et Danois, les Anglais et les Danois pourraient devenir Français » (*Ibid.*, p. 756-757).

⁴⁴ « Rapport sur la possession d'état de citoyen actif réclamée par les juifs portugais établis à Bordeaux » : « Vous n'avez point voulu [...] priver personne de l'honorable qualité de citoyen à moins qu'il n'eût démérité de la nation ; et il est évident que ce serait priver les juifs de Bordeaux de ne pas la leur reconnaître en ce moment » (*Ibid.*, séance du 28 janvier 1790, t. XI, p. 364). Talleyrand se fait ici l'avocat des juifs de Bordeaux « qui font valoir que leur situation ne saurait être comparée à celle des autres communautés juives du royaume », c'est à-dire de l'est ; ils n'ont en effet ni « lois, ni tribunaux, ni officiers particuliers », jouissent du « droit indéfini d'acquérir des immeubles, possèdent toute espèce de propriété, supportent toute imposition sur le même pied que les autres Français, participent aux droits de bourgeoisie, assistent dans toutes les occasions aux assemblées publiques comme citoyens et comme négociants, jouissent de tous les droits régnicoles [...], ont concouru à l'élection des députés à l'assemblée, servent dans les milices nationales [...] sans distinction d'aucun jour de semaine [...] ». Le décret du 28 janvier 1790 accorde la jouissance des droits civiques aux « Juifs connus en France sous le nom de Juifs portugais, espagnols et avignonnais [...] lorsqu'ils réuniront d'ailleurs les conditions requises par les décrets de l'Assemblée nationale » (J.-B. DUVERGIER, *op. cit.*, t. 1, p. 96).

Citoyenneté et Révolution française

juifs du royaume la citoyenneté ainsi que le droit de participer à la chose publique, pourvu qu'ils remplissent les conditions fixées par la loi⁴⁵.

La Convention, pour sa part, introduit une dimension humanitaire et philanthropique caractéristique de ses préoccupations. C'est ainsi que l'accès à la nationalité française est accordé à tout étranger domicilié en France depuis un an et qui, en outre, « y vit de son travail, ou acquiert une propriété, ou épouse une Française, ou adopte un orphelin, ou nourrit un vieillard »⁴⁶. L'idée d'imposer la vertu va jusqu'à inciter Génissieu, député de l'Isère, à proposer de faire de l'ingratitude une cause de perte de la citoyenneté⁴⁷. Assez sagement, une voix non identifiée par le compte rendu des séances de l'Assemblée indique qu'une telle disposition n'a pas sa place dans une constitution⁴⁸. La constitution du Directoire trahit également les préoccupations de l'heure, liées aux difficultés de faire respecter l'impôt et la conscription. Elle substitue donc aux considérations généreuses et philanthropiques de sa devancière de 1793 des conditions plus terre à terre. Elle subordonne la qualité de citoyen français au fait de payer une « contribution directe, foncière ou

⁴⁵ « L'Assemblée nationale, considérant que les conditions nécessaires pour être citoyen français et pour devenir citoyen actif sont fixées par la constitution, et que tout homme qui, réunissant lesdites conditions, prête le serment civique et s'engage à remplir tous les devoirs que la constitution impose, a droit à tous les avantages qu'elle assure ; révoque tous ajournements, réserves et exceptions insérés dans les précédents décrets relativement aux individus juifs qui prêteront le serment civique, qui sera regardé comme une renonciation à tous privilèges et exceptions introduits précédemment en leur faveur » (*Ibid.*, t. III, p. 375). Sur l'ensemble de cette question, voir O. LE COUR GRANDMAISON, *Les Citoyennetés en Révolution (1789-1794)*, Paris, PUF, 1992, p. 239-271 ; R. BADINTER, *Libres et égaux. L'émancipation des juifs, 1789-1791*, Paris, Fayard, 1989.

⁴⁶ Acte constitutionnel de 1793, art. 4 (J.-B. DUVERGIER, *op. cit.*, t. V, p. 354).

⁴⁷ « J'observe qu'il est des cas où la loi punit l'ingratitude ; je demande qu'elle soit un motif d'exclusion » (Séance de la Convention nationale du 11 juin 1793, *Archives parlementaires*, t. LXVI, p. 284).

⁴⁸ « Autre membre : une constitution ne peut le supposer » (*Ibid.*).

personnelle »⁴⁹, ne prévoyant d'exception qu'au profit de celui qui a « fait une ou plusieurs campagnes pour l'établissement de République »⁵⁰. Par ailleurs, le constituant de 1795 conclut une discussion qui s'était engagée dès 1789. C'est en effet cette année-là que, dans le cadre du débat parlementaire, Bertrand Barère indiquait : « L'état de serviteur à gages comprend d'une manière expresse et plus concise la classe des individus qui doivent être exclus de la représentation politique parce que les serviteurs à gages n'ont pas une volonté propre, libre et indépendante, telle qu'elle est nécessaire pour l'exercice des droits de cité »⁵¹. Il y a là, en fait, le reflet d'un préjugé social si répandu à l'époque, malgré Beaumarchais, qu'il n'épargne même pas un futur montagnard⁵². Le constituant de 1791 s'en tire par la distinction entre citoyens actifs et citoyen passifs, les domestiques demeurant citoyens mais privés du droit de vote. 1793 étend le droit de suffrage jusqu'à leur permettre de participer, il est vrai après un débat qui montre que, même à l'époque des révolutionnaires les plus avancés, cela ne paraît pas évident⁵³. Les fondateurs du Directoire tranchent la question en refusant les droits de citoyen à tout « domestique à gages, attaché aux services de la personne ou du ménage »⁵⁴. Le constituant de 1799 maintient cette disposition⁵⁵.

*

⁴⁹ Constitution de 1795, titre II, art. 8 (J.-B. Duvergier, *op. cit.*, t. VIII, p. 225).

⁵⁰ *Ibid.*, art. 8.

⁵¹ Séance de l'Assemblée nationale constituante du 27 octobre 1789, *Archives parlementaires*, t. IX, p. 590.

⁵² En ce sens, O. LE COUR GRANDMAISON, *op. cit.*, p. 56-63.

⁵³ Certains défendent le suffrage universel avec véhémence, tel Marat : « Qu'aurons-nous gagné à détruire l'aristocratie des nobles si elle est remplacée par l'aristocratie des riches ? » Cité par R. SZRAMKIEWICZ et J. BOUINEAU, *Histoire des institutions 1750-1914*, Paris, Litec, 1998, 4e éd., p. 122.

⁵⁴ Constitution de 1795, titre II, art. 13-3 (J.-B. Duvergier, *op. cit.*, t. VIII, p. 225).

⁵⁵ Titre I, art. 5, al. 2 (*Ibid.*, t. XII, p. 21).

Citoyenneté et Révolution française

* *

La Révolution française a laissé une image de générosité, d'ouverture au monde et d'amour étendu à toute l'humanité. Le vote de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen constitue la forme la plus éclatante de cette vocation à légiférer pour tous les citoyens du monde en s'appuyant sur la raison universelle. Cette confiance quelque peu surprenante dans le rôle initiateur de la Grande Nation a pu revêtir des formes naïves, tel cet article, point d'orgue du projet de constitution soumis par Saint-Just à ses collègues de la Convention, indiquant que « le peuple français vote la liberté du monde »⁵⁶. Elle a aussi servi de justification à l'invasion des pays voisins, les armées françaises étant d'abord accueillies en libératrices par une partie de la bourgeoisie éclairée qui reviendra de cette première disposition favorable.

La législation à l'égard des étrangers reflète les mêmes ambiguïtés et des évolutions comparables. Les assemblées entrent dans la carrière animées des intentions les plus généreuses, soucieuses de réparer les injustices de l'Ancien Régime, réintégrant au sein de la communauté nationale les descendants des protestants chassés un siècle plus tôt, décidant même, quoique après hésitation, d'y accueillir les juifs résidant en France. L'admission un peu désordonnée de personnalités étrangères ayant servi la cause de la liberté témoigne également de cette conviction qu'aucune vertu ni aucun mérite ne peut rester extérieur au premier peuple européen qui a su briser ses chaînes. Il n'est jusqu'à la brièveté des délais de résidence imposés à tout un chacun pour être considéré comme Français, qui ne prouve la volonté d'ouverture des conventionnels.

Au fur et à mesure que la Révolution se crispe sur ses positions, que l'invasion étrangère et la guerre civile nourrissent un climat obsidional, la méfiance s'installe à l'égard de tout ce qui vient d'au-delà des frontières : espions infiltrés sur les théâtres d'opérations

⁵⁶ Séance de la Convention nationale du 24 avril 1793 (*Archives parlementaires*, t. LXIII, p. 209). Il s'agit de l'art. 9 du chap. IX (« Des relations extérieures »).

militaires, comploteurs au travail dans les provinces en rébellion latente, émigrés tentant de rentrer sous de fausses identités pour entretenir la discorde. Chacun est désormais invité à dénoncer les étrangers suspects. Ceux qui les accueillent, fût-ce de bonne foi, risquent les peines les plus sévères ; le moins que l'on puisse leur imposer est de les soumettre à toutes sortes de déclarations obligatoires destinées à faciliter la surveillance non seulement de la police, mais du corps social tout entier. Désormais la qualité de citoyen se mérite. Elle est subordonnée, du moins pour ceux qui veulent jouir de toutes les prérogatives qui y sont normalement attachées, y compris le droit de vote, à l'accomplissement des obligations qu'imposent la défense du territoire et le financement de l'action publique. Au fur et à mesure que triomphe la Révolution bourgeoise, l'aisance financière, et plus spécifiquement la propriété, deviennent les critères principaux d'accession à la citoyenneté. Tandis que faillis et domestiques sont exclus du droit de suffrage, les classes possédantes se voient reconnues comme les seules auxquelles on puisse faire complètement confiance dans la gestion de la chose publique. Les femmes sont naturellement exclues, en dépit des vaines revendications d'une Olympe de Gouges, d'une Théroigne de Méricourt ou encore d'une Etta Palm⁵⁷. Commencée dans une ambiance de philanthropie, la Révolution s'achève sous le signe de

⁵⁷ Olympe de Gouges, pour qui « la femme [ayant] le droit de monter sur l'échafaud [...] doit avoir également celui de monter à la tribune », publie une brochure intitulée *Les Droits de la femme et de la citoyenne* qui affirme l'instauration du vote des femmes, leur admission à toutes les dignités, places et emplois publics, etc.; Théroigne de Méricourt publie un *Appel sur la régénération des mœurs et la nécessité de l'influence des femmes dans un gouvernement libre*, tente d'organiser en bataillon les femmes du faubourg Saint-Antoine, etc. ; Etta Palm se présente à la barre de l'Assemblée en avril 1792 pour réclamer l'admission des femmes à tous les emplois civils et militaires, leur majorité à vingt et un ans, l'introduction du divorce, etc. Sur les femmes dans la Révolution française, J. RABAUT, *Histoire des féminismes français*, 1978, p. 57 et s. ; *Les Femmes et la Révolution française*, actes du colloque international, 12-14 avril 1989, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 1989, 2 vol.

Citoyenneté et Révolution française

l'exaltation de la propriété foncière. De ce point de vue, avec le régime napoléonien, elle ne se fixera pas «aux principes qui l'ont commencée », mais plutôt à ceux qui la concluent.

LES DROITS POLITIQUES DE L'ÉTRANGER

**par Francis Delpérée,
sénateur, professeur à l'Université
catholique de Louvain**

Le droit public, lorsqu'il se saisit des droits politiques, a longtemps pris la forme d'un trépied. Il reposait, en effet, sur trois bases distinctes : la nationalité, la citoyenneté et la territorialité.

Le trépied... La formule pouvait, et peut encore, être comprise de manière positive. Le citoyen est en droit d'exercer au sein de l'Etat les droits politiques qui lui reviennent, en particulier les droits électoraux. Mais, précision essentielle, cet Etat, c'est celui dont le citoyen possède la nationalité et où il a sa résidence habituelle.

Evidemment, la formule du trépied pouvait, et peut encore, s'entendre de manière plus négative. A un double titre. La personne qui a sa résidence habituelle dans un Etat mais qui n'en détient pas la nationalité n'est, en aucune manière, habilitée à revendiquer les droits de citoyenneté. La personne qui ne réside pas dans l'Etat dont elle possède pourtant la nationalité est également privée de ces mêmes droits.

Le trépied de la participation politique reposait, et repose encore largement, sur ces trois colonnes, en réalité : sur ces trois conditions cumulatives. Les documents constitutionnels et les traités internationaux ont pris l'habitude de les recenser. En réalité, ils les amalgament pour construire un statut simple et cohérent du citoyen.

L'on se borne à citer ici deux exemples.

Un exemple national. La constitution belge précise, dans son article 8, alinéa 1er, que « la qualité de Belge » (*à savoir la nationalité*)

s'acquiert, se conserve et se perd d'après les règles déterminées par la loi [...] ». Elle ajoute aussitôt, dans un alinéa 2, que « la Constitution et les autres lois relatives aux droits politiques déterminent quelles sont, outre cette qualité (*soit la nationalité*), les conditions nécessaires pour l'exercice de ces droits ». Parmi les conditions supplémentaires que retiennent notamment les lois électorales, figurent celle de l'âge mais aussi –il faut le souligner– celle de la résidence dans une commune belge. Voici constitué le trépied...

Un exemple international. Le pacte de New York du 19 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques ne raisonne pas autrement. Il précise, dans son article 25, que « tout citoyen » –il ne dit pas : toute personne, ce qui est manifestement plus restrictif– « a le droit et la possibilité [...] de voter et d'être élu [...] [ainsi que] d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays ». Le pacte le dit en termes non équivoques. Le citoyen peut accéder « dans son pays » à des mandats et fonctions publics. Il ne détient pas la faculté d'exercer les mêmes droits dans le pays d'autrui. Toujours le trépied...

Les principes sont clairs. Ils sont bien établis. Ils sont rigoureux¹. Ils entraînent une conséquence simple. Ils conduisent à exclure l'étranger de l'exercice de tout droit politique. Si l'on devait s'arrêter à ce constat, l'exposé serait terminé et le débat serait clos. Heureusement, les réalités juridiques et politiques sont plus nuancées. Les choses évoluent. Aujourd'hui, les principes rappelés connaissent dans différents Etats, de subtils aménagements et même de sérieux tempéraments.

L'étranger sort –de manière prudente mais progressive– de l'anonymat. Il sort de son non statut politique, il faudrait dire : de son

¹ L'énoncé de ces principes est assorti d'une réserve importante. Nous ne partageons pas toujours les mêmes conceptions en matière de nationalité — comme il se doit, c'est une question de droit national et la société internationale s'abstient prudemment de régler ce type de questions—. Avec des textes identiques, une conception très souple de la nationalité peut aider à ouvrir très largement les portes de la citoyenneté ; une conception plus rigide peut, au contraire, aider à les refermer.

Les droits politiques des étrangers

statut de non citoyen.

Comment cela se peut-il ? Il y a lieu d'avoir égard, semble-t-il, à des évolutions limitées mais significatives. Elles trouvent leur source soit dans le droit constitutionnel, soit dans le droit conventionnel. Ces évolutions n'ont pas, il faut le souligner, le même objet ni la même portée.

Que dit, d'abord, le droit constitutionnel ? Il rappelle qu'un Etat peut, à tout instant et de son propre mouvement, modifier les termes de sa constitution. À cette occasion, il peut décider d'accorder des droits politiques à « ses » citoyens alors même que ceux-ci se trouvent à l'étranger et qu'ils ne disposent plus d'une résidence habituelle sur son territoire. Il peut, toujours de sa propre initiative, reconnaître à des étrangers qui résident, eux, sur son territoire des droits politiques particuliers.

Il peut évidemment faire l'un et l'autre. Il jette des ponts. Il s'ouvre à de nouvelles catégories de personnes —à l'extérieur et à l'intérieur—.

Que dit, de son côté, le droit conventionnel ? Il enseigne qu'un Etat peut convenir, avec un ou plusieurs Etats de la communauté internationale, de reconnaître des droits politiques à leurs citoyens respectifs alors même que ceux-ci ne résideraient pas sur le territoire de leur Etat d'origine. À leur intention, il peut aussi créer, toujours avec le concours d'autres Etats, de nouveaux droits politiques.

Ici encore, il peut faire l'un et l'autre. Il s'ouvre, cette fois, à de nouvelles catégories de droits —en en complétant la liste—.

Comment ne pas le reconnaître ? Ces multiples évolutions inquiètent certains constitutionnalistes. Elles dérangent les conceptions les plus nationalistes du droit constitutionnel. Elles perturbent le schéma auquel le droit public —dans ses textes, dans sa doctrine, dans ses jurisprudences— avait habitué de longue date. Elles remettent en cause la figure du trépied. Sauf à considérer que l'un ou l'autre des pieds de l'engin pourrait désormais se trouver à l'étranger —sans que l'équilibre de l'ensemble ne se trouve automatiquement compromis...—.

Attention ! La dissociation entre la nationalité et la citoyenneté

n'est pas la règle. L'exercice par le citoyen de droits politiques en dehors des frontières de son pays n'est pas la pratique courante. Il ne faut pas prendre l'exception pour la règle.

Il n'empêche. Le droit contemporain tend à accréditer progressivement quelques-unes de ces façons de faire. Il contribue à créer les contours d'une citoyenneté plus ouverte (parce qu'elle s'adresse à d'autres personnes) et plus complète (parce qu'elle proclame et garantit d'autres droits politiques).

Il faut relever quelques-uns des problèmes que suscitent cette œuvre constitutionnelle et cette œuvre conventionnelle. Chacun apportera, en fonction de ses expériences ou de ses connaissances, les exemples qui nourriront utilement la réflexion.

I - L'œuvre constitutionnelle ou pour une citoyenneté plus ouverte

Un premier phénomène doit retenir l'attention. L'Etat peut, de son propre mouvement et sans qu'il ne soit, en l'occurrence, l'objet de pressions de ses voisins ou de la communauté internationale, chercher à accroître le nombre des bénéficiaires effectifs de la citoyenneté.

A vrai dire, ce n'est pas nouveau. C'est un phénomène récurrent. L'Etat choisit ses nationaux. L'Etat choisit aussi ses citoyens. C'est comme cela que l'Etat a pratiqué depuis deux siècles : les propriétaires et les bourgeois, puis les hommes sans distinction, puis les femmes, puis les jeunes de dix-huit ans. Et ainsi de suite. La citoyenneté profite toujours à un plus grand nombre de personnes. L'évolution n'est pas achevée.

Aujourd'hui, l'Etat peut chercher à se saisir de deux nouveaux publics. En réalité, deux publics cibles, s'il est permis d'utiliser cette expression belliqueuse. Il s'agit des « étrangers, ailleurs » et des « étrangers, ici ».

Première dimension. *Les étrangers ailleurs.*

L'Etat va reconnaître des droits politiques à « ses » nationaux alors même qu'ils ont quitté le territoire national et qu'ils n'y résident plus. Pour mille et une raisons, ils ont gagné d'autres pays. Ils sont

Les droits politiques des étrangers

étrangers ailleurs, c'est-à-dire dans le pays d'accueil, dans l'Etat de résidence.

Mais le cordon ombilical avec l'Etat d'origine n'est peut-être pas tout à fait coupé. La télévision par satellite ou le réseau internet permettent de rester attentif à la situation économique, sociale ou politique du pays en quelque coin du monde où je me trouve.

Le vote par correspondance est le procédé commode qui permet notamment à des Français, à des Italiens, à des Belges, à des Américains, à d'autres encore, de garder un lien politique non négligeable avec leur Etat d'origine.

Deuxième dimension. *Les étrangers, ici*. Cette fois, l'Etat va reconnaître des droits politiques à des étrangers, qui proviennent d'Etats étrangers mais qui se trouvent sur son territoire et qui y résident de manière temporaire ou de façon plus durable. Le vote — cette démarche qui implique le déplacement physique de tout un chacun au bureau électoral— sera le procédé le plus commode pour témoigner d'une appartenance, fût-elle provisoire, à la société d'accueil.

Les Etats de l'Europe du Nord se sont engagés, depuis longtemps, sur la voie de la reconnaissance d'une citoyenneté communale très large, au profit de tous ceux qui habitent la commune depuis cinq ans... Pour qu'il n'y ait pas d'équivoque, les textes le précisent : ce sont les « habitants » de la commune et non les seuls « citoyens » qui profitent de ces droits.

Il va de soi qu'un Etat peut combiner les deux préoccupations. Il peut organiser une citoyenneté à géométrie variable. Il s'adresse, par exemple, aux *étrangers ailleurs* à l'occasion des élections législatives. Il s'adresse aux *étrangers ici* à l'occasion des élections communales.

Il faut évoquer quelques-uns des problèmes que la participation des étrangers peut susciter dans la vie politique des Etats. Certains de ces problèmes sont techniques. Comment recenser les électeurs, comment organiser le vote à distance, comment attester de la confidentialité des opérations de transmission des bulletins, faut-il recourir à internet ou au vote électronique, comment composer une

circonscription particulière ? *Etcetera*.

D'autres questions sont plus politiques. Il ne suffit pas, en effet, de se bercer de belles paroles : « Ouvrons le droit de vote sans réserve. L'électorat et, pourquoi pas l'éligibilité ? ». Il faut mesurer les enjeux de cette opération constitutionnelle d'envergure.

Dès que le juriste sort du trépied « nationalité—citoyenneté—territorialité », il est confronté à un ensemble de problèmes politiques auxquels il n'a guère été habitué. Il faut les identifier. À chacun de leur apporter les réponses qui peuvent paraître les plus opportunes, les plus efficaces ou les plus démocratiques compte tenu des réalités politiques et sociales de chaque Etat. Une réponse unique ne s'impose pas en toute circonstance. Il n'y a pas de dogmes mais des expérimentations, des questionnements, des évaluations. « Les chantiers sont ouverts »...

Trois questions sont envisagées : l'identification des citoyens, le comportement des citoyens et les préoccupations des citoyens.

A — L'identification des citoyens

La première question a trait à *l'identification* des nouveaux électeurs.

Pour les nationaux, pas de problème. Ils sont répertoriés dans des registres ou sur des listes. Ou ils devraient l'être. Et l'on sait que cette opération peut susciter des difficultés pratiques lorsqu'il s'agit d'organiser des élections dans des contrées qui ont été troublées pendant de longues périodes ou qui sont encore en proie à la guerre civile. Il suffit de penser au Congo. Mais aussi à d'autres Etats où les listes d'électeurs ne sont pas toujours d'une fiabilité exceptionnelle. Mais, avec quelques moyens techniques, l'entreprise est réalisable. Il doit être possible de surmonter ces obstacles matériels.

Se saisir des nationaux à l'étranger ou des étrangers qui résident sur le territoire de l'Etat, c'est une autre affaire. Cela relève d'une opération plus complexe. Combien de Sénégalais à travers le monde ? Combien d'étrangers au Sénégal ?

Si j'ai le droit de partir « sans laisser d'adresse » et si je peux m'enfouir dans les profondeurs d'un continent pour échapper aux

Les droits politiques des étrangers

lourdeurs, aux pesanteurs ou aux difficultés de l'existence que j'ai rencontrées dans mon Etat d'origine, n'ai-je pas le droit à l'anonymat, y compris politique ? Pourquoi l'Etat chercherait-il à me débusquer, à m'enregistrer et à m'enrôler de force dans une procédure électorale dont je ne cherche pas à être un partenaire actif ? Pourquoi m'obliger à me révéler —certains diront : à me réveiller— ?

On dira sans doute que les opérations de recensement n'ont d'autre objet que de permettre l'organisation, de manière aussi rationnelle que possible, du processus électoral. Il faut se rendre compte qu'elles peuvent aussi avoir un effet moins innocent et, pour tout dire, plus pervers. Elles peuvent être animées par le souci d'exercer un « droit de suite » sur les nationaux à l'étranger, de cultiver chez eux un sentiment d'appartenance nationale, sinon de patriotisme, et d'empêcher leur réelle intégration dans la collectivité nationale qu'ils ont pourtant rejointe. Les solidarités anciennes sont magnifiées pour éviter l'émergence de solidarités nouvelles.

Dans ces conditions, l'on peut comprendre, d'ailleurs, que l'Etat d'accueil hésite à reconnaître un certain nombre de droits politiques en faveur d'étrangers qui semblent privilégier l'exercice de ces mêmes droits dans leur Etat d'origine. S'il ne fait pas obstacle au régime de double nationalité, l'Etat d'accueil ne favorisera pas nécessairement un régime de double appartenance politique.

Tel est le paradoxe. L'octroi du droit de vote aux étrangers d'ailleurs ou d'ici peut être, pour eux, un élément majeur d'intégration dans la collectivité d'accueil. A ce titre, il peut constituer un facteur non négligeable d'expatriation et un élément de rupture avec la communauté d'origine. Mais, dans le même moment et dans une perspective contradictoire, il peut être un élément de contrôle de l'Etat d'origine sur ceux qu'il qualifiera volontiers de « ses » ressortissants. Il peut représenter une forme de prolongement artificiel de l'appartenance nationale originelle.

Intégration ou exception étrangère, telle est la question.

B — Le comportement des citoyens

La deuxième question a trait au *comportement* de ces nouveaux

Francis Delpérée

citoyens. Vont-ils se fondre dans le corps électoral national qui les accueille à bras ouverts et dans les assemblées qui en seront issues ? Ou vont-ils, au contraire, afficher et célébrer leur différence — en tant qu'électeurs, en tant qu'éligibles et, ensuite, en tant que titulaires du mandat qu'ils auront éventuellement obtenus ?

Les réponses ne sont pas simples. Il suffira d'évoquer deux exemples récents.

Le premier est tiré des dernières élections législatives italiennes. Des Italiens de la diaspora participent aux élections législatives. Certains d'entre eux se présentent comme candidats à ces mêmes élections. Ils s'adressent, à cette occasion, à un corps électoral qui est celui des Italiens de l'étranger. Certains d'entre eux sont élus. Mieux encore : c'est leur présence au Sénat qui fait pencher la balance à gauche plutôt qu'à droite.

Une fois élus, ils s'expliquent sur la manière dont ils conçoivent leur fonction. Plusieurs d'entre eux ne cachent pas leur jeu. Ils ne se considèrent pas comme des représentants de la Nation italienne mais, ce n'est pas la même chose, comme les représentants des Italiens de l'étranger. Autrement dit, ils ne comptent pas s'impliquer dans les grands débats de société. Mais ils vont défendre des intérêts sectoriels : l'octroi des passeports, l'aménagement des consulats, le paiement des pensions à l'étranger...

Le second exemple est tiré des dispositions du traité de Maastricht qui, depuis 1992, donne le droit de vote aux citoyens de l'Union, tout au moins lors des élections communales. L'électorat et l'éligibilité sont procurés dans le même moment. Un ensemble de candidats étrangers ou d'origine étrangère se présentent à l'occasion de ces élections.

Quel comportement vont-ils adopter ? Vont-ils, encore une fois, se fondre dans la masse des candidats ? Pas du tout. Ils vont mettre en évidence leur statut particulier : Italien en Belgique, Grec en France, Allemand en Espagne. Et ainsi de suite. Ils vont s'adresser, non pas à l'ensemble des électeurs mais à ceux qui leur ressemblent le plus. Ils ne vont pas développer un discours communal mais un programme nationalitaire — en faisant explicitement référence à leur nationalité

Les droits politiques des étrangers

d'origine—. S'ils sont élus, ils vont s'efforcer de tenir leurs promesses. Pour créer des cours de langue italienne en Belgique, un centre de culture hellénique en France ou un journal allemand en Espagne.

Tel est le second paradoxe. L'octroi du droit de vote aux citoyens de l'Union lors des élections municipales peut les aider à acquérir une mentalité européenne. Il peut aussi les conduire à réinvestir dans les particularismes nationaux ou régionaux, voire dans une patrie mythique qu'ils n'ont peut-être jamais personnellement connue.

C – Les préoccupations des citoyens

Elargir le champ des bénéficiaires de la citoyenneté peut s'inscrire dans une préoccupation politique évidente, celle de la démocratisation de la société. Pourquoi fermer la porte de la citoyenneté à des nationaux dès qu'ils ont franchi les frontières de leur Etat et qu'ils se rendent à l'étranger ? Pourquoi empêcher des étrangers qui vivent depuis plusieurs années dans un autre Etat que le leur de faire valoir leur droit à participer à la vie économique et sociale de cet Etat, spécialement au sein des collectivités de proximité ? Pourquoi ne pas les associer d'une manière ou d'une autre au débat démocratique ?

Mais, ici encore, les objectifs initiaux peuvent être détournés. Un groupe social déterminé se rassemble autour d'un caractère commun —l'origine étrangère de ses membres—. Il tire parti de la citoyenneté qui est offerte à ses membres, notamment au niveau municipal. Il se transforme en groupe de pression d'autant plus efficace qu'il se situe à cheval sur deux Etats —l'Etat d'origine et l'Etat d'accueil—. Il se revendique d'appartenances culturelles multiples. A la limite, il peut être tenté d'exercer une forme d'ingérence dans la politique intérieure du pays d'accueil. Les Hispaniques aux Etats-Unis ou les Italiens au Canada. Bien d'autres exemples encore.

Troisième paradoxe. La participation des étrangers à la vie politique d'un Etat peut être comprise comme un élément essentiel de démocratisation. Elle peut aussi être utilisée comme un élément de parcellisation de la décision politique.

II - L'œuvre conventionnelle pour une citoyenneté plus complète

Voilà pour le droit constitutionnel. Qu'en est-il du droit conventionnel ? Le droit international public est longtemps resté en réserve. Il n'abordait les questions de citoyenneté que sur la pointe des pieds. En particulier, il ne traitait des droits électoraux qu'avec une prudence de Sioux. S'aventurer dans ce domaine réservé, c'était franchir les portes de la souveraineté, dans ce qu'elle a de plus inaliénable, sinon de plus inaltérable.

La convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne dit rien de la citoyenneté. Il faudra attendre un protocole additionnel pour voir mentionner, en termes concis voire sibyllins, le droit à des élections libres — ce qui est la moindre des choses —. La charte africaine des droits de l'homme et des peuples est un peu plus explicite puisqu'elle proclame, dans son article 13, que « tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays ». « Les citoyens », « leur pays ». Le message est clair. Pas les étrangers dans le pays d'autrui.

Les esprits évoluent, cependant. Le droit international porte la marque de ces transformations. Deux ou plusieurs Etats peuvent, en effet, s'engager sous régime de réciprocité. Ils attribuent à leurs citoyens des droits politiques, fussent-ils rudimentaires, dans les différents Etats concernés, quel que soit, en réalité, le lieu de résidence dans l'un ou l'autre de ses Etats.

De manière plus construite, ils peuvent aussi, spécialement dans l'enceinte d'une organisation internationale intégrée, concevoir de nouveaux droits politiques — des droits qui viendront s'ajouter à la panoplie de ceux dont le citoyen pouvait jusqu'alors se prévaloir.

Ce n'est plus le champ des bénéficiaires qui s'élargit. C'est le champ des droits protégés ou exercés qui s'accroît. Le droit européen est évidemment un terrain de choix pour cette opération conventionnelle. Ici encore, il n'y a pas lieu de se livrer à des inventaires ou à des analyses particulières. Mais il peut être utile de relever les difficultés et les interrogations que cette opération d'approfondissement peut susciter.

Les droits politiques des étrangers

Il faut évoquer notamment la question des droits facultatifs, celle des droits cumulatifs et celle des droits prospectifs.

A – Les droits facultatifs

Dans la plupart des Etats contemporains, les droits politiques se présentent comme des facultés que le citoyen exerce ou n'exerce pas. Ce sont des « droits », au sens premier de l'expression. Le choix est discrétionnaire. Nul ne saurait obliger le citoyen à aller voter. Nul ne l'oblige à être candidat à une élection. Nul ne peut le contraindre à devenir fonctionnaire. S'il le veut, il reste un citoyen tout à fait passif, pour reprendre une expression de l'époque révolutionnaire.

Il faut le préciser : « dans la plupart des Etats ». Car il en est d'autres, dont la Belgique, où le vote est obligatoire. En tout cas, pour les nationaux. Une question apparaît dans ce contexte. Lorsque les portes de la citoyenneté s'ouvrent, par exemple, au niveau national, aux expatriés ou, au niveau municipal, aux étrangers, la règle de l'obligation de vote va-t-elle subsister ? Ne faut-il pas l'assouplir au profit des nouveaux citoyens ?

La question présente une importance psychologique non négligeable. N'accorder qu'un droit facultatif aux nouveaux citoyens alors qu'il existe une obligation de voter pour les anciens citoyens, ce n'est pas manifester un réel enthousiasme pour l'accroissement de la citoyenneté. A la limite, cette façon de faire témoigne d'un secret espoir. C'est que les nouveaux citoyens n'accomplissent pas les démarches nécessaires, ne s'inscrivent pas sur les listes d'électeurs et n'utilisent pas les prérogatives que leur offre généreusement la constitution ou la loi.

La question présente aussi une importance juridique évidente. Le système mis en place n'est-il pas constitutif de discrimination et, à l'inverse, de privilège ? Un devoir pour les uns, un droit pour les autres... Si, en plus, les voix des uns se mêlent de manière indistincte aux voix des autres, ne risque-t-on pas d'amalgamer des volontés politiques qui ont été émises dans des circonstances et dans de situations éminemment différentes ?

Pour dire les choses autrement, sera-t-il possible de préserver

indéfiniment cette citoyenneté à deux vitesses ? Ne va-t-on pas vers la suppression de l'obligation de voter ? Ou, au contraire, ne va-t-on pas vers une généralisation de l'obligation de voter ?

B – Les droits cumulatifs

National ici, citoyen là-bas... Soit. Mais, nouvelle interrogation, puis-je être citoyen ici « et » citoyen là-bas ?

A l'occasion des élections européennes qui ont lieu pendant la même période dans tous les Etats européens, le principe de l'interdiction du double vote et de la double candidature est établi. Une alternative est maintenue. Une personne peut être citoyen ici « ou » citoyen là-bas. Mais elle ne peut pas se présenter en même temps, ou à quelques heures de distance, devant deux urnes.

A l'occasion des élections communales qui se tiennent, dans les mêmes Etats, à des moments différents et selon des rythmes différents, la même règle semble, au contraire, abandonnée. Le cumul est la règle.

Un citoyen de l'Union dont le droit de vote et d'éligibilité est maintenu dans son Etat d'origine malgré sa résidence en dehors du territoire national pourra donc participer aux élections municipales de son Etat d'origine et de son Etat de résidence.

Au niveau des autorités communautaires, l'on a fait ce constat. « Vouloir empêcher le vote parallèle (*le vote cumulatif*) nécessiterait que l'on établisse un mécanisme bureaucratique d'échanges d'informations entre les Etats membres ». Il serait difficile d'assurer le bon fonctionnement d'un tel mécanisme en raison de l'organisation décentralisée des élections municipales.

En 1994, le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale française n'a pas manqué de regretter ce type de cumul. Selon André Fanton, la reconnaissance du droit au double vote conduit, en effet, à une situation choquante. Elle confère un véritable privilège aux électeurs communautaires expatriés par rapport à ceux qui ne le sont pas. Est-ce normal ?

Les droits politiques des étrangers

C – Les droits prospectifs

Troisième question. De nouveaux droits ne sont-ils pas en train d'apparaître ? En consacrant la citoyenneté européenne, le droit communautaire ne consacre-t-il pas des droits nouveaux au profit des citoyens de l'Union ?

Jusqu'à présent, le droit national ou le droit international ne m'ont offert qu'une citoyenneté de substitution. Ils ont mis en oeuvre le fameux principe de subsidiarité. A défaut pour moi d'utiliser dans mon pays les droits politiques qui me reviennent, je vais être en mesure de les exercer dans l'Etat de résidence. Mais tout compte fait, mon patrimoine politique reste intact. Il n'a pas augmenté. Il n'a pas diminué, ce n'est pas la même chose.

Une autre étape peut être franchie. Celle qui revient pour la communauté internationale à imaginer de nouveaux droits, dans un nouveau contexte politique. La citoyenneté de l'Union, sous l'angle de l'électorat et de l'éligibilité mais il faudrait aussi parler de l'accès aux emplois publics, s'inscrit directement dans cette perspective.

Des conséquences importantes peuvent en résulter, comme la formation de partis politiques et de groupes politiques au sein du Parlement européen qui dépassent, à leur tour, les limites qu'assignent les frontières des Etats.

*

**

Le droit de la citoyenneté apparaît comme un vaste chantier. On a cru, pendant longtemps, qu'il pouvait être confiné dans l'ordre interne. Mieux : qu'il pouvait s'inscrire dans le seul ordre constitutionnel. Et que ce chantier ne pouvait, en bonne logique, concerner que les nationaux résidants. Dès l'instant où le suffrage universel était organisé au profit des hommes et des femmes, tout n'avait-il pas été dit sur ce sujet ? C'est pourtant l'un des sujets qui connaît dans les constitutions contemporaines les changements les plus significatifs. Et les évolutions, certains diront : les progrès, les plus inattendus.

Francis Delpérée

Nos Etats constatent que leurs frontières sont de plus en plus poreuses. Nous sommes tous des nomades, à notre manière.

Les expériences se multiplient pour accueillir de nouveaux citoyens et pour leur reconnaître de nouveaux droits.

CITOYENNETE ET DIASPORA : L'ETAT-NATION ET SON CITOYEN HORS DE SES FRONTIERES

**par Pierre de Gaétan Njikam Mouliom,
attaché au Conseil général de la Gironde,
délégué de l'UMP (Union pour un mouvement
populaire) de la circonscription de Bordeaux.
délégué général à l'égalité des chances et la lutte contre
les discriminations à la mairie de Bordeaux.**

L'intérêt d'étudier les rapports entre l'Etat et sa diaspora ne cesse de se développer. Cet intérêt résulte d'un double phénomène : d'une part, l'importance quantitative et qualitative de la diaspora pour le pays d'origine et le pays de résidence, d'autre part la prise en compte de ce phénomène par les législateurs et les enseignements tirés des évolutions de la politique et du droit constitutionnel comparés.

En effet, à côté des diasporas consolidées ou « historiques » (juive, palestinienne, arménienne...), on note le rôle croissant des diasporas émergentes ou en expansion qui sont la conséquence des mouvements migratoires qui se sont amplifiés ces dernières années. Ces « nouvelles diasporas » contribuent souvent au rayonnement du pays de résidence ou d'accueil, notamment dans les domaines de la culture, de la science, du sport, voire de l'économie... Quant aux pays d'origine, notamment ceux de l'hémisphère sud, ils bénéficient de plus en plus au plan financier, économique, touristique et culturel, des investissements, des transferts d'argent vers la « mère-patrie ». Ces diasporas constituent alors une fierté pour ces pays dont certains s'efforcent d'organiser ou de mieux articuler les relations avec elles.

Nul doute que les impacts financier, économique et démographique de ces diasporas dans leur pays d'origine expliquent largement leur volonté de participer à la vie politique nationale et la tendance des gouvernements à leur reconnaître des droits politiques¹.

Au plan politique, les suffrages des résidents ou des nationaux de l'étranger présentent certes un intérêt souvent anecdotique dans certains pays², mais ils peuvent parfois être aussi décisifs dans d'autres situations comme l'ont mis en évidence notamment les dernières élections législatives italiennes : des milliers de voix des « Italiens à l'étranger » ont d'abord créé le suspens sur le verdict, puis ont fait basculer la majorité au Sénat au profit de la Coalition du centre-gauche dirigée par M. Romano Prodi...

Reste que les notions de citoyenneté et de diaspora peuvent prendre dans les langages courant et académique plusieurs significations, toutes de nature à élargir indéfiniment notre sujet. D'où la nécessité de préciser les acceptions que nous retiendrons ici et donc de mieux circonscrire notre sujet.

La citoyenneté politique dans l'Etat-nation : la « citoyenneté » peut recouvrir plusieurs significations et renvoyer à diverses situations³.

¹ Sur l'importance des transferts d'argent des migrants et la contribution de ceux-ci dans les pays d'origine, voir Commission mondiale sur les migrations internationales, *Les migrations dans un monde interconnecté : de nouvelles perspectives d'action*, octobre 2005 ; Rapport 2006 du Fonds des Nations unies pour la population.

² Dans la plupart des pays africains (Bénin, Gabon, Sénégal...) le nombre de voix venant de l'étranger n'est jamais décisif pour modifier le sens de l'élection. Mais il n'en demeure pas moins que les suffrages des nationaux de l'étranger intéressent les candidats qui installent notamment dans les capitales européennes des représentations de leur parti ou y organisent même leurs campagnes électorales...

³ Dans sa forme et son contenu, la notion de citoyenneté ou son sujet « le citoyen », peut être définie par rapport à des droits et des devoirs ; elle peut se limiter à la dimension de la participation politique comme elle peut s'étendre à tous les aspects de l'activité sociale. On parle alors de « citoyenneté sociale », de « citoyenneté économique » ; elle peut également dépasser l'acception classique et nationale, ainsi évoque-t-on de plus en plus la « citoyenneté de résidence », le « citoyen du Monde » ou plus sérieusement

L'Etat-nation et son citoyen hors de ses frontières

Nous convenons de n'envisager ici la citoyenneté que dans son sens limité à sa dimension politique, c'est-à-dire à l'acte ou au fait de participer, de représenter ou d'être représenté dans la vie politique, et dans le cadre volontairement limité de l'Etat-nation.

La diaspora ou les nationaux d'un Etat constitué et résidant durablement à l'étranger : plus que la citoyenneté dont le concept juridique et politique reste somme toute plus compréhensible, la notion de diaspora est quant à elle assez floue et susceptible de plusieurs approches qui ne peuvent toutes aider à un meilleur traitement de notre sujet⁴. Celle-ci renvoie précisément à un groupe significatif de personnes dispersées dans un pays d'accueil, manifestant la conscience et la revendication d'une identité nationale et entretenant avec l'Etat-nation d'origine des liens réels ou imaginaires, sous diverses formes.

La diaspora, que nous identifierons souvent dans le texte aux « nationaux » ou « résidents » de l'étranger : ce sont des personnes résidant définitivement ou provisoirement, mais en tous cas de manière plus ou moins durable dans un autre pays, mais qui continuent à revendiquer leur rattachement juridique et affectif à leur « pays d'origine », et ce à l'exclusion des touristes, voire des étudiants, des membres des représentations diplomatiques ou consulaires, des fonctionnaires internationaux ou chargés de mission à l'étranger pour le compte de l'Etat. Elle recoupe parfois la notion d'immigré mais pas intégralement⁵.

La politique et le droit constitutionnel comparés se sont préoccupés ces dernières années de la question de la citoyenneté des non nationaux que nous n'aborderons ici que dans la perspective des

la « citoyenneté européenne » (voir sur cet aspect la contribution aux présentes Assises de Dakar de Marie de CAZALS : « Citoyenneté européenne, Droits politiques et Démocratie »).

⁴ Ainsi des expressions telles : « diaspora noire », « diaspora africaine », « diaspora maghrébine »...

⁵ Cette diaspora est assujettie à divers statuts juridiques dans l'Etat de résidence : bi-nationaux, résidents-citoyens jouissant du droit de vote dans certains pays. Voir sur cet aspect que nous n'aborderons pas ici, l'importante contribution aux présentes Assises du sénateur Francis Delpérée.

rapports entre ceux-ci et leur pays d'origine sous l'angle de leur capacité juridique à jouir et à exercer des droits politiques⁶. On constate alors, chez une majorité d'Etats, la reconnaissance pour ces nationaux de l'étranger du droit de suffrage et d'éligibilité (I). L'importance croissante de ceux-ci dans la vie et le développement de leur pays d'origine a relancé la question du renforcement de leur représentation politique (II).

I - Un droit de suffrage et d'éligibilité largement reconnu aux nationaux de l'étranger

Les ressortissants de tous les pays ne cessent d'émigrer, s'efforçant de maintenir les liens de divers ordres avec les pays d'origine. Hors ou au-delà de l'espace national, les nationaux n'en éprouvent pas moins le désir de citoyenneté. Chaque Etat s'emploie à trouver les solutions plus ou moins adaptées. Le droit constitutionnel comparé se caractérise alors par des aménagements dont la diversité s'explique par les contraintes de l'histoire et la politique de chaque Etat. La mise en œuvre d'une « citoyenneté extra-territoriale » est un phénomène non réductible aux Etats occidentaux ou « développés » qui auraient les moyens logistiques de faire face aux différentes contraintes qui en découlent souvent. Même les Etats du sud, et notamment africains développent une expérience fort enrichissante. Ici et là, les nationaux de l'étranger jouissent de droits équivalents à leurs compatriotes « restés au pays ». Cette capacité politique est juridiquement garantie (A), même si ces droits sont bien encadrés et parfois limités (B).

A - Une capacité politique juridiquement garantie

Les droits politiques dont peuvent se prévaloir, dont jouissent ou qu'exercent de plus en plus les nationaux de l'étranger connaissent dans certains Etats une consécration constitutionnelle. Lorsque la

⁶ Nous n'aborderons pas le sujet -fort intéressant au demeurant- des missions et de la protection diplomatiques et consulaires de l'Etat d'origine, et encore moins la question fort complexe mais stimulante des devoirs constitutionnels et politiques des nationaux de l'étranger soumis à d'autres nationalités...

L'Etat-nation et son citoyen hors de ses frontières

constitution n'y fait pas explicitement référence, ces droits sont dérivés du principe d'égalité reconnu tant en droit international qu'en droit constitutionnel. La tendance contemporaine du droit de la nationalité à l'ouverture favorise l'extension de l'exercice de la citoyenneté au-delà des frontières nationales.

1 - La consécration constitutionnelle des droits politiques des nationaux de l'étranger

En Suisse, l'article 40 de la constitution fédérale traite des citoyens suisses à l'étranger : « 1. La Confédération contribue à renforcer les liens qui unissent les Suisses et les Suissesses de l'étranger entre eux et à la Suisse. Elle peut soutenir les organisations qui poursuivent cet objectif. 2. Elle légifère sur les droits et les devoirs des Suisses et des Suissesses de l'étranger, notamment sur l'exercice des droits politiques au niveau fédéral [...] ».

En France, la référence aux Français de l'étranger est consacrée par l'article 24 de la constitution : « Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat ». En Espagne, l'article 68 de la constitution dispose : « La loi reconnaîtra et l'Etat facilitera l'exercice du droit de suffrage aux Espagnols qui se trouvent hors du territoire de l'Espagne ». En Allemagne, depuis 1985, les Allemands peuvent voter aux élections législatives par correspondance. En Belgique, grâce à la loi du 18 décembre 1998 portant modification du code électoral, les Belges établis à l'étranger ont le droit de vote pour les élections à la Chambre des représentants et au Sénat. Au Royaume-Uni, depuis 1985 les citoyens britanniques à l'étranger bénéficient du droit de vote aux élections législatives⁷.

Les constitutions des Etats africains restent silencieuses sur le sujet ; elles fondent la reconnaissance de ces droits en faveur de la diaspora sur le principe d'égalité.

2 - La reconnaissance d'une citoyenneté extra-territoriale dérivée du principe d'égalité des droits politiques

⁷ Voir *Rapport du Sénat français sur le droit de suffrage des citoyens à l'étranger dans les Etats de l'Union européenne*.

Pierre de Gaétan Njikam Mouliom

Les nationaux de l'étranger, même si ce n'est pas explicitement mentionné dans le texte constitutionnel, peuvent se prévaloir du principe d'égalité. En effet, aux termes de l'art. 21 de la déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, « toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ». L'art. 25 du pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 en donne une formulation encore plus précise : « Tout citoyen a le droit et la possibilité de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques et honnêtes ».

Au plan interne, le constituant n'a pas toujours affiché formellement ces droits au profit de la diaspora. Il considère alors que leur pleine citoyenneté résulte du principe d'égalité consacré par le texte constitutionnel et aménagé par le législateur à travers les dispositions du code électoral. C'est en ce sens que la constitution de la République du Bénin du 11 décembre dispose, art. 6 : « Le suffrage est universel, égal et secret. Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux béninois des deux sexes âgés de 18 ans révolus et jouissant de leurs droits civils et politiques ». La constitution de la République du Gabon du 26 mars 1991 dispose (art. 4) : « Le suffrage est universel, égal et secret. [...] Sont électeurs, dans les conditions prévues par la loi tous les Gabonais des deux sexes, âgés de dix-huit ans révolus, jouissant de leurs droits civils et politiques. Sont éligibles, dans les conditions prévues par la constitution et par la loi, tous les Gabonais des deux sexes jouissant de leurs droits civils et politiques ». L'art. 6 de la constitution tunisienne va dans le même sens : « Tous les citoyens ont les mêmes droits et devoirs »⁸. La formulation du constituant camerounais est aussi laconique. Aux termes de l'art. 2 alinéa 3 de la constitution du 2 juin 1972 révisée le 18 janvier 1996 : « Le vote est égal et secret ; y

⁸ Dans le même sens, le constituant sénégalais proclame dans son préambule que « l'accès de tous les citoyens, sans discrimination à l'exercice du pouvoir à tous les niveaux ». Egalement : constitution du Burkina Faso (art. 12), du Maroc (art. 5, 8 et 12), du Rwanda (art. 45)...

L'Etat-nation et son citoyen hors de ses frontières

participent tous les citoyens âgés d'au moins vingt (20) ans ». Ce laconisme est du reste révélateur de la situation « atypique » du Cameroun s'agissant des droits politiques de ses nationaux à l'étranger, par comparaison avec d'autres Africains⁹.

Les codes électoraux dans ces pays africains, où l'intervention du législateur a pu suffire, prévoient bien leur participation. Ainsi de l'article 3, paragraphe 2 de la loi du 1er août 2000 portant code électoral de la République de Côte d'Ivoire qui stipule : « les personnes visées à l'alinéa précédent (nationaux ivoiriens) vivant à l'étranger et immatriculés dans une représentation diplomatique ou consulaire, peuvent prendre part à l'élection du Président de la République selon les modalités fixées par décret du Conseil des ministres sur proposition de la commission chargée des élections ».

3 – La double (ou pluri) nationalité, facteur d'une citoyenneté extra-territoriale

Une conception ouverte du droit de la nationalité, admettant notamment la possibilité juridique et pratique d'une autre nationalité peut favoriser l'exercice des droits de citoyenneté, surtout pour ceux des nationaux qui, de plus en plus, et pour des raisons diverses et variées, acquièrent la nationalité des pays d'accueil ou de résidence. On comprend alors les possibilités de double nationalité offertes par les constituants. En République du Congo, la constitution prévoit à

⁹ C'est le cas par exemple des nationaux béninois, gabonais, ivoiriens, maliens, sénégalais... Le Cameroun est en effet l'un des pays –de plus en plus rares- d'Afrique dont les nationaux résidant à l'étranger n'ont ni juridiquement, ni pratiquement la possibilité de voter ou de se faire élire à quelque élection que ce soit. Le droit de vote et d'éligibilité des Camerounais de l'étranger, même s'il a souvent été l'une de leurs revendications majeures ou récurrentes, y compris par les représentants ou militants des partis « au pouvoir » (Union nationale camerounaise ou Rassemblement démocratique du peuple camerounais) reste, pour reprendre une expression consacrée au Cameroun, « sans objet ». Et, en dépit des « vœux » exprimés par les délégations extérieures du parti présidentiel à son récent « Congrès extraordinaire » à Yaoundé, la résolution de politique générale n'y fait pas référence.

l'art. 13 : « La citoyenneté congolaise est garantie par la loi. Tout Congolais a le droit de changer de nationalité ou d'en acquérir une seconde ». Le constituant rwandais est plus ouvert encore : « Toute personne a droit à la nationalité. La double nationalité est permise. La nationalité rwandaise d'origine ne peut être retirée. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité ni du droit de changer de nationalité [...] Les personnes d'origine rwandaise et leurs descendants ont le droit d'acquérir la nationalité rwandaise s'ils le demandent »¹⁰. Avec une telle reconnaissance, ces « citoyens d'ailleurs » (Francis Delpérée) se mobilisent de plus en plus dans les processus électoraux de leurs pays d'origine, même si cette faculté reste bien encadrée et parfois limitée.

B - La citoyenneté extra-territoriale encadrée et parfois limitée

La citoyenneté est classiquement envisagée dans l'espace national, d'un point de vue interne. Cette conception reste dominante et bien ancrée en droit électoral, notamment pour l'éligibilité aux hautes fonctions de l'Etat (présidence de la République, parlementaire...) souvent conditionnée par une obligation de résidence sur le territoire national. Cette conditionnalité côtoie les limitations qui relèvent du droit de la nationalité qui peut exclure certaines candidatures. Au-delà de cet « encadrement », les contraintes logistiques et factuelles peuvent aussi limiter le plein exercice de cette « citoyenneté à distance ».

1 - La conditionnalité de résidence sur le territoire national

Les candidats, notamment aux fonctions de Président de la République, ou de parlementaire, doivent apporter la preuve formelle et concrète qu'ils résident de manière continue sur le territoire au moment du dépôt de candidature. La durée de résidence requise est variable selon les Etats. L'art. 58 de la constitution de la République du Congo dispose : « Nul ne peut être candidat aux fonctions de

¹⁰ La loi marocaine récemment adoptée sur la transmission de la nationalité marocaine par les femmes à leurs enfants nés de père étranger, participe de ce souci d'ouverture.

L'Etat-nation et son citoyen hors de ses frontières

Président de la République [...] s'il ne réside de façon ininterrompue sur le territoire de la République au moment du dépôt de sa candidature depuis au moins vingt-quatre mois [...] » ; « Les candidats aux élections législatives ou sénatoriales doivent : [...] résider sur le territoire national au moment de la présentation des candidatures »¹¹.

Le constituant béninois, tout comme du reste le constituant rwandais, apparaît plus « libéral » en la matière puisque l'obligation de résidence sur le territoire national n'est pas assortie d'une contrainte excessive : « Nul ne peut être candidat aux fonctions de Président de la République s'il : [...] ne réside sur le territoire de la République du Bénin au moment des élections [...] » (art. 44). Même s'il y a toujours des risques que de telles dispositions fassent l'objet d'une instrumentalisation politicienne, par exemple dans l'objectif d'invalider la candidature d'un postulant « sérieux », on peut raisonnablement les considérer comme justifiées dans la mesure où il s'agit de permettre aux futurs dirigeants de connaître ce qu'il est convenu d'appeler les « réalités locales ».

2 – Les incapacités résultant d'un droit limitatif de la nationalité

De plus en plus de nationaux résidant à l'étranger acquièrent ou souhaitent acquérir la nationalité du pays d'accueil ou de résidence. Or dans certains pays qui n'admettent pas le cumul de nationalité, une telle option les priverait ou les empêcherait de se prévaloir de la nationalité du pays d'origine, et donc le cas échéant de postuler aux fonctions électives, notamment suprêmes dans ces pays. Ainsi à Haïti, pays disposant de l'une des plus importantes diaspora dans le monde (on parle de « 10ème département » pour faire référence aux Haïtiens de l'étranger) où l'art. 15 de la constitution dispose : « La double nationalité haïtienne et étrangère n'est admise dans aucun cas ». En République démocratique du Congo, l'article 14 de la constitution de la Transition du 1er avril 2003 dispose : « La nationalité congolaise est

¹¹ Le constituant togolais semble moins exigeant sur la durée : « Nul ne peut être candidat aux fonctions de Président de la République s'il : [...] ne réside sur le territoire national depuis douze (12) mois au moins » (art. 62).

une et exclusive. Elle ne peut être détenue concurremment avec une autre nationalité »¹².

D'autres dispositions peuvent contribuer aussi indirectement à « exclure » des postulants lorsque les nationaux de l'étranger n'ont pas la nationalité d'origine ou s'ils ne l'ont acquise que fraîchement. C'est précisément le cas lorsque le constituant exige que le candidat soit doté de la nationalité d'origine, cette condition pouvant remonter jusqu'à celle de ses parents, voire de ses grands-parents comme au Burkina Faso où « Tout candidat aux fonctions de Président du Faso doit être Burkinabè de naissance et né de parents eux-mêmes Burkinabè » (art. 38)¹³.

De telles dispositions ont parfois des effets sur la descendance des personnes naturalisées. Ainsi en est-il au Gabon où la constitution dispose que « Toute personne ayant acquis la nationalité gabonaise ne peut se présenter comme candidat à la Présidence de la République. Seule sa descendance ayant demeuré sans discontinuité au Gabon le peut, à partir de la quatrième génération » (art. 10, paragraphe 5). Au-delà de ces limitations juridiques et « objectives », l'exercice de la citoyenneté des nationaux de l'étranger peut être affectée sur un plan plus pratique, par des contraintes matérielles de divers ordres.

¹² Au Cameroun, la loi de 1968 portant sur la nationalité et toujours en vigueur consacre la nationalité camerounaise exclusive pour les nationaux de sexe masculin. La réalité de certaines situations ou la mise en pratique des dispositions en la matière révèlent toute l'ambiguïté de cette réglementation appelée sans doute à évoluer dans les années à venir...

¹³ Dans le même sens, selon la constitution béninoise le candidat doit être « de nationalité béninoise de naissance ou acquise depuis au moins dix ans » (art. 44). On retrouve des dispositions semblables dans les constitutions du Cameroun (art. 6, al. 5), aussi aux Etats-Unis d'Amérique. On évoque souvent le cas emblématique de l'ancien acteur de cinéma Schwarzeneger devenu gouverneur de l'état de Californie mais qui ne pourrait être candidat à la présidence américaine parce que n'étant pas né aux Etats-Unis, et n'ayant donc pas la nationalité américaine d'origine né qu'il est de parents étrangers, à moins d'une modification –peu probable au demeurant– de la constitution américaine...

L'Etat-nation et son citoyen hors de ses frontières

3 - *Les contraintes matérielles dans l'exercice des droits politiques à l'étranger*

Une véritable participation politique des nationaux de l'étranger supposerait idéalement une représentation efficace des structures diplomatiques et consulaires dans les zones à forte densité de la diaspora. L'éloignement géographique peut suffire à distraire les possibles électeurs déjà aux prises avec les « vertiges » de la vie quotidienne dans le pays de résidence... Quoiqu'il en soit, chaque citoyen doit faire un effort, s'activer pour exercer son droit électoral¹⁴. Ainsi la centralisation géographique des bureaux de vote comme l'éloignement des postes consulaires où les intéressés –pour peu qu'ils le fassent– doivent se faire immatriculer et s'inscrire sur les listes électorales, contribue de fait à l'abstention, rendant aussi insignifiants ou peu décisifs les suffrages de la diaspora¹⁵. Il n'en demeure pas moins vrai que le désir de participation des nationaux de l'étranger est de plus en plus important et la plupart des Etats prennent en compte cette réalité au point d'aménager dans les structures internes une présence davantage significative de la diaspora.

II - Une représentation institutionnelle de plus en plus renforcée pour les nationaux de l'étranger

A côté du développement des structures administratives et consultatives (A) qui leur permettent de participer à la vie économique et culturelle notamment, on observe aussi les expériences, pour certaines inachevées, de représentation politique (B).

A - Le développement des structures administratives et

¹⁴ V. Francis DELPEREE, *La démarche citoyenne*, Editions Labor, Bruxelles, 1998.

¹⁵ En France, les nationaux de certains Etats africains doivent parfois pour exercer leurs droits politiques parcourir de longues distances vers Paris ou les capitales régionales (Bordeaux, Lyon, Marseille...), ce qui a pour conséquence de limiter l'électorat à ceux d'entre eux qui résident dans ces centres urbains...

consultatives en faveur de la diaspora

Les Etats adoptent des réglementations et créent des organismes spécifiques en leur faveur. Ils vont jusqu'à instituer des structures dont la fonction consultative n'est pas négligeable, en passant par la prise en compte de cette catégorie de nationaux dans l'organisation gouvernementale ou politico-administrative.

1 – Une réglementation et des organismes spécifiques

Du point de vue normatif, les Etats adoptent des réglementations incitatives, soit pour encourager les investissements locaux, soit pour faciliter leur séjour dans la « mère-patrie » pendant ou en dehors des vacances. Il s'agit le plus souvent de dispositions fiscales, à caractère commercial ou immobilier. Il est de même des facilités ou simplifications administratives auxquelles ont droit ces derniers, par exemple en matière d'état-civil ou de délivrance des documents officiels.

Par ailleurs, outre les événements et manifestations de grande envergure qui sont souvent organisés pour valoriser leur contribution au développement économique ou au rayonnement international de leur pays d'origine¹⁶, les Etats se dotent de structures spécifiques pour inscrire cette action dans la durée, et créent ainsi de véritables administrations qui coordonnent l'ensemble des prestations avec les ministères concernés. Il en est ainsi par exemple de l'Office des Tunisiens de l'étranger, ou au Maroc de la Fondation Hassan II pour les Marocains résidant à l'étranger. Ce souci débouche parfois sur la création de structures ministérielles affectées à la diaspora.

2 – La prise en compte « ministérielle » des nationaux de l'étranger

Cette prise en compte se manifeste par l'institution de départements ministériels spécifiquement chargés des questions relatives aux nationaux de l'étranger. C'est le cas par exemple au Mali ou au Maroc où des ministères –même délégués– sont chargés des

¹⁶ Ainsi des cérémonies culturelles ou économiques et officielles généralement organisées en Tunisie et au Maroc pendant la période estivale en l'honneur et avec les nationaux résidant à l'étranger.

L'Etat-nation et son citoyen hors de ses frontières

« Maliens de l'extérieur », des « résidents marocains à l'étranger », en abrégé des « RM ».

Outre cette affectation ministérielle, les Etats peuvent aussi choisir de réorganiser leurs missions diplomatiques ou consulaires. Il s'agit alors, au-delà de la protection diplomatique et du service consulaire classique, de prendre en compte dans leur diversité les problèmes, attentes et besoins de cette catégorie des nationaux dans leur rapport avec le pays d'origine. C'est le cas au Cameroun avec la création en 2005 de la « division des Camerounais à l'étranger ». Celle-ci est chargée, entre autres, « de l'élaboration des politiques et stratégies, en vue de la participation et de la contribution des Camerounais de l'étranger au développement socio-économique du pays ; - de la tenue et de la mise à jour du fichier des Camerounais à l'étranger, en liaison avec les services consulaires concernés [...] »¹⁷. A côté de ces initiatives, force est de souligner la tendance dominante dans les pays à créer des structures à caractère consultatif.

3 – La fonction consultative des nationaux de l'étranger

En vue d'associer les nationaux de l'étranger à la vie économique, sociale et culturelle notamment, on assiste à la création et au développement des conseils « consultatifs ». Ainsi au Bénin du « Haut Conseil des Béninois de l'extérieur », au Gabon du « Conseil des Gabonais de l'étranger » et au Maroc du « Conseil supérieur des citoyens résidents à l'étranger »¹⁸, le « Conseil supérieur des Français de l'étranger », le « Conseil général de l'émigration » en Espagne, le « Conseil général des Italiens de l'étranger », le « Conseil des Communautés portugaises », le « Conseil des Suisses de l'étranger ».

¹⁷ Décret n° 2005/286 du 30 juillet 2005 portant organisation du ministère des Relations extérieures, in *Cameroon Tribune*, quotidien national, 2 août 2005, p. 10.

¹⁸ La promesse d'instituer cette instance consultative présidée par le « Souverain » lui-même faite par le Roi Mohamed VI le 6 novembre 2005 à l'occasion du 30ème anniversaire de la Marche Verte, a été concrétisée lors du conseil des ministres du 20 juillet au moment de l'examen du projet de loi modifiant et complétant le code électoral de 1997.

Ces « Conseils » ont précisément une fonction consultative auprès des autorités politiques, diplomatiques et consulaires, administratives, économiques ou culturelles pour les questions spécifiques et en rapport plus ou moins direct avec les préoccupations des nationaux de l'étranger ou des Etats d'origine¹⁹. Leur efficacité est forcément limitée, et souvent controversée. C'est la raison pour laquelle ceux-ci revendiquent de plus en plus un accès ou, quand il existe déjà, un renforcement de leur représentation politique.

B - Le renforcement de la représentation politique

L'aspiration de la diaspora à une véritable représentation politique résulte de l'importance qu'elle a prise dans l'évolution économique et sociale du pays d'origine et, par ricochet, dans le débat politique national. Pour répondre à cette aspiration, les Etats optent pour des solutions variées qui s'articulent autour de la représentation parlementaire. Deux options prévalent : soit une intégration des nationaux de l'étranger au sein de la représentation nationale, soit une représentation spécifique de ceux-ci au sein du Parlement.

1 – La présence significative de la diaspora dans le débat politique national

Les nationaux résidant à l'étranger ont toujours un rôle dans le cours des événements nationaux, et ceci dans tous les pays. De manière plus contemporaine, on soulignera pour les Etats africains, la place et le rôle que beaucoup d'entre eux ont eu dans les processus dits de « démocratisation » dans les années 1980 et 1990. Dans les pays du Maghreb, la circulation des nationaux de l'étranger et les liens forts qu'ils entretiennent avec leur pays d'origine favorisent les évolutions que l'on note au niveau sociétal et idéologique. De même le rôle des intellectuels en exil des « pays de l'est » a été souvent souligné dans l'effondrement des régimes autoritaires socialistes ou communistes. Le poids économique qu'ils représentent, notamment

¹⁹ Très significatif est le projet récent d'un groupe d'experts pour la création d'une Commission consultative permanente pour les Maghrébins résidant à l'étranger, in journal *Aujourd'hui le Maroc*, n° 1146, 1er mai 2006.

L'Etat-nation et son citoyen hors de ses frontières

pour les pays du sud est tout à fait évident et explique largement leur irruption dans le débat politique interne qui fait souvent suite à de fortes revendications de leur part²⁰.

2 - L'intégration des nationaux de l'étranger au sein de la représentation nationale : le cas de la France

On peut considérer que les parlementaires représentant la Nation, représentent forcément toutes les catégories de celle-ci. Cette conception peut être logiquement déduite de cette disposition de la constitution togolaise : « Chaque député est le représentant de la Nation tout entière » (art. 52). Sans pour autant se limiter à une telle « dissolution » des nationaux de l'étranger, la France organise au sein même de la représentation parlementaire leur intégration. Aux termes de l'art. 24 de la constitution, on l'a vu : « Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat ».

3 - La représentation spécifique des nationaux de l'étranger au sein du Parlement : les cas de l'Italie et du Portugal

En Italie, la loi constitutionnelle n° 1 du 17 janvier 2000 modifiant l'art. 48 de la constitution a créé une circonscription « étranger » à la Chambre des députés et au Sénat. Il en est de même au Portugal, où la loi prévoit et organise une représentation spécifique des « communautés portugaises » à l'étranger.

Quant au Maroc, il a connu une expérience lors de la quatrième législature, entre 1984 et 1992 avec la création de cinq nouvelles circonscriptions à l'étranger dans le but de représenter les Marocains résidents de l'étranger. Cette expérience n'a pas été renouvelée pour

²⁰ Il en a été ainsi fortement au sein de la « communauté » marocaine en France et en Europe comme le soulignent deux chercheurs marocains, Ouafa FILALI et Saâd EL MOUSLIK in « La représentation politique des Marocains résidents à l'étranger », contribution au colloque d'Oujda, 2006, texte dactylographié, 13 p. Egalement, Oufa FILALI, « Le problème de la représentation politique des MRE », Colloque international sur le thème *Entre mondialisation et protection des droits : dynamiques migratoires marocaines, histoire, économie, politique et culture*, Casablanca, 13, 14 et 15 juin 2003, texte dactylographié, 6 p.

des raisons diverses. Dans son discours du 6 novembre 2005 à l'occasion du trentième anniversaire de la Marche Verte, le Roi Mohamed VI avait envisagé de renouveler cette expérience en l'adaptant et à la lumière des leçons qu'on pouvait en tirer. Il s'agissait pour lui de « 1. Conférer aux Marocains résidant à l'étranger, la possibilité de se faire dûment représenter à la Chambre des représentants, de façon appropriée, réaliste et rationnelle. 2. La création de circonscriptions législatives électorales à l'étranger, afin de permettre à nos concitoyens de l'étranger de choisir leurs députés dans la première Chambre du Parlement. 3. Accorder aux différentes générations des MRE le droit de voter et de se porter candidat aux élections »²¹. Les dernières évolutions ont pour l'instant relativisé la portée de ce discours puisque l'ambition s'avère plus modeste pour les élections législatives de 2007, si l'on s'en tient aux décisions prises au Conseil des ministres du 20 juillet 2006 présidé par le Roi Mohamed VI. Certes les Marocains résidents à l'étranger (MRE) pourront voter pour désigner le tiers des membres du Conseil supérieur des citoyens résidents à l'étranger, mais à la place de circonscriptions législatives spécifiques qui ne sont pas encore à l'ordre du jour, l'évolution significative concerne surtout les générations nées hors du Maroc, donc issues de l'immigration. En effet, l'art. 4 bis du projet de loi modifiant et complétant le code électoral de 1997 dispose : « peuvent demander leurs inscriptions sur les listes électorales les Marocains des deux sexes nés hors du territoire du Royaume et résidant à l'étranger »²².

*

**

Au terme de cette étude, on constate ici et là, plutôt qu'un

²¹ Sur une vue d'ensemble de la situation et de la problématique marocaines, voir les recherches de Ouafa FILALI, note précédente, *idem*.

²² Pour un avis critique sur cette évolution récente, lire Mustapha SEHIMI, « Controverse autour des législatives de 2007. Les MRE offshore... », in *Maroc Hebdo International*, n° 707, 28 juillet 2006.

L'Etat-nation et son citoyen hors de ses frontières

renouvellement de la notion de citoyenneté, une extension extra-territoriale de l'exercice de celle-ci, laquelle reste perfectible. Et les systèmes constitutionnels et politiques de l'Etat d'origine comme de l'Etat de résidence sont de plus en plus interpellés par cette problématique.

QUATRIEME PARTIE

CITOYENNETE
ET JUSTICE CONSTITUTIONNELLE

LA CITOYENNETE VUE PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL FRANÇAIS

**par Pierre Esplugas,
maître de conférences à l'Université
Toulouse I sciences sociales**

L'intitulé portant sur « La citoyenneté vue par le Conseil constitutionnel français » peut être discuté. En effet, le Conseil constitutionnel français, comme tout autre juge, ne fait qu'appliquer la constitution et, même s'il l'interprète, il n'a donc pas de conception propre de la citoyenneté. En réalité, un intitulé plus correct aurait été « La citoyenneté vue par le constituant et interprétée par le Conseil constitutionnel français ». Toutefois, cet intitulé est manifestement trop lourd et c'est pourquoi on peut préférer l'intitulé plus synthétique « La citoyenneté vue par le Conseil constitutionnel français ».

Pour apprécier cette conception du Conseil constitutionnel français de la citoyenneté, on se trouve en face d'une difficulté que l'on retrouve pour d'autres notions de droit constitutionnel (on pense notamment au principe de souveraineté nationale) : en effet, le Conseil constitutionnel reprend tout d'abord à son compte une conception classique de la citoyenneté (en ce sens qu'elle est héritée de la Révolution française). Celle-ci est universaliste ; elle est donc une notion par essence unitaire et homogène (I).

Cependant, dans le même temps, si cette conception universaliste persiste dans son principe, elle ne correspond plus tout à fait à ce qu'est devenue la citoyenneté en droit constitutionnel moderne. Il existe effectivement aujourd'hui, pour des raisons analysées au cours

de cette étude, plusieurs citoyennetés : étant plurielle, la citoyenneté est donc devenue un concept éclaté à l'opposé de sa définition initiale (II).

I - La citoyenneté : un concept en principe unitaire

Le Conseil constitutionnel a donc repris à son compte la conception universaliste héritée de la Révolution française de la citoyenneté et exprimée en particulier par l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (« Tous les citoyens étant égaux [aux yeux de la loi] sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celles de leurs vertus et de leurs talents »). Selon cette conception, le citoyen est un être indifférencié, abstrait, désincarné et asexué ; il s'oppose à « l'homme situé », selon l'expression bien connue du professeur Georges Burdeau, c'est-à-dire l'individu placé notamment dans son environnement géographique et professionnel.

Cette conception se retrouve tout particulièrement dans une « grande décision » n° 82-146 DC du 18 novembre 1982 dite *Quotas par sexe* mais qui, pour l'anecdote, n'a été considérée comme telle qu'*a posteriori*, à un moment où, en France, le débat sur la parité aux élections prenait de l'ampleur (elle n'a été insérée au titre des « Grandes décisions du Conseil constitutionnel » par le doyen Favoreu qu'en 1999).

Cette conception universaliste de la citoyenneté est ici clairement affirmée, s'agissant des élections, dans un considérant de principe qui mérite d'être intégralement cité : « La qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu ; ces principes (de valeur constitutionnelle) s'opposent à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles ; qu'il en est ainsi pour tout suffrage politique, notamment pour l'élection des conseillers municipaux ».

Le Conseil en tire comme conséquence que des quotas par sexe sur les listes électorales sont, au nom de cette conception universaliste

La citoyenneté vue par le Conseil constitutionnel français

de la citoyenneté, inconstitutionnels (en l'espèce, la loi contestée prévoyait que les listes de candidats aux élections municipales ne pouvaient comporter plus de 75 % de personnes du même sexe, ce qui revenait, de fait, à instituer un quota de 25 % de femmes).

Cette décision est riche d'enseignements : elle confirme, la liaison entre droit de vote et éligibilité pour toutes les élections politiques ; les élections politiques sont précisément celles où le citoyen, être abstrait et désincarné, vote ou/et est élu ; ces élections « politiques » s'opposent aux élections « corporatives », c'est-à-dire celles où vote ou/et est élu un individu jouissant d'une qualité particulière, notamment professionnelle ; font partie de ces élections politiques les élections locales, ce qui est relativement novateur en France dans la mesure où les collectivités territoriales ont été conçues, à partir de Napoléon, comme des institutions administratives et non politiques, ce qui n'est donc plus le cas aujourd'hui. Les élections locales sont d'autant plus des élections politiques qu'elles conduisent, comme l'a relevé le Conseil dans sa décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992 *Traité sur l'Union européenne*, à élire des « grands électeurs » appelés à désigner des sénateurs qui expriment la souveraineté nationale. Elles contribuent donc indirectement à l'expression de la souveraineté nationale, ce qui est une raison supplémentaire de les considérer comme de véritables élections politiques.

Naturellement, cette conception universaliste de la citoyenneté ne s'oppose pas à des distinctions entre des catégories d'électeurs ou d'éligibles pour peu qu'elles soient objectives. Sont ainsi des catégories « objectives » susceptibles d'être privées du droit de suffrage les mineurs, les personnes ayant un comportement jugé irresponsable (les majeurs sous tutelle) ou indigne (les personnes pénalement condamnées mais à la condition, posée par le Conseil dans sa décision n° 99-408 DC du 15 mars 1999 *Loi relative à la Nouvelle-Calédonie*, que la décision de justice prononce expressément la peine complémentaire de privation des droits civiques), et les étrangers sous réserve des dérogations en faveur des étrangers communautaires résidant en France (v. *infra*).

Sur ce point du vote des étrangers, si seuls les citoyens, définis

Pierre Esplugas

comme des nationaux, peuvent voter, c'est parce qu'ils participent, par leur vote, à l'exercice de la souveraineté nationale. Or, si l'on permet à un étranger de voter, la souveraineté n'est plus nationale. C'est le sens de la décision du Conseil n° 92-308 DC du 9 avril 1992 *Traité sur l'Union européenne* qui censure le dispositif prévu par le traité de Maastricht selon lequel les étrangers communautaires résidant en France peuvent voter aux élections municipales dans la mesure où cela a pour effet de les faire participer, par l'élection des sénateurs, à l'exercice de la souveraineté nationale. Toutefois, à partir du moment où des ressortissants communautaires élisent des conseillers municipaux qui constituent la majeure partie du corps électoral sénatorial, ceux-ci participent, de fait, au moins indirectement, à la souveraineté nationale. Ainsi, les restrictions du constituant et le raisonnement du Conseil constitutionnel paraissent, de ce point de vue, vains.

Enfin, la conception universaliste de la citoyenneté reprise par le Conseil constitutionnel s'exprime à travers le principe de l'indivisibilité du peuple français énoncé dans une décision (dont le président Badinter rappelle qu'elle est une des plus importantes adoptées sous son mandat) n° 91-290 DC du 9 mai 1991 *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*. Dans cette décision, s'appuyant sur le fait que la constitution « ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion », le Conseil censure la mention faite par le législateur de « peuple corse, composante du peuple français ». Dans cette même décision, le Conseil indique aussi que l'égalité de représentation des citoyens ne permet pas une incompatibilité entre mandats électifs, spécifique aux élus de la Corse. Dans le même sens, au terme de sa décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002 *Loi relative à la Corse*, l'égalité des citoyens devant la loi empêche de reconnaître un pouvoir législatif accordé à titre expérimental à l'Assemblée de Corse.

En apparence, le principe est donc fermement établi : la citoyenneté postule l'unité du corps politique et doit donc être considérée de manière unitaire. Cette vision ne reflète pas pour autant

La citoyenneté vue par le Conseil constitutionnel français

ce qu'est la citoyenneté aujourd'hui.

II - La citoyenneté : un concept en réalité éclaté

Si la citoyenneté est devenue plurielle et un concept éclaté, c'est, notamment, à la suite de différentes réformes, en particulier constitutionnelles. L'autorité du pouvoir constituant s'imposant au Conseil constitutionnel, pouvoir constitué, celui-ci n'a pu que s'incliner face à une évolution plurielle de la citoyenneté voulue par le constituant. Plusieurs réformes altérant la conception classique de la citoyenneté doivent plus particulièrement être soulignées.

A - La reconnaissance d'une citoyenneté européenne

Le traité dit de Maastricht portant création de l'Union européenne se donne pour objectif d'instituer une « citoyenneté de l'Union » (art. 17 traité CE). En ce sens, toute personne ayant la nationalité d'un Etat peut voter dans l'Etat membre où il réside aux élections municipales et aux élections au Parlement européen (art. 19 traité CE). Afin de transposer ces dispositions en droit interne, il a été inséré en 1992 dans la constitution française un nouvel article 88-3 qui reconnaît le droit de vote et d'éligibilité aux étrangers communautaires résidant en France, mais seulement pour les élections municipales (la loi organique n° 2003-705 du 1er août 2003 a même inclus ces ressortissants communautaires dans le corps électoral pour les référendums locaux à l'initiative d'une commune).

En effet, concernant l'élection au Parlement européen, il n'a pas été besoin de réviser la constitution (le droit de suffrage des étrangers communautaires est organisé par une loi organique, celle n° 98-404 du 25 mai 1998) dans la mesure où, pour le Conseil constitutionnel, l'exercice du droit de suffrage pour les seuls nationaux s'impose seulement « dans les conditions prévues par la constitution ». Or l'élection au Parlement européen n'est pas, selon le Conseil, une de ces conditions prévues par la constitution. En effet, le Parlement européen « n'appartient pas », dit le Conseil, « à l'ordre institutionnel de la République » et par-là même ne concourt pas à l'exercice de la souveraineté nationale. Cette position paraît toutefois discutable

Pierre Esplugas

compte tenu de l'intégration de l'ordre communautaire et de l'influence directe de la législation communautaire sur le droit interne (dans le domaine économique, 70 à 80 % de la législation serait d'origine communautaire). De plus, plus fondamentalement, l'élection au Parlement européen (ou désormais, depuis la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003, « les » élections au Parlement européen) est une élection politique à laquelle sont appliqués les principes communs à toutes les élections de cette nature (c'est-à-dire ceux posés à l'article 3 de la constitution selon lequel le suffrage est toujours universel, égal et secret). Il n'y avait donc pas lieu, à notre sens, de distinguer le cas du vote des ressortissants communautaires aux élections municipales de celui du vote aux élections européennes. Ceci est d'autant plus vrai aujourd'hui que, depuis la révision constitutionnelle de 1992, l'Union européenne et les Communautés européennes ont été intégrées à l'ordre institutionnel de la République.

Il reste que l'effet de l'institution d'une citoyenneté européenne est double. D'une part, le lien, posé par l'article 3 de la constitution, entre nationalité et citoyenneté connaît une dérogation remarquable dans la mesure où des non nationaux peuvent voter ou être élus. Cependant, lors de la révision constitutionnelle intervenue en 1992, outre l'exigence de réciprocité, le constituant a ajouté une restriction à l'exercice de cette citoyenneté par les ressortissants communautaires : ceux-ci ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint, ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Le but recherché est, de nouveau, d'éviter que les étrangers ne participent à l'exercice de la souveraineté nationale.

D'autre part, il existe deux catégories de citoyens, ceux qui peuvent voter et être élus à toutes les élections et ceux qui ne peuvent que participer aux élections municipales (sans pouvoir être élus à des fonctions exécutives) et aux élections européennes.

Enfin, la solution selon laquelle citoyenneté et nationalité étaient indissolublement liées a pu pendant longtemps être considérée comme un véritable dogme. Ainsi, même lors de la révision constitutionnelle de 1992, la formule restrictive retenue par le constituant (art. 88-3 C. : « Le droit de vote et d'éligibilité aux

La citoyenneté vue par le Conseil constitutionnel français

élections municipales peut être accordé aux *seuls* citoyens de l'Union résidant en France ») ainsi que le caractère tardif de la loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998 qui met en oeuvre cette révision témoignent des réticences à ouvrir la citoyenneté.

Cependant, il existe aujourd'hui un débat en France pour savoir si l'on doit permettre à tous les étrangers d'exercer le suffrage pour l'ensemble des scrutins locaux (propositions de N. Sarkozy et du PS). Si de telles propositions étaient adoptées, ce ne pourrait être qu'à la suite d'une réforme *constitutionnelle* compte tenu de l'actuelle rédaction de l'article 3 de la constitution qui pose clairement le principe d'un vote par les nationaux (art. 3 C. : « Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques »). Pourtant, L. Favoreu et L. Philip font remarquer que le Conseil constitutionnel, dans sa décision précitée du 9 avril 1992, n'a censuré le droit de suffrage accordé aux étrangers communautaires, non pas sur le fondement de la méconnaissance du seul article 3 de la constitution, mais parce qu'ils participent à l'élection des sénateurs (*Grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, 2005, p. 942). Il suffirait donc de déconnecter l'élection des conseillers municipaux de l'élection des sénateurs pour adopter, par une simple loi ordinaire, le vote et/ l'éligibilité des étrangers pour les élections locales. Toutefois, cette analyse semble, à notre sens, discutable tant les termes de l'article 3, mais aussi de l'article 88-3 de la constitution, paraissent explicites et non ambigus pour réserver le droit de suffrage aux seuls nationaux.

Il reste que, si cette réforme constitutionnelle était adoptée, cela aurait pour effet de créer, à partir d'une distinction fondée sur la nationalité, trois types de citoyennetés : celle exercée par les nationaux qui peuvent voter et être élus à toutes les élections politiques, celle exercée par les ressortissants communautaires seulement aux élections municipales et européennes et celle exercée par les étrangers à l'ensemble des élections locales.

B - Une citoyenneté propre à la Nouvelle-Calédonie

Une seconde réforme aboutissant à créer une citoyenneté propre concerne celle résultant de la loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 à propos du statut de la Nouvelle-Calédonie. Le nouvel article 77 de la constitution inséré par cette loi renvoie à une loi organique, celle n° 99-209 du 19 mars 1999, dont l'un des objets est d'ajouter une condition de résidence de dix ans afin d'exercer le suffrage et donc la citoyenneté (l'idée générale est ici de favoriser les populations de souche par opposition aux populations dont la présence sur ce territoire est momentanée, comme les fonctionnaires).

Le premier effet de cette révision est donc d'instituer en Nouvelle-Calédonie, et par le même fait en France, deux catégories de citoyens, ceux qui vivent depuis plus de dix ans et qui peuvent voter, outre aux élections nationales, aux élections au Congrès et aux assemblées de province sur ce territoire et les autres qui ne peuvent voter qu'aux élections nationales.

Il est à noter que, compte tenu de l'importance de cette restriction du suffrage de par la durée de résidence, des recours ont été engagés par des personnes exclues. Ces recours ont donné lieu à deux arrêts désormais très célèbres, l'un rendu par le Conseil d'Etat le 30 octobre 1998 *M. Sarran* et l'autre rendu par la Cour de cassation le 2 juin 2000 *Melle Pauline Fraisse*. Les arguments des deux requérants n'étaient pas sans force : ils soulevaient que la restriction du suffrage méconnaissait l'universalité du suffrage affirmée par deux traités d'envergure, la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le pacte des Nations unies sur les droits civils et politiques. Les deux hautes juridictions rejetèrent leurs prétentions en se fondant sur le fait que cette citoyenneté particulière avait été prévue par le constituant.

C - Une citoyenneté féminine

On se souvient que le Conseil constitutionnel avait rendu sa décision de principe sur la citoyenneté à propos des quotas par sexe, en fait de femmes, pour les élections municipales. Le Conseil avait eu l'occasion de réaffirmer sa jurisprudence ultérieurement, à une

La citoyenneté vue par le Conseil constitutionnel français

période où le débat politique en faveur de la parité était en France davantage mûr (Cons. const. n° 98-407 DC, 14 janv. 1999, *Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des Conseils régionaux*).

La jurisprudence étant bien établie, le pouvoir politique et constituant appliqua une nouvelle fois la théorie maintenant bien connue de « l'aiguilleur » afin de contourner l'obstacle du juge constitutionnel. Ainsi, fut adoptée en 1999 une révision constitutionnelle destinée à favoriser l'égalité des femmes et des hommes pour l'accès aux mandats et fonctions politiques (art. 3 C.). Le terme de parité ne figurant pas dans la révision constitutionnelle, celle-ci fut prolongée par une loi, celle n° 2000-493 du 6 juin 2000, instaurant la parité comme une obligation pour les scrutins de liste et comme une incitation, avec des pénalités financières à la clé, pour les scrutins uninominaux. Malgré certaines critiques doctrinales (par ex. G. Vedel, *Le Monde* 8 déc. 1998), le Conseil constitutionnel estima que la révision constitutionnelle était suffisante et permettait bien d'instaurer la parité (Cons. const. n° 2000-429 DC, 30 mai 2000, *Loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives*).

A nouveau, l'effet de cette réforme est de créer une distinction entre des catégories d'électeurs et d'éligibles à l'opposé de la conception universaliste de la citoyenneté.

Sur un terrain plus politique, on notera que le débat de 1999 sur l'opportunité d'instituer des discriminations positives en faveur des femmes avait été très vif. Pourtant, aujourd'hui, le système de parité mis en place est communément accepté et nul ne songe sérieusement à le remettre en cause dans son principe. Mieux encore, ce système a produit un effet d'entraînement pour instituer des discriminations positives, sans pour autant qu'elles soient imposées juridiquement, dans d'autres secteurs (par exemple, l'audiovisuel) ou en faveur d'autres catégories (« minorités visibles »). La remise de la conception classique et universaliste de la citoyenneté est donc entrée dans les mœurs. Cependant, par une décision n° 2006-533 DC du 16 mars 2006, le Conseil constitutionnel a tenu à rappeler que la parité ne couvrait

que le champ des élections politiques. Ainsi, ont été considérées comme contraires au principe d'égalité les dispositions instaurant des règles de composition contraignantes entre sexes dans divers organismes et commissions délibératifs publics et privés.

D - Une citoyenneté différenciée en fonction du territoire

L'unité du corps politique postulée par la conception classique de la citoyenneté implique l'égalité de tous les citoyens devant la loi et donc l'unité du pouvoir normatif. Or, aujourd'hui, les normes ne sont pas les mêmes selon les parties du territoire.

Ceci est vrai en Nouvelle-Calédonie qui jouit du statut de POM (pays d'outre-mer). Une des conséquences de ce statut est que le Congrès de Nouvelle-Calédonie a le pouvoir de voter des « lois de pays » susceptibles de déroger aux lois nationales (LO n° 99-209, 19 mars 1999, art.188-1).

De même, dans les « collectivités d'outre-mer » (COM : Polynésie française, Wallis et Futuna, Mayotte, Saint-Pierre et Miquelon), au nom du principe de spécialité législative, les lois et règlements des autorités centrales ne sont pas applicables, sauf mention expresse, promulgation et publication locales. Les COM peuvent même modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité. Toutefois, le Conseil constitutionnel n'accepte de telles évolutions qu'*a minima*. Ainsi, à propos du statut de la Polynésie, il souligne que « la mise en oeuvre de telles dérogations ne saurait intervenir que dans la mesure strictement nécessaire à l'application du statut d'autonomie ». A ce titre, il a censuré la possibilité, dans une matière conservée dans les compétences législatives de l'Etat, reconnue à l'assemblée de Polynésie française de voter des « lois du pays » sans l'agrément préalable du Parlement français (Cons. const., 12 févr. 2004, *Statut de la Polynésie française*).

Concernant les départements d'outre-mer et les régions d'outre-mer, s'appliquent certes de plein droit, au nom du principe de l'assimilation législative, les lois et les règlements de métropole ; mais ces collectivités peuvent décider, sur habilitation législative,

La citoyenneté vue par le Conseil constitutionnel français

d'adaptations tenant à leurs « caractéristiques et contraintes particulières » (art. 73 C.).

Même en métropole, la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 a conduit à reconnaître aux collectivités territoriales qui en font la demande un pouvoir de déroger, à titre expérimental et sur habilitation législative, aux lois et règlements en vigueur (art. 37-1 C.). Là encore, le Conseil constitutionnel n'admet une telle évolution que sous la réserve de certaines garanties. En l'espèce, la possibilité d'expérimentation accordée aux collectivités territoriales n'est admise qu'après avoir vérifié que celle-ci était limitée dans le temps (cinq ans) et qu'elle doit avoir un objet limité et précis (Cons. const. n° 2003-478 DC, 30 juill. 2003 *Loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales*). Toutefois, peut-être effrayée par l'ampleur de ce pouvoir, aucune collectivité n'a, à ce jour, fait cette demande. Il reste que, dans son principe, la loi peut être différente selon le territoire, ce qui met en cause le principe de l'égalité de tous les citoyens devant la loi.

Par ailleurs, à l'occasion de la réforme sur la décentralisation intervenue en 2003, a été organisée une véritable citoyenneté locale. Ainsi, les collectivités territoriales peuvent soumettre au référendum local les projets de délibération ou d'actes relevant de leurs compétences (art. 71 C. et LO n° 2003-705, 1er août 2003).

Enfin, l'égalité des citoyens impose que ceux-ci pèsent d'un même poids lorsqu'ils sont appelés à désigner leurs représentants (adage américain *one man, one vote*). Ceci implique en particulier que les découpages électoraux soient effectués de manière impartiale et « non arbitraire » et ne conduisent pas à des écarts de représentation trop importants entre les circonscriptions. A ce titre, le Conseil constitutionnel vérifie que les élus soient désignés « sur des bases essentiellement démographiques » (par ex. : déc. n° 86-208 DC, 1er-2 juill. 1986 et n° 86-218 DC, 18 nov. 1986 *Délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*). On notera que la référence aux « bases démographiques » renvoie au nombre d'habitants de la circonscription et non au nombre d'électeurs inscrits (de citoyens), ce qui conduit, par-là même, à s'écarter de la théorie classique de

Pierre Esplugas

l'égalité de représentation des citoyens.

Cette règle de la désignation des représentants « sur des bases essentiellement démographiques » implique donc qu'il n'existe pas des écarts de représentation entre les circonscriptions disproportionnés. Toutefois, le Conseil est très prudent dans ses censures (qui sont rares) ; son contrôle est limité à celui de l'erreur manifeste d'appréciation. Il se borne en réalité à recommander au législateur, dans ses observations formulées à la suite ou avant les différentes élections, à réduire ces écarts (dernières observations formulées le 7 juillet 2005). Or, pour l'heure, le Conseil n'est pas suivi (excepté, peut-être, pour les circonscriptions sénatoriales qui ont fait l'objet d'une réforme avec loi n° 2003-696 du 30 juillet 2003) et les écarts de représentation subsistent. En effet, le découpage actuel des circonscriptions pour l'élection des députés repose sur les données du recensement général de 1982 alors que deux recensements généraux de 1990 et 1999 et des recensements partiels ont pu mettre en avant une aggravation des écarts de représentation entre des circonscriptions. Sans doute, le pouvoir politique recule-t-il, comme ce fut le cas avec l'avant-projet de loi rédigé au printemps 2005 par le ministre de l'Intérieur Dominique de Villepin, devant la nécessité de réduire le nombre de sièges de députés de tel ou tel département ayant connu une baisse démographique.

*

**

En définitive, on savait déjà que l'unité de la notion de citoyenneté était une fiction juridique. Aujourd'hui, compte tenu de la multiplication des catégories de citoyens, du nombre et de l'importance des « dérogations » (terme employé par le Conseil constitutionnel lui-même dans ses décisions n° 92-312 DC du 2 septembre 1992 *Traité sur l'Union européenne* ou n° 2004-490 DC du 12 février 2004, *Statut de la Polynésie française*) au principe de l'égalité des citoyens devant la loi, on ne peut plus parler, même juridiquement, de conception universaliste du citoyen, quand bien même le principe

La citoyenneté vue par le Conseil constitutionnel français

demeure. On est ici en présence de ce que le doyen Favoreu appelait une « constitution duale », c'est-à-dire qu'un principe est posé mais est aussitôt suivi de dérogations qui aboutissent, en réalité, à de véritables remises en cause. Ceci peut, peut-être, susciter la nostalgie des esprits attachés à une culture strictement républicaine mais cela répond aussi à la complexité de nos sociétés et à la volonté de diversification, souvent exprimée par nos contemporains, afin de mieux prendre en compte des situations concrètes.

L'ACCES DES PARTICULIERS A LA JUSTICE CONSTITUTIONNELLE AU SENEGAL

**par Babacar Gueye,
professeur à l'Université
Cheikh Anta Diop de Dakar**

L'accès du particulier à la justice constitutionnelle est une des innovations majeures de la loi du 30 mai 1992 portant révision de la constitution du Sénégal. Cette réforme a, sur le plan institutionnel, mis un terme à l'unité de juridiction au Sénégal. A la place de la Cour suprême qui était jusque-là au sommet de la hiérarchie judiciaire, la réforme introduit trois nouvelles juridictions suprêmes : le Conseil d'Etat, la Cour de cassation et le Conseil constitutionnel.

Cette réforme comporte un deuxième aspect dont les Sénégalais n'ont peut-être pas mesuré toute la portée. Aux termes de l'article 82 alinéa 1er de la constitution d'alors, repris par l'article 92 al. 1 de la loi fondamentale en vigueur, le Conseil constitutionnel « connaît de la constitutionnalité des lois et des engagements internationaux, des conflits de compétence entre l'exécutif et le législatif, des conflits de compétence entre le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation, ainsi que des exceptions d'inconstitutionnalité soulevées devant le Conseil d'Etat ou la Cour de cassation ».

La possibilité d'un contrôle de constitutionnalité par voie d'exception ainsi ouverte, a été presque immédiatement mise en application par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 23 juin 1993¹. Ce procédé défensif permet au justiciable d'invoquer, au cours

¹ Décision n° 11/93, affaire n° 2/C/93 du 23 juin 1993.

Babacar Gueye

d'un procès, l'inconstitutionnalité d'une loi qu'on veut lui appliquer. Dans le système de référence, celui des Etats-Unis, toute juridiction est compétente pour déclarer l'inconstitutionnalité de la loi. Un tel système est qualifié de démocratique, libéral et efficace, car le droit de saisine de l'organe de contrôle est largement ouvert et toute juridiction est compétente pour apprécier la constitutionnalité de la loi.

L'introduction du contrôle de constitutionnalité par voie d'exception dans l'ordonnement juridique du Sénégal peut paraître audacieux, tant il a été difficile de faire accepter le principe d'un contrôle de constitutionnalité par voie d'action, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur de la loi. La loi étant l'expression de la volonté générale « inaliénable et indivisible », selon J.J. Rousseau, est-il alors légitime d'en confier le contrôle à des juges ? Mais, comme le souligne le Conseil constitutionnel français, dans sa décision du 23 août 1985, la volonté exprimée par les représentants du peuple n'exprime la volonté générale que dans le respect de la constitution².

L'admission du contrôle par voie d'exception au Sénégal est intervenue dans un contexte marqué par la démocratisation des systèmes politiques africains. Les nouvelles constitutions issues des conférences nationales notamment, accordent toutes une place prépondérante aux droits fondamentaux des individus et en garantissent le respect. Plusieurs d'entre elles ont institué un double contrôle de constitutionnalité : la voie d'action et la voie d'exception, dans le but de consolider l'effectivité de l'Etat de droit. Le Sénégal qui avait démocratisé ses institutions avant les autres (en 1981) et qui était regardé comme un modèle, ne pouvait être en reste en ce temps de renouveau du constitutionnalisme africain. La suprématie de la constitution veut que toute loi contraire à celle-ci soit neutralisée. Le principe de la hiérarchie des normes, condition fondamentale de l'Etat de droit, appelle un contrôle de constitutionnalité de la loi. Sans un tel contrôle, avertit Maurice Duverger, l'Etat de droit ressemble à une tour de Babel au sommet tronqué, restant vulnérable aux excès du

² 23 août 1985, *Rec.*, p. 70.

Les particuliers et le justice constitutionnelle au Sénégal

législateur.

L'innovation de la réforme de 1992 mérite d'être soulignée car jusque-là, seul le contrôle de constitutionnalité par voie d'action était admis par le législateur sénégalais, comme presque partout ailleurs. Un tel contrôle remet certes en cause la toute puissance de la représentation nationale. Mais l'autorité du Parlement était tout de même préservée. D'une part, la saisine de la juridiction constitutionnelle était restreinte, limitée à des autorités politiques : le président de la République et le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou 10 % des parlementaires. D'autre part, la sanction est une interdiction de promulgation de la loi avant qu'elle n'acquiert force obligatoire.

Le contrôle par voie d'exception inspiré du modèle des Etats-Unis, s'inscrit dans une logique différente. Il intervient *a posteriori*, alors que la loi est déjà entrée dans l'ordonnance juridique et produit ses effets. Il reconnaît à tout justiciable le droit d'invoquer, au cours d'un procès en cours, l'inconstitutionnalité de la loi qu'on prétend lui appliquer. Mais, surtout, n'importe quel citoyen est habilité à soulever l'exception d'inconstitutionnalité devant n'importe quelle juridiction. Un tel contrôle se révèle à la fois démocratique et efficace. En l'instituant, le législateur sénégalais a voulu assurer une garantie effective des droits fondamentaux reconnus aux citoyens et apporter ainsi une nouvelle pierre à l'édifice de l'Etat de droit au Sénégal (I). Mais, dans le même temps, le contrôle par voie d'exception confère un pouvoir immense aux tribunaux. Redoutant un risque de gouvernement des juges, le constituant sénégalais a jugé prudent et nécessaire de rationaliser les modalités d'application de cette voie de recours (II).

I - Une garantie effective du respect des droits fondamentaux

L'effectivité de la garantie de ces droits résulte de deux caractéristiques du contrôle par voie d'exception institué au Sénégal. A la différence de nombreuses expériences étrangères, le champ d'application du contrôle est illimité (A) et les effets de ces derniers sont radicaux (B).

A - Un champ d'application illimité

Tout le monde en convient, c'est la volonté d'assurer le respect des droits fondamentaux qui explique le recours au contrôle par voie d'exception. Son champ d'application varie néanmoins d'un pays à un autre. En Allemagne, par exemple, le juge constitutionnel est saisi de l'exception d'inconstitutionnalité à l'occasion d'un recours individuel, pour violation des droits fondamentaux, dirigé contre un acte d'application d'une loi.

Au Sénégal, en revanche, aucun domaine n'est explicitement exclu du champ d'application du contrôle par voie d'exception. Aucun domaine en particulier n'est visé par le constituant. On ne saurait néanmoins admettre un contrôle par voie d'exception des lois organiques dans la mesure où le Conseil constitutionnel se prononce obligatoirement sur leur conformité à la constitution avant leur promulgation en vertu de l'article 67 de l'ancienne constitution (article 78 de la constitution du 22 janvier 2001). Il en est de même pour les traités internationaux régulièrement ratifiés. La logique veut qu'ils soient exclus du champ d'application de ce contrôle. En effet, lorsqu'ils comportent une clause contraire à la constitution, c'est cette dernière qui est révisée.

On peut ainsi s'interroger sur la position qu'adoptera le Conseil constitutionnel sénégalais en ce qui concerne la loi référendaire. Se déclarera-t-il, à l'instar de son homologue français, incompétent pour contrôler la constitutionnalité d'une loi adoptée par le peuple par voie référendaire ? En effet, dans sa décision du 6 novembre 1962, le Conseil constitutionnel s'est refusé à contrôler une telle catégorie d'actes au motif que les lois visées par la constitution en son article 61, sont uniquement celles votées par le Parlement et non point celles adoptées par le peuple à la suite d'un référendum, en vertu de l'article 11. Les lois référendaires constituent, selon lui, l'expression directe de la souveraineté nationale. L'article 46 de la constitution sénégalaise, reprenant pour l'essentiel l'article 11 de la Constitution française, on peut raisonnablement penser que le constituant ferait le même raisonnement que son homologue français. A l'inverse, le

Les particuliers et le justice constitutionnelle au Sénégal

Conseil constitutionnel pourrait se déclarer compétent en tirant argument du fait que les lois référendaires font l'objet d'une promulgation dont le délai ne se justifie que par la possibilité d'un contrôle.

Mis à part ces cas, toutes les lois, qu'elles soient postérieures ou antérieures à la Constitution, peuvent être déférées devant le Conseil constitutionnel. Autrement dit, si pour des raisons évidentes de sécurité juridique, l'ensemble de ces normes juridiques demeure en vigueur, celles-ci ne bénéficient alors que d'une présomption de conformité susceptible d'être infirmée au terme du contrôle du juge constitutionnel. La deuxième promesse de garantie effective des droits de l'homme réside dans la portée radicale de la décision du Conseil.

B - La portée radicale de la décision du Conseil constitutionnel

Dans le pays de référence pour le système de contrôle par voie d'exception, les Etats-Unis, l'inconstitutionnalité apparaît comme un incident dans une procédure. La loi en tant que telle n'est pas directement en cause. Il en résulte que l'effet de la décision juridictionnelle se limite aux intérêts du requérant. L'autorité de la chose jugée est relative. En revanche, au Sénégal, l'article 20 de la loi organique sur le Conseil constitutionnel stipule : « si le Conseil constitutionnel estime que la disposition dont il a été saisi n'est pas conforme à la constitution, il ne peut plus en être fait application ». Ces dispositions ont été reprises par l'article 56 de la loi organique sur le Conseil d'Etat et l'article 67 de la loi organique sur la Cour de cassation.

On le voit, la décision du juge constitutionnel en cas de non-conformité de la loi à la constitution aboutit à l'annulation de l'acte incriminé, même si les textes ne mentionnent pas expressément ce terme. Cette solution est identique à celle retenue par la République fédérale d'Allemagne. L'annulation de la loi non conforme à la constitution est l'un des critères de l'efficacité du contrôle de constitutionnalité. En effet, il n'est pas satisfaisant, pour la sécurité juridique, que l'application d'une norme réputée contraire à la

Babacar Gueye

constitution soit uniquement écartée lors de l'affaire jugée mais demeure en vigueur.

En République Fédérale d'Allemagne comme au Sénégal, la décision a un effet *erga omnes*. Il s'agit d'un pouvoir juridictionnel très important comme en atteste la décision du Conseil constitutionnel du 23 juin 1993. Aussi, le législateur sénégalais a-t-il jugé nécessaire d'en rationaliser les modalités d'application afin d'éviter un gouvernement des juges.

II - La rationalisation des modalités du contrôle par voie d'exception

Cette rationalisation procède des appréhensions du constituant sénégalais face au considérable pouvoir ainsi reconnu au juge constitutionnel. Cette rationalisation est réalisée par deux moyens : l'exclusivité de la compétence du Conseil constitutionnel (A) et la limitation du droit de saisine (B).

A - La compétence exclusive du Conseil constitutionnel

Aux termes de l'article 92 alinéa 1^{er} de la constitution du Sénégal du 22 janvier 2001, c'est le Conseil constitutionnel qui connaît de l'exception d'inconstitutionnalité. Cette compétence exclusive était déjà inscrite dans l'article 1er de la loi organique du 30 mai 1992 sur le Conseil constitutionnel. Le législateur sénégalais a voulu éviter les inconvénients qu'un système de contrôle de la constitutionnalité des lois ouvert à tout juge peut comporter. Outre le risque de gouvernement des juges, on peut craindre une remise en cause du principe d'égalité devant la loi du fait d'une disparité de jurisprudence des tribunaux inférieurs.

Cette compétence exclusive du Conseil constitutionnel en matière d'exception d'inconstitutionnalité présente plusieurs conséquences. Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles sont revêtues de l'autorité absolue de la chose jugée. Comme le précise l'alinéa 2 de l'article 92 de l'actuelle constitution, « elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles ».

Les particuliers et le justice constitutionnelle au Sénégal

Les autres juridictions suprêmes, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation, ont l'obligation de saisir le Conseil constitutionnel des exceptions d'inconstitutionnalité soulevées devant elles. L'article 20 de la loi organique sur le Conseil constitutionnel stipule à cet égard : « Lorsque la solution d'un litige porté devant le Conseil d'Etat ou la Cour de Cassation est subordonnée à l'appréciation de la conformité des dispositions d'une loi ou des stipulations d'un accord international à la constitution, la haute juridiction saisit obligatoirement le Conseil constitutionnel de l'exception d'inconstitutionnalité ainsi soulevée et surseoit à statuer jusqu'à ce que le Conseil constitutionnel se soit prononcé ».

Le Conseil a été saisi pour la première fois d'un recours en inconstitutionnalité le 3 juin 1993, sur l'initiative de la Cour de cassation. L'exception d'inconstitutionnalité avait été soulevée devant elle par un requérant contre l'article 33 de la loi organique qui le régit et qui lui permet d'appliquer la procédure du rabat d'arrêt rétroactivement aux décisions de l'ancienne Cour suprême. Le second aspect de la rationalisation du contrôle par voie d'exception réside dans la limitation du droit de saisine.

B - La limitation du droit de saisine

Si aux Etats-Unis, tout citoyen peut, à toute étape de la procédure, soulever lui-même l'exception d'inconstitutionnalité, il n'en va pas de même au Sénégal. Ici, l'exception d'inconstitutionnalité ne peut être soulevée que devant le Conseil d'Etat ou devant la Cour de cassation, lesquels sont seuls habilités à saisir le Conseil constitutionnel. La question est de savoir si la juridiction suprême devant laquelle l'exception d'inconstitutionnalité est soulevée, a l'obligation de saisir le Conseil constitutionnel.

L'article 20 de la loi organique sur le Conseil constitutionnel stipule à cet égard : « Lorsque la solution d'un litige porté devant le Conseil d'Etat ou la Cour de Cassation est subordonnée à l'appréciation de la conformité des dispositions d'une loi ou des stipulations d'un accord international à la constitution, la haute juridiction saisit obligatoirement le Conseil de l'exception

Babacar Gueye

d'inconstitutionnalité ainsi soulevée et surseoit à statuer jusqu'à ce que le Conseil constitutionnel se soit prononcé ».

L'article 56 de la loi organique sur le Conseil d'Etat et l'article 67 de la loi organique sur la Cour de cassation reprennent exactement les dispositions de l'article 20 de la loi organique sur le Conseil constitutionnel. La loi n'impose pas un délai aux deux hautes juridictions pour la saisine du Conseil constitutionnel. Ce dernier doit, en revanche, se prononcer vingt jours au plus tard à compter de la date de saisine. Ce court délai pour une compétence aussi importante suggère que le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation doivent saisir sans délai le juge constitutionnel. Une telle interprétation est plus conforme à la volonté d'assurer l'effectivité de l'Etat de droit au Sénégal.

*

* *

Le rôle important ainsi joué par l'exception d'inconstitutionnalité dans le respect des normes constitutionnelles par les normes inférieures, a poussé certains à nier la qualité d'Etat de droit aux pays qui ne connaissent pas du contrôle *a posteriori*. C'est ainsi que le sénateur français M. Patrice Gélard, dans l'exposé des motifs de la proposition de loi constitutionnelle relative au contrôle de constitutionnalité des lois³ disait : « La France n'est pas encore totalement un Etat de droit du fait que certaines lois, antérieures à 1958, ou que d'autres postérieures à 1958, ont échappé au contrôle du Conseil constitutionnel, alors qu'elles peuvent être contraires à la constitution et qu'elles portent atteinte à des droits fondamentaux de l'homme et du citoyen ».

³ Session ordinaire n° 271 de 1999-2000 du Sénat

**LE CITOYEN ET LA CHARTE AFRICAINE
DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES
DANS LA JURISPRUDENCE
CONSTITUTIONNELLE SENEGALAISE**

**par Mouhamadou Mounirou Sy,
docteur en droit public, membre du Centre d'études et
recherches constitutionnelles et politiques, Université
des sciences sociales de Toulouse**

La charte africaine est un instrument juridique de portée régionale qui vient en complément des mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme. Elle est héritière de l'importante tradition normative qui l'a précédée. On le conçoit aisément, les rédacteurs du texte africain n'ont pas créé *ex nihilo* un *corpus* juridique dans le domaine des droits de l'homme. Inspirée dans sa démarche comme dans son contenu de la déclaration universelle des droits de l'homme, des pactes de New-York de 1966 relatifs aux droits civils et politiques, aux droits économiques, sociaux et culturels, la charte semble être la réplique de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et de la convention de San José de Costa Rica, respectivement adoptées en 1950 et en 1969. Toutefois, l'Afrique a voulu marquer et affirmer ses spécificités en exaltant certaines valeurs qu'elle revendique comme lui étant propres ou, à tout le moins, reflétant ses préoccupations fondamentales en matière de droits de l'homme.

Quoi de plus normal que de tenter de réfléchir sur le citoyen et la

Mouhamadou Mounirou Sy

charte africaine dans cette ville qu'est Dakar lorsque l'on se rappelle que c'est pendant la semaine du 28 novembre au 7 décembre 1979 que des experts s'y sont réunis pour préparer le projet de charte ? Mais quoi de plus surprenant que de vouloir faire le lien entre le citoyen et une charte qui, de par sa dénomination, contrairement à la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, vise *a priori* l'homme et les peuples ? D'ailleurs la rareté du terme « citoyen » est très révélatrice à ce propos. Totalement absent du préambule de la charte, le citoyen (au pluriel) n'y est mentionné qu'à deux reprises (art. 13 al. 1 et 2).

Même si les 26 premiers articles consacrent des droits à l'homme et aux peuples, la lecture du préambule de la charte ne proclame aucunement leur caractère naturel, inaliénable et imprescriptible comme le fait la déclaration des droits de 1789. Qui plus est, « la liberté, l'égalité, la justice et la dignité », par référence à la charte de l'Organisation de l'unité africaine (actuelle Union africaine), sont considérées non pas comme des droits mais comme des « objectifs essentiels à la réalisation des aspirations légitimes des peuples africains ».

En vertu de ce qui précède, lorsqu'on est enclin à porter une analyse sur le lien entre le citoyen africain et la charte africaine, la logique oblige à appesantir l'étude sur la garantie des droits du citoyen par cet instrument juridique constitutionnel en raison de son incorporation dans la plupart des constitutions qui disposent dans leur préambule qu'elle en est partie intégrante.

Pour cela, il suffit d'orienter le propos vers les dispositions de l'article 13. Comme les libertés sont accordées à l'homme en tant qu'être social, l'article 13 semble établir une distinction entre la société et l'Etat, entre la maison et la cité en reconnaissant aux citoyens une égalité dans le cadre de leurs activités politiques et publiques (I). Mais, en raison du contexte pendant lequel la charte a été élaborée (sous le règne du monopartisme triomphant), des restrictions très certaines (II) surgissent dès lors que ces mêmes citoyens sont soumis à une cohorte de devoirs dont les contours s'apparentent à des portes ouvertes à toute forme d'abus.

Citoyenneté et charte africaine des droits de l'homme

I – La consécration du principe d'égalité des citoyens par la charte africaine

Aux termes de l'article 13 de la charte, on peut admettre que la consécration constitutionnelle de deux principes émanant du principe général d'égalité semble répondre à deux préoccupations majeures de toute société étatique : l'instauration d'un développement durable et la solidité de la démocratie. Comme l'effectivité de toute forme d'égalité dépend essentiellement de la volonté des autorités politiques d'œuvrer dans ce sens, les rédacteurs de la charte semblent interdire les privilèges et discriminations susceptibles de porter atteinte à la régularité et à la sincérité du choix des dirigeants publics¹ à travers l'alinéa premier qui pose la promotion de l'égalité de suffrage en droit fondamental (A). Étant donné que le développement de l'individu comme celui de la société reposent sur une valeur essentielle qu'est le travail, l'alinéa hisse le principe d'égal accès aux emplois publics au rang de droit fondamental (B).

A - La consécration constitutionnelle de l'égalité des suffrages

« Tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, ce, conformément aux règles édictées par la loi ». Il est vrai que la libre participation aux affaires publiques peut renvoyer *de facto* à l'idée d'emploi public. Mais, si on dérive de cette disposition l'égalité de suffrage, c'est surtout en rapport direct avec la notion de représentation. Ainsi, l'égalité de suffrage telle qu'elle émane de la l'article 13 de la charte fait allusion systématiquement à l'égalité entre électeurs, candidats et élus.

Cette égalité juridique, qui occupe une place nodale dans la « sphère » du principe général d'égalité resterait encore très incomplète si elle ne comportait pas le droit de suffrage universel et

¹ En démocratie, les autorités publiques sont désignées soit par la voie des urnes (il s'agit des autorités politiques), soit par le procédé de la nomination (il s'agit des autorités administratives désignées par les politiques).

Mouhamadou Mounirou Sy

égal, c'est-à-dire une égale participation à la formation des décisions politiques². Telle est l'essence de l'égalité de suffrage qui ressort de l'article 13.

Face à la conquête frénétique de l'électorat et de l'éligibilité des citoyens³, les constituants africains semblent prendre sérieusement conscience à la fois de l'importance de cette égalité de droit et de son insuffisance pour s'approcher d'une égalité de fait. Faisant partie du bloc de constitutionnalité des juges constitutionnels africains, la charte participe aux garanties constitutionnelles pour promouvoir l'égalité de suffrage protégée par ces derniers.

Le contrôle juridictionnel de l'égalité de suffrage dans le déroulement des opérations électorales porte à la fois sur la régularité externe et interne de l'élection. C'est à ce titre que la charte comme les autres normes de référence du juge constitutionnel exigent qu'on s'assure du bon accomplissement des formes, des procédures et des opérations qui l'accompagnent. D'ailleurs, si les formes les plus élémentaires garantissant l'égalité ne sont pas respectées, quelle serait l'utilité de garantir la validité des résultats de l'élection et de la qualité des élus qui caractérisent la régularité externe ? Dès lors, le juge électoral se saisit des bulletins de vote, vérifie la régularité de la volonté qui s'exprime et en tire les conséquences précises. Le voici donc qui doit confirmer, rectifier et parfois même annuler les résultats du scrutin.

En revanche, le déroulement de l'élection n'appelle pas uniquement l'intervention exclusive d'un seul juge. Beaucoup de constitutions africaines à l'instar de celle du Sénégal (article 35 al. 1er) disposent clairement que « les Cours et Tribunaux veillent à la régularité du scrutin dans les conditions déterminées par une loi organique ». Mais, pour les élections présidentielles et législatives,

² R. PELLOUX, « Les nouveaux discours sur l'inégalité et le droit public français », *R.D.P.* 1982, n° 4, p. 909.

³ Voir M. I. FALL, « Quel exécutif pour un régime politique stable ? », Communication au séminaire du CREDILA sur *Les enjeux et perspectives de la réforme constitutionnelle au Sénégal*, Dakar, 6-9 novembre 2000, CREDILA, 2000, p. 12 et s.

Citoyenneté et charte africaine des droits de l'homme

c'est le Conseil constitutionnel qui, après avoir arrêté et publié la liste des candidats⁴, reçoit les contestations⁵ et rend les résultats définitifs de scrutin⁶.

Le contentieux électoral peut se développer en amont comme il peut rebondir dès après l'élection. Pour le premier, il s'agit du contentieux préélectoral et pour le second du contentieux post électoral. Vu sous l'angle de l'égalité, la distinction entre les deux contentieux est difficile et très délicate à établir. Il y a des questions qui se posent avant l'élection mais dont l'examen est reporté après ; alors que d'autres mériteraient d'être posées après mais dont l'examen va se dérouler, sans appel, avant même le scrutin.

En ce qui concerne le juge constitutionnel, il se montre particulièrement discret dans le domaine du contentieux préélectoral. Le contrôle préventif n'est pas son domaine puisque si un débat contradictoire doit être organisé, les conditions restreintes de temps et de lieu ne sont pas adaptées à son intervention. Il est investi d'une mission générale de surveillance de la régularité des opérations⁷ et proclame les résultats⁸.

Mais, ce juge peut se prononcer, avant l'élection, sur la constitutionnalité des normes qui organisent le scrutin en se référant à l'article 13 de la charte. Et c'est à partir de là que l'on se rend compte de l'importance que le Conseil constitutionnel accorde à l'égalité de suffrage. Dès l'établissement des listes, il veille scrupuleusement à l'égalité des candidats. Ainsi, pour vérifier l'égalité du scrutin, il procède avec prudence mais avec fermeté. C'est ce qui ressort de sa décision du 28 janvier 2000 portant sur la liste des candidats à l'élection du président de la République et surtout de celle du 4 février 2000 où il valide une disposition de la loi organique modifiant

⁴ En vertu de l'article 30 de la constitution.

⁵ Conformément à l'article 35 alinéa 2.

⁶ Selon les dispositions de l'alinéa 4 de l'article 35.

⁷ Voir C.C.S., décision n° 1/E/2000 du 28 janvier 2000, *Publication de la liste des candidats aux présidentielles*, in www.accpuf.org/sen/jspelec2.htm.

⁸ C.C.S., décision n°1/C/2001 du 15 janvier 2001 relative à la proclamation des résultats du référendum de 2001, in www.accpuf.org/sen/jspelec2.htm.

Mouhamadou Mounirou Sy

l'article L119 du code électoral, au nom du bon déroulement des élections nationales que garantirait l'égalité entre les candidats⁹.

Il faut souligner que même si le Conseil pénètre dans le contentieux préélectoral, il n'entend pas y exercer un monopole de la fonction contentieuse. La plupart du temps, il s'attache à préserver la séparation des pouvoirs en vue de maintenir l'ordre constitutionnel. Selon la constitution, il revient au législateur de fixer les règles concernant les droits civiques et de déterminer les règles concernant le régime électoral du Parlement. Si l'autorité réglementaire empiète sur le domaine de la loi tel que défini par l'article 67 de la constitution de 2001, le Conseil d'État censure les actes administratifs irréguliers. Sur ce terrain, le juge constitutionnel reste fidèle à sa mission traditionnelle¹⁰.

Même si l'égalité peut être exprimée selon la vision aristotélicienne, à savoir, « à chacun ce qui lui revient », on peut estimer que parfois le Conseil tente de garantir le bon fonctionnement du service public de la justice en matière électorale¹¹. Il établit les voies de recours qui lui paraissent compromises. Ainsi, il restaure l'ordre juridictionnel en veillant au fonctionnement normal des pouvoirs publics. Par ailleurs, même si l'on accepte, avec le professeur F. Delpérée¹², « que le contentieux électoral n'est pas intemporel, il s'inscrit autour de l'élection », on ne saurait admettre qu'au cours de la législature des élus, c'est « le mutisme du juge, en attendant une nouvelle élection [...] ».

Au nom de l'égalité de suffrage, le Conseil va au-delà de l'élection proprement dite. Pour utiliser l'expression consacrée, il « vérifie les

⁹ L'art. LO 119 al. 1er précise que « dans la cadre de la campagne électorale, la Cour d'appel, saisie par l'ONEL ou par un candidat, doit intervenir le cas échéant, auprès des autorités compétentes pour que soient prises toutes les mesures susceptibles d'assurer « sans délai » l'égalité entre candidats ». Voir C.C.S., décision du 4 février 2000, *in* www.accpuf.org/sen/jspelec2.htm.

¹⁰ L'art. 96 de la constitution dispose que « Le Conseil constitutionnel connaît [...] des conflits de compétence entre l'exécutif et le législatif ».

¹¹ Voir M. SAMB, « La gouvernance publique : changement ou continuité », *in* *Gouverner le Sénégal*, *op. cit.* p. 53 et s.

¹² F. DELPÉRÉE, *op. cit.*, p. 5.

Citoyenneté et charte africaine des droits de l'homme

pouvoirs » des élus en allant au-delà des opérations ponctuelles. Qui plus est, son contrôle surgit même durant la législature des nouveaux élus pour préserver l'égalité de suffrage en veillant sur les irrégularités et les incompatibilités. C'est dans cet ordre d'idées qu'a été rendue au Sénégal la décision du 9 mars 1998¹³ portant sur les principes d'égalité des citoyens devant la loi, d'égalité de suffrage et de non délégalité de la qualité du mandat d'élu. En déclarant non conforme à la constitution cette disposition législative litigieuse, le Conseil protège non seulement l'égalité de suffrage des candidats mais aussi celle des électeurs.

Mais l'analyse de cette jurisprudence montre que le juge est plus prompt à veiller sur l'égalité des électeurs que sur celle des candidats élus. Pour censurer l'article 116-8, il lui a suffi de se fonder uniquement sur le seul article 2 al. 3 (ancien) qui dispose que « le suffrage peut être direct ou indirect. Il est toujours universel, égal et secret ». Alors que pour invalider l'article 116-6, le seul article 49 bis de la constitution ne lui semblait pas suffisant et déterminant. Pour cela, il a fait également appel à la violation des articles 7 de la constitution, 6 de la déclaration de 1789, 7 de la déclaration universelle de 1948 et 3 et 13 de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981¹⁴. Tout se passe comme si le juge avait la même conception du vote égal que la doctrine française qui considère que « l'égalité de tous devant la loi, proclamée par la déclaration de 1789 (art. 6), signifie, au cas particulier, que tout citoyen placé dans une situation identique à l'égard de la loi électorale doit être régi, selon les mêmes règles »¹⁵.

Dès lors, si les droits fondamentaux sont ceux garantis par les textes constitutionnels et protégés méticuleusement par le juge constitutionnel, le rappel ici de l'essentiel des normes de référence

¹³ C.C.S., décision n°3/C/98, in www.accpuf.org/sen.

¹⁴ Cf. C.C.S., décision n°3/C/98, in www.accpuf.org/sen/jspelec2.htm, considérant 12.

¹⁵ Voir P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, Montchrestien, 1988. Voir aussi J. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 131 à 160 et p. 499 à 519.

Mouhamadou Mounirou Sy

constituant le « bloc de constitutionnalité » sénégalais pour protéger l'égalité de suffrage atteste de l'élévation de celle-ci au rang de droit fondamental que doit respecter tout législateur africain.

Au soir de l'élection, ce que l'on appelle « l'acte électoral collectif » est accompli. Ainsi, après l'élection virtuelle qui intervient à la clôture du scrutin et l'élection matérielle qui surgit dès que les résultats sont connus à l'issue du recensement des votes, voit le jour l'élection juridique matérialisée par la proclamation des résultats par le Conseil constitutionnel, autorité que la constitution désigne à cet effet¹⁶.

On peut l'ignorer. Les élections sont loin d'être terminées avec le dépouillement. Reste à réaliser une série d'opérations juridiques qui sont indispensables aux fins de permettre aux élus d'entrer en fonction. Depuis l'existence de la justice constitutionnelle autonome en Afrique, « le contentieux électoral jouit moins d'un médiocre prestige »¹⁷. Très ignoré pour ne pas dire méprisé pendant trois décennies, ce contentieux suscite aujourd'hui en Afrique chez certains un engouement certain.

Il peut être admis maintenant que ce contentieux électoral sort de l'univers visqueux du politique pour élire domicile dans le monde du droit. Ne sévit plus en Afrique l'idée selon laquelle le droit puisse se saisir de quelques lambeaux du processus électoral, avec ses dispositions ramenées au rang de ces règles techniques dont seuls quelques spécialistes, férus d'arithmétique, détiendraient la maîtrise. De nos jours, les juridictions compétentes proclament officiellement les résultats, procèdent à la validation des élections, assurent la résolution des différends qui concernent l'application des lois et des règlements électoraux et encore apportent une solution aux problèmes

¹⁶ Art. 35 al. 3 : « Si aucune contestation n'a été déposée dans les délais au greffe du Conseil constitutionnel, le Conseil proclame immédiatement les résultats définitifs du scrutin ». La décision n° 1/C/2001 en est une parfaite illustration.

¹⁷ P. ARDANT, « Le contentieux électoral devant le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat », in *Conseil constitutionnel et Conseil d'Etat*, Paris, 1988, p. 55.

Citoyenneté et charte africaine des droits de l'homme

d'incompatibilité et d'inéligibilité¹⁸ en se référant aux instruments juridiques comme la charte africaine.

D'ailleurs, c'est pour le renforcement de la légitimité des politiques, organes dirigeants, que le Conseil constitutionnel sénégalais il exerce un tel contrôle. A défaut, le citoyen ne saurait placer sa confiance en une assemblée, en des autorités élues dans des conditions discutables. Il ne saurait non plus manifester quelque crédit à un élu ou corps d'élus qui se voit vérifier ses titres et qualités dans des conditions douteuses. C'est pour cela que dans une société qui se dit politiquement étatisé, chaque citoyen doit avoir le sentiment d'être sur un pied d'égalité par rapport à ses compatriotes dans le choix et l'exercice du pouvoir politique. C'est en cela que réside le socle de l'unité nationale, la solidité de l'identité nationale et la vigueur de la République sénégalaise, une et indivisible. D'ailleurs, c'est uniquement dans le respect et la garantie de l'égalité qu'on peut supposer que, dans une démocratie, le citoyen puisse exprimer ses opinions, puisse se déplacer, se regrouper, s'instruire ; bref, exercer de manière effective les droits qui émanent de l'application du principe général de liberté.

Pour ce faire, le Conseil l'effectue en veillant à la sauvegarde du principe d'égalité de suffrage qui auréole toutes les manifestations de son contrôle. Il assure l'égalité des candidats, des élus et des électeurs dans les phases préélectorales, électorales et principalement post électorales en veillant à ce que l'égalité, garantie par la constitution, les déclarations de 1789 et de 1948 et la charte africaine de 1981, ne soit pas bafouée. C'est pour cette raison que beaucoup d'acteurs politiques cherchent, à travers l'égalité de suffrage, à poursuivre jusque dans les enceintes de justice ce que les urnes ne leur ont pas procuré. Plus exactement, ils cherchent dans le prétoire ce qu'ils n'ont pu trouver dans l'isoloir en évoquant fréquemment la violation du principe d'égalité du suffrage dans toutes ses formes.

En plus de cette égalité, la charte garantit aussi une autre forme

¹⁸ C.C.S., décision n° 11/C/98 du 9 octobre 1998 ; décision n° 4/C/95 du 27 septembre 1995 ; décision n° 1/C/96 du 18 mars 1996 *in* www.accpuf.org/sen.

d'égalité : l'égal accès des citoyens devant l'emploi public.

B - La consécration de l'égal accès des citoyens aux emplois publics par la charte africaine

L'égalité des citoyens est un des objectifs que la charte tente de réaliser. Tout se passe comme si la leçon du président Roosevelt enseignant que le droit au travail permet « la libération de l'homme du besoin, qui est une des libertés essentielles », a été adoptée par ses rédacteurs. Et pour bien sauvegarder ce droit, l'article 13 pose comme principe de base le droit à l'égal accès en tant que support de l'égalité des citoyens devant l'emploi qui implique, pour sa sauvegarde, un contrôle strict de la part du Conseil constitutionnel.

1 - L'égal accès : le droit-support de l'égalité dans le milieu professionnel

Il peut paraître surprenant que la charte n'envisage le principe d'égalité dans le monde du travail qu'au niveau de l'accès aux emplois publics¹⁹, en laissant de côté d'autres principes comme l'égalité dans la carrière, l'égalité devant l'impôt et l'égalité entre homme et femme. Mais à y voir de près, on peut se convaincre de l'importance de l'égal accès à l'emploi²⁰, qui est d'autant plus grande qu'elle semble constituer le fondement de toutes les autres formes d'égalité dans le milieu du travail.

En observant l'économie générale des textes constitutionnels africains, on se rend compte de la grande précaution dont ont fait montre les souverains africains en proclamant dans les préambules des constitutions, l'égal accès de tous les citoyens, sans discrimination, dans l'exercice du pouvoir à tous les niveaux. Les constitutions *stricto*

¹⁹ Si la constitution consacre l'égal accès à l'emploi, elle ne vise pas seulement les emplois publics. L'expression « chacun a le droit de travailler » concerne à la fois le fonctionnaire et le contractuel privé. C'est pourquoi, la loi portant code du travail reconnaît le caractère sacré du droit au travail (art. 1er al. 1) et consacre l'égalité des chances et des traitements des citoyens en ce qui concerne l'accès à la formation professionnelle et à l'emploi (al. 2).

²⁰ C.C.S., affaire n° 15-93 du 27 juillet 1994, considérant 9, *in* www.accpuf.org/sen/jspelec2.htm.

Citoyenneté et charte africaine des droits de l'homme

sensu, renchérissent en posant les grands principes du régime du droit au travail en tant que droit constitutionnel, de même que son caractère fondamental en tant que : « chacun a le droit de travailler et de prétendre à un emploi », tout en proclamant l'égalité devant l'emploi, le salaire et l'impôt²¹.

En tant que base de l'égalité dans le milieu professionnel, l'égal accès suscite une vigilance particulière qui ne tolère, conformément aux dispositions constitutionnelles, aucune distinction fondée sur les origines, le sexe, l'opinion, les choix politiques ou les croyances²². En plus, pour sanctionner toute atteinte à ce principe, le juge constitutionnel sénégalais se fonde parfois sur des objets autres que ceux expressément désignés par l'article 25 de la constitution subsidiairement invoqué à l'appui d'un recours tendant à sanctionner une rupture du principe d'égal accès.

Si l'élévation de l'égalité dans l'accès à l'emploi en droit fondamental est une réalité, c'est parce que la disposition

²¹ Comme c'est le cas de l'article 25 de la constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 : « Chacun a le droit de travailler et le droit de prétendre à un emploi. Nul ne peut être lésé dans son travail en raison de ses origines, de son sexe, de ses opinions, de ses choix politiques ou de ses croyances. Le travailleur peut adhérer à un syndicat et défendre ses droits par l'action syndicale. // Toute discrimination entre l'homme et la femme devant l'emploi, le salaire et l'impôt est interdite. // La liberté de créer des associations syndicales ou professionnelles est reconnue à tous les travailleurs. // Le droit de grève est reconnu. Il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent. Il ne peut en aucun cas ni porter atteinte à la liberté de travail, ni mettre l'entreprise en péril. // Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination des conditions de travail dans l'entreprise. L'Etat veille aux conditions sanitaires et humaines dans les lieux de travail. // Des lois particulières fixent les conditions d'assistance et de protection que l'Etat et l'entreprise accordent aux travailleurs ».

²² Pour déclarer inconstitutionnelle une disposition législative parce que violant l'égal accès à l'emploi, le Conseil s'est fondé, entre autres, sur la déclaration universelle de 1948 qui, en son art. 21 paragraphe 2, affirme que « toute personne a droit à accéder dans des conditions d'égalité aux fonctions publiques de son pays ». Voir la décision du 27 juillet 1994, *in* www.accpuf.org/sen/jspelec2.htm.

constitutionnelle selon laquelle « chacun a le droit de prétendre à un emploi » dégage une portée juridique très considérable. Il est évident qu'elle n'implique ni le devoir pour l'Etat de créer un « service du travail obligatoire », ni la possibilité pour chacun d'exiger un emploi rémunéré. En revanche, même si avec le doyen Favoreu²³, il est difficile de considérer que le chômage soit contraire à la constitution, la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 semble consacrer le contraire puisqu'elle dispose en son article 23 al. 1er que « toute personne a droit à la protection contre le chômage ». Malgré tout, il n'en demeure pas moins que le Conseil a reconnu une valeur constitutionnelle au droit de tout un chacun à un emploi et a précisé sa portée²⁴. Pour cela, le juge constitutionnel non seulement exerce un contrôle strict mais utilise d'autres méthodes assez particulières pour « resserrer les mailles du contrôle ».

Ainsi, dans sa décision du 27 juillet 1993²⁵, la rédaction du considérant principal est à lui seul révélateur. Le juge affirme : « considérant que de telles lacunes et discriminations, non conformes aux normes internationales relatives à la qualification, à la sélection et à la formation des personnes devant remplir des fonctions de magistrat, sont susceptibles d'engendrer des iniquités et des situations arbitraires contraires au principe de l'indépendance des juges garanti par la constitution et au principe d'égalité également reconnu par la constitution, par référence à la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 [...] et à la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 [...] ». Si le juge constate la violation de l'égalité, c'est à la suite de la non conformité aux normes internationales. C'est seulement à cause des conséquences, « susceptibles d'engendrer des iniquités et des situations arbitraires », et qui émanent de cette violation que le Conseil se réfère subsidiairement à la constitution.

²³ *Op. cit.*, p. 290.

²⁴ C.C.S., décision du 27 juillet 1994, *op. cit.* Voir également la jurisprudence française notamment les décisions 81-134 DC du 5 janvier 1982, *Loi d'orientation sociale*, RJC I, p. 2 ; 98-401 du 10 juin 1998, *Loi sur les 35 heures*, JO 14 juin 1998, p. 9033.

²⁵ *Idem.*

Citoyenneté et charte africaine des droits de l'homme

Or, pour plus de simplicité, de lisibilité et surtout de clarté, il pouvait justement établir « la non conformité de ces lacunes et discriminations aux principes d'indépendance des juges et d'égalité garantis par la constitution ». Ce qui pourrait dissiper quelques menaces et inquiétudes formulées, entre autres par le doyen Roussillon, et consécutives, selon ce dernier, à la « remise en question de la norme de référence qui légitime le Conseil, à savoir la constitution elle-même dans son essence du fait d'un courant doctrinal qui s'efforce de démontrer, avec la théorie dite de « l'interprétation réaliste », « l'inexistence » du texte constitutionnel »²⁶.

Curieusement, le Conseil constitutionnel sénégalais comme son homologue français²⁷ et contrairement à la juridiction administrative, ne s'aventure pas souvent à citer le fameux article 1er de la constitution encore moins celui de la déclaration de 1789. Et si c'est en raison de leur formulation générale, comme le laisse penser le doyen Favoreu²⁸, cela revient à admettre la théorie des degrés d'intensité du contrôle de l'égalité. Le Conseil exerce un contrôle normal en se bornant à vérifier la rationalité des choix législatifs lorsque le législateur procède à de simples différences entre situations de fait ou de droit. Il applique à l'inverse un contrôle strict lorsque la différence de traitement créée par la loi porte sur une discrimination expressément interdite par la constitution ou qu'elle conduise à remettre en cause l'exercice d'un autre droit. Et pour protéger cet égal accès, le juge exerce un contrôle dit strict.

²⁶ H. ROUSSILLON, *Le Conseil constitutionnel, op. cit.*, p. 166.

²⁷ Selon, le doyen FAVOREU, le Conseil constitutionnel fonde son contrôle essentiellement sur quatre textes. Deux d'entre eux sont issus de la déclaration de 1789 (l'art. 6 et l'art. 13) et les deux autres résultent de la constitution de 1958 (art. 1er (très rarement) et art. 3). Voir, L. FAVOREU et alii, *Droit des libertés fondamentales, op. cit.*, p. 331.

²⁸ Pour le doyen FAVOREU « la cause de cette exclusion du champ des normes de référence du contrôle de constitutionnalité réside sans doute dans la trop grande généralité de ce texte qui, par certains aspects, pourrait se révéler dangereuse », in *Droit des libertés fondamentales, op. cit.*, p. 331.

Mouhamadou Mounirou Sy

2 – L'usage d'un contrôle strict du Conseil constitutionnel pour protéger l'égalité devant l'emploi

L'usage de ce type de contrôle dans le domaine de l'égal accès au monde du travail se justifie la plupart du temps par le fait que si l'égalité dans le milieu professionnel est un droit fondamental en soi, l'égal accès constituerait ici ce qu'on appelle le « droit-support » au principe général lui-même. En fait, quelle serait l'utilité de combattre les inégalités et de lutter contre les discriminations pendant le déroulement de la carrière lorsque l'égalité est faussée dès l'entrée ? C'est pourquoi, en paraphrasant le doyen Hauriou sur les développements consacrés au principe d'égalité, on peut avancer l'idée selon laquelle le principe d'égal accès à l'emploi constitue la « base des libertés » professionnelles puisqu'il s'agit « d'un vecteur nécessaire à la mise en œuvre d'autres droits fondamentaux »²⁹ relatifs au monde du travail.

Parmi ces droits, on peut noter, en plus du principe de non-discrimination, l'égalité de rémunération qui s'inscrit dans la problématique renouvelée de l'égalité professionnelle. Dès lors, aucune discrimination consistant à réserver un traitement contraire à l'égalité « en raison de [...] » ne saurait prospérer. Dans cette perspective, l'égalité de rémunération peut être conçue comme le prolongement de l'égalité dans l'accès à l'emploi. L'égalité de rémunération signifie donc qu'un traitement en matière de salaire doit être égal pour tous, dès lors que les salariés sont placés dans une situation identique. C'est dans cette dynamique que, même si le juge constitutionnel sénégalais ne l'affirme pas ouvertement, il est naturel d'admettre la pleine valeur normative du principe « à travail égal, salaire égal ». D'ailleurs, au nom de la juridicité du préambule, cette valeur juridique est attestée par la charte africaine qui dispose clairement à l'article 15 que toute personne qui travaille a le droit « de percevoir un salaire égal pour un travail égal ». Là, on touche un sujet qui préoccupe toutes les démocraties : l'égalité entre les sexes dans le milieu professionnel.

²⁹ Cité par L. FAVOREU et alii, *Droit des libertés fondamentales*, op. cit., p. 332.

Citoyenneté et charte africaine des droits de l'homme

Saisi d'une requête du président de la République demandant la déclaration de conformité à la constitution d'une loi organique modifiant celle du 30 mai 1992 portant statut des magistrats³⁰, le Conseil constitutionnel sénégalais a répondu favorablement aux attentes du chef de l'Etat à l'exception de l'article 4³¹ de la loi en cause en raison d'une violation de l'égalité. Pour déclarer non conforme à la constitution, le juge invoque la violation de l'égalité à un triple niveau.

Tout d'abord, le Conseil s'oriente vers l'identité des situations des personnes concernées : les agents de l'Etat titulaires d'une maîtrise de droit. Faisant application du principe à *situation égale, traitement identique*, il considère que l'absence de conditions d'ancienneté pour pouvoir intégrer le corps des magistrats est une manifestation de l'atteinte portée au principe d'égal accès à la magistrature d'autant plus que pour d'autres agents (fonctionnaires de la hiérarchie A ou professionnels du droit), cette condition est exigée pour leur nomination sur titre³². Dès lors, cette largesse dans l'exigence des conditions requises au profit d'une catégorie d'agents ciblés par l'article incriminé est porteuse d'irrégularité justificative d'une inconstitutionnalité.

³⁰ Décision du 27 juillet 1994, texte intégral, *in* www.accpuf.org/sen/jspelec2.htm.

³¹ L'art. 4 de la loi organique déclaré non conforme à la constitution pour avoir violé le principe d'égalité dispose : « Les agents de l'Etat titulaires de la maîtrise de droit exerçant avant l'entrée en vigueur de la présente loi organique et désignés par le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, pour combler le déficit du nombre de magistrats, dans certaines juridictions, peuvent, après un stage concluant de six mois dont les modalités seront fixées par décret, être nommés dans le corps des magistrats ».

³² Le Conseil déclare : « Outre l'absence de toute indication sur la fonction exercée par les agents de l'Etat titulaires d'une maîtrise de droit, qui peuvent être nommés dans le corps des magistrats, la désignation de ces agents [...] n'est subordonnée à aucune condition d'ancienneté dans l'exercice de leur profession, alors que cette condition est exigée en ce qui concerne les personnes qui peuvent être nommés magistrats sur titre, qu'il s'agisse des fonctionnaires de la hiérarchie A (art. 42 nouveau) ou même des professeurs titulaires des facultés de droit (art. 42 et 47 nouveaux) ».

Mouhamadou Mounirou Sy

Ensuite, le Conseil relève un élément d'inconstitutionnalité relatif à la formation « pré-judiciaire » précédant l'entrée à la magistrature. Pour être nommés juges suppléants, les titulaires d'une maîtrise de droit admis au concours de l'École nationale de l'administration et de la magistrature (section judiciaire) « doivent suivre une formation de deux ans sanctionnée par le brevet obtenu à l'issue d'un examen de sortie », alors que les agents nommés par le Garde des sceaux ne doivent suivre qu'un « stage concluant de six mois ».

Sur ce point, lorsque le Conseil atteste l'inconstitutionnalité en raison d'une différence de formation dans le temps, c'est parce qu'il se place sur le terrain procédural en veillant à ce que les règles liées au délai de formation requis pour être agent public dans un secteur donné de l'administration soit le même pour tous candidats postulants. Cette recherche de l'égalité dans la forme est d'une importance primordiale puisque c'est à ce niveau qui se glissent généralement des iniquités sournoises non soupçonnées. En plus, le respect de la règle formelle garantit en amont l'effectivité de la constitutionnalité surtout lorsque l'on sait que la procédure n'est que du droit en action.

Par conséquent, le fait d'imposer à certains postulants un délai de six mois et à d'autres celui de deux ans instaure une réelle disparité. Qui plus est, l'inégalité est constituée par l'objet du délai de formation : les six mois de l'article 4 incriminé correspondent à « un stage concluant » tandis que les deux ans des élèves de l'E.N.A.M.³³ répondent à une formation en vue d'un examen. En plus de la différence déraisonnable du délai, les peines éprouvées par les énarques et celles des agents nommés par le ministre de la Justice ne sont pas pareilles alors qu'ils postulent au même emploi³⁴.

Enfin, on se rend compte que pour contrôler l'accès aux emplois publics, le Conseil constitutionnel étudie les traitements relatifs à la qualification, à la sélection et à la formation. D'ailleurs, c'est qui

³³ École nationale de l'administration et de la magistrature.

³⁴ Voir sur ce point D. SY, « Le statut du magistrat au Sénégal », *Revue de l'Association sénégalaise de droit pénal (RASDP)* n° 2, juillet-décembre 1995, p. 34 et s.

Citoyenneté et charte africaine des droits de l'homme

ressort expressément de cette décision lorsqu'il considère que de telles lacunes et discriminations sont « non conformes aux normes internationales relatives à la qualification, à la sélection et à la formation »³⁵. Là encore, on peut remarquer l'existence du contrôle strict lorsqu'on admet avec la doctrine française que « le contrôle strict conduit presque toujours à une annulation

Exercer le contrôle de constitutionnalité relève *a priori* d'un mécanisme très simple : il s'agit de confronter la loi, déférée devant le juge constitutionnel, et la constitution, au sens large du terme de bloc de constitutionnalité en vue de constater s'il y a ou non une atteinte à la seconde par la première. Pour répondre à cette exigence, le juge constitutionnel est parfois amené à rechercher une conciliation entre des droits fondamentaux pris sous leur forme normative et procède à des limitations au détriment de certains droits pour pouvoir protéger d'autres. Et c'est à ce double niveau qu'il faut apprécier la portée de la protection des droits des citoyens par le biais de la charte africaine, en tant norme de référence.

II - La portée de la garantie des droits des citoyens à partir de la charte africaine

Une protection fondée sur ce texte africaine peut avoir une double lecture dans la protection des droits du citoyen. D'une part, le fait que la charte consacre une bonne partie des droits reconnus à « l'homme » et aux « peuples », revient à garantir, par la technique de la réserve d'interprétation dite systématique, les fondements des droits du citoyen en ce que le groupe se veut son rempart (A). D'autre part, la reconnaissance de certains devoirs qui incomberaient au citoyen pourrait s'assimiler à une épée de Damoclès qui serait pendue sur la tête des citoyens africains, puisque susceptibles d'être de réelles limitations à leurs droits (B).

³⁵ *Op. cit.*, considérant 9.

A – Le groupe au secours de l'individu : le rempart du citoyen africain

L'incorporation de la charte dans le bloc de constitutionnalité sénégalais traduit la volonté d'articuler les particularités africaines à un droit universel, lui-même reflet de l'universalité de l'homme. Certes, les seize premiers articles consacrés aux droits et libertés sont en effet des réécritures ou des adaptations de diverses dispositions de textes internationaux relatifs aux droits de l'homme, mais la charte recèle également de nombreuses spécificités qui font son originalité.

Loin s'en faut, on ne saurait aller dans le même sens que certains auteurs à l'instar de Yves Madiot³⁶ pour refuser toute forme de libéralisme à la charte africaine. Pour lui, ce texte africain « est centré sur le droit des Peuples à disposer d'eux-mêmes, la lutte contre le colonialisme et la discrimination raciale ». Non seulement il cite le professeur Frédéric Sudre³⁷ qui estime que « la charte développe une conception unidimensionnelle, sélective des droits de l'homme parce qu'exclusivement anti-coloniale », mais il considère également que le texte africain dégage « une conception négative de l'homme, submergé par les droits collectifs », pour enfin affirmer que la charte « consacre une conception collective ou communautaire des droits de l'homme »³⁸.

Mais à y voir de près, on objectera que cette conception de la charte, telle que décrite par le professeur Madiot, ne fait pas de l'individu africain un laissé-pour-compte à la merci de la communauté. En plus, protéger un ensemble consiste à sauvegarder ses éléments constitutifs d'autant plus que l'exercice de tout droit individuel réside dans son rapport avec l'exercice de ceux des autres. C'est pour cela que la charte, reprenant certains droits consacrés dans la déclaration universelle de 1948, ne s'oppose pas frontalement au texte français nonobstant l'individualisme exacerbé de celui-ci.

Toutefois, il n'est nullement question de vouloir assimiler la

³⁶ Y. MADIOT, *Droits de l'homme*, 2^e éd. Masson, 1991, p. 91.

³⁷ F. SUDRE, *La Convention Européenne des droits de l'homme*, « Que sais-je ? », n° 2513, P.U.F., 1990.

³⁸ Y. MADIOT, *op. cit.*, p. 91.

Citoyenneté et charte africaine des droits de l'homme

charte à la déclaration des droits de 1789. Le caractère essentiel de celle-ci qu'est l'individualisme traduit l'idée que la société occidentale elle-même repose sur la croyance dans la valeur primordiale de l'individu. Mais, il serait peu opératoire de mettre une cloison nette entre les deux textes parce que leurs *télos* ne sont pas si opposés que cela puisse paraître. Il faut rappeler que le projet d'autonomie de la société est la traduction au plan collectif du primat de la liberté individuelle. Ainsi, la liberté de l'ensemble est inséparable de celle des éléments qui le composent.

L'étude croisée entre la déclaration des droits de 1789 et la charte africaine de 1981 traduit le souci de quitter l'abstraction pour un plus grand désir de concrétisation. Tout d'abord, les rédacteurs de cette dernière ont préféré substituer aux abstractions inconsistantes des notions concrètes correspondant aux situations souvent vécues en Afrique. Cette volonté du concret apparaît clairement dans la conception que la charte a de l'« homme » et surtout de la notion de « peuples ».

En plus, même si ce point se situe à un degré plus technique, la préférence accordée à la notion de « peuple » au détriment de celle de « nation » rentre dans cette logique. Le droit des peuples pourrait plutôt évoquer une notion qui appartiendrait au droit international. On en use pour parler d'entités ethniques et culturelles qui, à un moment de leur histoire cherchent à se dégager d'une domination étrangère. On pourrait donc croire qu'il s'agit d'un droit à l'indépendance qui découle, *volens nolens*, du « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ». Dans cette perspective, rien ne devrait s'opposer à ce que de telles revendications puissent déboucher sur la sécession du groupe contestataire. Cependant, dès que le peuple se dote de structures qui garantissent sa souveraineté, une de ses préoccupations essentielles devrait être d'assurer la coexistence des éléments humains qui le composent en veillant au respect des droits de chacun. En cela, l'introduction du concept des « droits des peuples », au même moment où la construction nationale se poursuivait dans beaucoup de pays africains, peut paraître pour le moins paradoxale d'autant plus que les parties signataires de la charte

Mouhamadou Mounirou Sy

étaient déjà des États, c'est-à-dire souverains.

De surcroît cet argument ne saurait prospérer dans la mesure où l'auto-détermination, si elle doit émaner d'une sécession, est condamnée par les États signataires de la charte au nom du respect de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation. Les droits des peuples ne sont donc reconnus que lorsqu'ils restent enfermés derrière les barreaux de la souveraineté nationale. C'est pourquoi, la seule justification de la présence des droits des peuples dans la charte devrait être logiquement liée à la volonté de sauvegarder des droits « collectifs » appartenant à des groupes ou communautés déterminés.

On voit donc que de la lecture attentive et éclairée de la charte semble se dégager une acception médiane qui tendrait à fondre deux conceptions des droits de l'homme. L'une appartenant à l'Occident : droits civils et politiques de l'individu et l'autre aux anciens pays socialistes : droits sociaux et culturels. Ces droits sont à la fois opposables aux États africains et exigibles d'eux. Mais, ce qu'il faut retenir de cette controverse, qu'il s'agisse du « peuple » ou de « l'homme », c'est la personne humaine que la charte veut protéger. Protéger les droits d'un groupe d'humains consiste irrémédiablement à protéger, même si c'est de manière indirecte, les éléments qui le composent, à savoir les humains.

Or, en Occident comme ailleurs, donc aussi en Afrique, l'individu ne dispose de prérogatives juridiques que lorsqu'il accepte d'évoluer dans une société humaine étatisée. Cette société-là, assimilée en droit à la nation ou au peuple, seule détentrice de souveraineté, donne ou prive des droits les individus, du moins dans la vie juridique. Il est vrai que l'être humain dispose de droits naturels, sacrés, inaliénables et imprescriptibles, mais, il n'a une existence juridique que lorsque ces droits sont posés, c'est-à-dire reconnus par le droit positif posé en amont par le constituant souverain, concrétisé par les pouvoirs publics et sauvegardé par les juridictions. Dès lors, c'est en tenant en compte de l'être humain dans sa « multidimensionnalité » que la charte parle de « droits de l'homme et des droits des peuples ».

Citoyenneté et charte africaine des droits de l'homme

B – La notion de devoir : entre imprécision et danger

En plus de la notion de développement présentée comme un droit de l'homme et celle de peuple, elle apporte sur l'échiquier de la société internationale, et pour la première fois, la notion de « devoir » qui s'adresse non seulement aux citoyens mais aussi aux États³⁹. Ainsi, l'article 25 est très précis sur la volonté de promouvoir l'intégralité de cet instrument de protection puisqu'il affirme que les États parties à la charte « ont le devoir de promouvoir et d'assurer par l'enseignement, l'éducation et la diffusion, le respect des droits et libertés contenus dans la présente charte, et de prendre des mesures en vue de veiller à ce que les libertés et droits soient compris de même que les obligations et devoirs correspondants ». Quant aux devoirs formulés à l'intention des citoyens, ils marquent l'importance de la famille, de la solidarité, de l'obligation de servir la communauté, de ne pas compromettre la sécurité de l'État, de renforcer les valeurs culturelles.

Toutefois, on doit souligner que l'incorporation de ces devoirs dans le corps du texte, la rédaction et la formulation des dispositions recèlent tantôt des insuffisances tantôt des dangers. Au nom de ces devoirs, beaucoup de dirigeants politiques ont freiné le multipartisme politique et médiatique, interdit des manifestations pacifiques et réprimé des revendications justifiées sous prétexte que cela portait atteinte à la sécurité de l'État qu'ils ont devoir de promouvoir. Et si le continent africain accuse aujourd'hui un énorme déficit dans le domaine des droits de l'homme, c'est moins imputable à l'énoncé des textes qu'à leur interprétation. Les références à la patrie et au renforcement de l'intégrité territoriale ont été brandies par bon nombre de chefs d'États pour priver de liberté ceux qui leur apparaissaient comme étant des nihilistes alors qu'ils n'étaient que de simples contre-pouvoirs ou de véritables opposants nécessaires pour la marche d'une démocratie saine et viable.

Si la charte réserve une attention particulière à ces obligations, on

³⁹ Lire H. OUEDRAOGO, « Les actions de sensibilisation et de formation à la charte africaine des droits de l'homme et des Peuples », in *L'application nationale de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, op. cit., p. 49 et s.

Mouhamadou Mounirou Sy

s'aperçoit facilement que les dispositions expriment une réelle volonté de protéger les droits de l'individu et d'asseoir la lutte pour l'avènement des droits de l'homme et des peuples sur les valeurs fondamentales de la culture africaine. C'est pourquoi, prétendre à l'instar du professeur Y. Madiot⁴⁰ qu'instaurant ces devoirs, la charte est moins protectrice de l'individu que du groupe, paraît un peu inapproprié. Loin s'en faut, la charte ne fait pas de l'Africain un être assujéti au groupe ou à la communauté d'autant plus qu'elle consacre uniquement trois articles pour exposer « cesdits devoirs » face aux 26 autres qui lui attribuent des droits.

En revanche, la logique implique de rappeler l'inquiétude du professeur A. Cissé⁴¹ lorsqu'il souligne que l'article 29 peut, appliqué à la lettre, porter gravement atteinte à l'exercice de certains droits fondamentaux des Africains. Lorsque ce texte dispose que « l'individu a en outre le devoir de servir sa communauté nationale en mettant ses capacités physiques et intellectuelles à son service (al. 2), de ne pas compromettre la sécurité de l'État dont il est national ou résident (al. 3), de préserver et de renforcer la solidarité sociale et nationale, singulièrement lorsque celle-ci est menacée (al. 3) », on peut relever les risques et dangers auxquels sont exposés certains droits. Ainsi, les pouvoirs publics peuvent interdire la création d'un syndicat des travailleurs, d'un parti d'opposition ou d'un organe de presse indépendant sous prétexte qu'elle porterait atteinte à la solidarité sociale et nationale. Ils pourraient également refuser d'autoriser une marche de protestation ou une conférence d'un dissident au nom du devoir de ne pas compromettre la sécurité de l'État. Dès lors, le pluralisme, la liberté d'expression et beaucoup de droits sociaux sont menacés.

Même si on peut argumenter dans le sens du professeur Y. Madiot lorsqu'il prétend que « la notion de devoir est si large qu'elle en arrive

⁴⁰ *Op. cit.*, p. 91.

⁴¹ Conférence tenue à l'Université des sciences sociales de Toulouse sur « L'Etat de droit et la protection des droits humains en Afrique » en mars 2004.

Citoyenneté et charte africaine des droits de l'homme

à détruire les droits fondamentaux »⁴², il faut garder cependant à l'esprit que ces devoirs tendent toujours à préserver et à renforcer la cohésion nationale et la solidarité sociale. Sur ce, elle ne fait, comme le préambule de la constitution du 26 octobre 1946, que poser le principe de la « solidarité sociale ».

Ceci est d'autant plus pertinent dans une région aussi particulière que l'Afrique. Pour des raisons anthropologiques, ethnologiques et sociologiques, ces femmes et hommes de bonne volonté ont eu à l'esprit, qu'ici, le chemin de l'universel passe toujours par l'approfondissement du particulier. Cette charte constitue aussi un apport fondamental au développement du droit régional africain, en ce sens qu'elle vient combler une des multiples lacunes en matière de protection des droits et libertés tant individuels que collectifs.

C'est pourquoi le bloc de constitutionnalité sénégalais est au carrefour de l'universel. Le juge constitutionnel, en faisant appel à des textes aussi différents par leur nature et leur objet au fondement de ses décisions, consolide l'élan du constituant sénégalais à l'ouverture vers le monde moderne⁴³ tout en s'enracinant profondément dans les valeurs et vertus africaines⁴⁴.

*

**

Au soir comme à la veille du 28 juin 1981, date à laquelle la charte africaine des droits de l'homme et des peuples a été adoptée, beaucoup se sont interrogés sur la nécessité d'un instrument régional

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Tel que le souhaite la charte des Nations unies en son article 1er : « Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe d'égalité de droits des peuples [...] ».

⁴⁴ Dans l'article 29 consacré aux devoirs de chaque individu, la charte africaine précise à l'alinéa 7 que « chaque individu a en outre le devoir [...] de veiller, dans ses relations avec la société, à la préservation et au renforcement des *valeurs culturelles africaines positives*, dans un esprit de tolérance, de dialogue et de concertation et, d'une façon générale, de contribuer à la promotion de santé morale de la société ».

Mouhamadou Mounirou Sy

alors qu'il existe déjà des instruments universels de protection des droits et libertés. D'autres, plus sceptiques, ont à juste titre émis de réels doutes sur la sincérité des chefs d'État qui, par le passé, s'étaient très peu souciés de cette protection dans leur pays. Malgré ces critiques, somme toute saines, l'important n'est-il pas, comme le constate Maître S. Kaba⁴⁵, de disposer à l'échelle du continent africain d'un instrument juridique que tous ceux qui luttent pour la promotion et la défense des droits de l'homme pourraient à tout moment invoquer ?

En dépit de tout, une analyse de la charte montre qu'elle offre à tout État partie les outils pour implanter la culture des droits de l'homme ainsi que celle de la démocratie. Contrairement à ce qui est parfois avancé, il n'est pas difficile, encore moins impossible « de trouver des espaces où la charte aurait trouvé une oasis judiciaire pour se fertiliser dans les pratiques »⁴⁶. La plupart des États signataires incorporent des normes internationales et régionales –donc la charte– dans leur bloc de constitutionnalité que pourra dorénavant invoquer tout juge comme fondement de ses décisions. Avec la charte africaine, le Conseil constitutionnel quitte l'environnement jadis désert et désert. Comme un ouvrage, la charte va au-delà de son temps, le temps de son dépassement, de sa germination en traçant le sillon de la connaissance du droit vers le triomphe de la justice et des droits fondamentaux de l'Africain.

D'ailleurs, si l'on se retourne vers l'évolution, c'est-à-dire, vers « le cours » de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, tel que défini par le doyen G. Vedel⁴⁷, on pourrait atténuer tout sentiment de scepticisme à l'égard de la charte africaine. Pour ce

⁴⁵ S. KABA, *op. cit.*, p. 57.

⁴⁶ J-D. BOUKONGOU, « L'application de la charte africaine des droits de l'homme et des Peuples par les autorités nationales en Afrique centrale », in *L'application nationale de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, *op. cit.*, p. 123.

⁴⁷ G. VEDEL, « La place de la déclaration de 1789 dans le bloc de constitutionnalité », in *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la jurisprudence*, Colloque des 25 et 26 mai 1989 au Conseil constitutionnel, P.U.F., p. 35.

Citoyenneté et charte africaine des droits de l'homme

dernier, même si la déclaration de 1789 est perçue aujourd'hui comme étant « une illumination des esprits, un éclair qui va de l'Orient à l'Occident »⁴⁸, il estime que « dans les quatre-vingts et quelques années qui séparent les États généraux et la IIIe République, nous n'avons pas besoin de plus de nos dix doigts pour compter celle qui virent les Républiques, les monarchies ou les Empires accepter les libertés et droits proclamés le 26 août 1789 »⁴⁹.

Donc, il va de soi que la charte africaine connaîtra un cours aussi balbutiant et mouvant, comme si toutes les grandes déclarations, porteuses d'espoir et de lumière, étaient régies par un déterminisme les rendant sujettes à rejet à leur naissance, craintes à leur enfance prodigue et accueillies avec tous les honneurs à leur majorité. Majorité qu'on peut se permettre de célébrer aujourd'hui à Dakar, là où le berceau qui a accueilli la charte a été soigneusement confectionné.

⁴⁸ *Ibidem.*

⁴⁹ *Ibidem.*

**Intervention de M. Jalel Lakhdar,
communicateur,
ambassadeur de Tunisie à Dakar**

M. le président,

Les thèmes de cette table ronde tournent autour de deux concepts : la citoyenneté et la diversité culturelle dans ce cadre géographique particulier que constitue le continent africain. Je souhaite donc proposer un commentaire autour de ces deux concepts et de ce cadre, suite aux interventions remarquables de mesdames et messieurs les professeurs, pour arriver à une approche sur ce que je considère comme l'aboutissement d'un processus universel qui concerne notamment les questions de citoyenneté en tant qu'élément principal de l'exercice de la démocratie et de la diversité culturelle.

La citoyenneté

La première impression qui se dégage du contexte géostratégique depuis la chute du mur de Berlin est que la citoyenneté représente le plus haut degré d'émancipation auquel l'être humain soit arrivé. Nous remarquons un phénomène de régénération des valeurs universelles liées aux droits de l'homme proclamés notamment après la seconde guerre mondiale, évidemment sous une autre forme, et s'exprimant comme des nécessités absolument indispensables pour l'accomplissement de l'individu et sa participation à la gestion des préoccupations de la communauté en faveur l'intérêt général qu'il soit politique, économique ou social.

Malheureusement les événements terroristes du 11 septembre 2001 à New York et à Washington, ont bousculé les priorités et l'instauration de l'ordre qui devait être naturel en ce début du XXIe

Jalel Lakhdar

siècle, avec une meilleure image de la citoyenneté et une tendance en faveur de la mondialisation, mais sans toujours tenir compte des problèmes que cela entraîne sur le plan social. L'on en est désormais à englober la lutte contre le terrorisme comme élément indispensable pour assurer une paix et un dialogue entre les religions et les civilisations, dialogue considéré comme un vecteur positif qui est venu s'incruster dans une ambiance de turbulence.

Donc le concept de citoyenneté que nous cherchons à mettre en évidence découle du brassage de diverses actions. Il est à l'articulation des notions de droits et de devoirs parce qu'il ne peut y avoir citoyenneté réelle sans citoyen, c'est-à-dire sans quelqu'un qui remplit des devoirs et bénéficie de droits tout en jouant un ensemble de rôles permettant de définir sa position au sein de la communauté. Autrement dit, la citoyenneté est un statut juridique, c'est même une qualité. Avec l'avènement des régimes démocratiques, les citoyens sont devenus des éléments actifs des Etats dans lesquels ils vivent, participant à l'exercice de l'autorité souveraine notamment par le droit de vote et de l'éligibilité.

Dans le cadre de la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, chaque citoyen peut se prévaloir de droits individuels et collectifs fondamentaux, comme la liberté de pensée, d'opinion et d'expression, la liberté de la presse, la liberté de créer des associations, la liberté syndicale, le droit de se défendre en justice, le droit à l'éducation... Ces droits sont assortis d'obligations qui contribuent à l'équilibre au sein d'une communauté de citoyens. C'est à l'Etat que revient la tâche d'organiser la solidarité par des prélèvements obligatoires (impôts, taxes, cotisation sociale, etc.) pour assurer la mise en œuvre d'un esprit de citoyenneté dans le sens de l'équité et de l'égalité.

Qu'est-ce que nous remarquons aujourd'hui ? Dans un contexte marqué par la mondialisation et la globalisation, le sort des êtres humains complique davantage la tâche des décideurs. La société civile occupe un espace de plus en plus important, avec les organisations non gouvernementales, avec l'apport de la presse, avec la révolution des moyens de communications et de l'internet. Elle est

Intervention

devenue un élément réducteur des pouvoirs des autorités et un éclairage nécessaire à la prise de décision.

La citoyenneté en tant que statut a permis à la société civile de jouer un rôle d'apaisement des tensions au sein de la communauté, de s'affirmer comme un facteur de paix. Elle constitue un contre poids équilibrant dans la gestion démocratique de la société. Elle a aussi permis de répondre aux aspirations et aux ambitions pour une plus grande participation des citoyens à la prise des décisions.

La diversité culturelle

Il faut partir du principe selon lequel la culture est un ensemble complexe qui inclut la connaissance, l'art, la morale, le droit, les coutumes et les traditions et toutes les habitudes acquises par l'homme en tant qu'individu et que membre d'une communauté. En fonction de cette conception de la culture, celle-ci a permis de mesurer et d'appréhender les enjeux réels de son identité, d'où l'intérêt pour tous les peuples de conserver et de promouvoir les valeurs culturelles.

L'Afrique plus que tout autre continent a besoin de retrouver, de restaurer et de promouvoir sa culture longtemps bafouée par des siècles d'esclavage suivis par la colonisation. La préservation et la promotion de la diversité culturelle sont devenues une priorité fondamentale sur le plan international. C'est pour cela que s'organisent des dialogues dans le cadre de la mondialisation et du contexte politique actuel pour mettre en valeur la cohésion du monde autour du respect des différentes cultures.

Le dialogue est l'unique moyen de favoriser une sorte d'égalité et de montrer l'importance de toutes les cultures constituées à partir de sources et d'antécédents ethniques, religieux et géographiques variés, mais qui constituent la principale richesse et le berceau des civilisations. La civilisation africaine s'est étendue à bien des régions du monde, essentiellement aux Amériques, en raison de la traite des esclaves, mais elle s'est mêlée à d'autres cultures qui l'ont considérablement enrichie.

Pour l'UNESCO, la diversité culturelle permet d'assurer le respect

Jalel Lakhdar

de toutes les identités et la participation de tous au sein des Etats démocratiques pour contribuer à l'émergence d'un climat favorable à la capacité créatrice inhérente à tous, faisant ainsi de la culture un facteur de développement, renforçant les mécanismes de citoyenneté. Parce qu'il ne peut y avoir de paix juste, de coopération entre les humains et de vision commune fondées sur les seuls aspects économiques et politiques, l'adhésion à des valeurs communes nécessite une solidarité intellectuelle et morale.

C'est sur cette base que l'on pourra promouvoir les droits de l'homme, les libertés fondamentales et l'exercice de la citoyenneté. J'ai présent à l'esprit deux exemples d'Africanistes sénégalais qui témoignent de l'importance de la culture africaine et de l'adhésion aux valeurs de la démocratie et de la citoyenneté : je veux parler du président poète Léopold Sédar Senghor et de l'universitaire et personnalité politique Cheikh Anta Diop dont le nom domine l'espace où nous sommes réunis.

Venons-en à l'élément géostratégique, qu'est **le continent africain !**

Pourquoi les choses n'ont-elles pas évolué comme elles auraient dû le faire pour permettre à l'Afrique de réaliser ses objectifs notamment en termes de démocratie et de citoyenneté, pour assurer un épanouissement indispensable à l'individu ?

Je pense qu'il y a plusieurs paramètres qu'il faut aborder pour expliquer les retards pris par l'Afrique dans son processus touchant à la citoyenneté et à la démocratie malgré une image parfois folklorique sur la vie de la cité. Je fais référence à l'histoire sous toutes ses facettes sociologiques, économiques, politiques, et notamment à la période coloniale.

Evidemment, cela n'enlève rien à la responsabilité des élites dans la gestion chaotique mise en œuvre depuis l'indépendance, réinstaurant parfois le tribalisme, le népotisme, la mauvaise gouvernance et permettant même des détournements de fonds publics, avec accompagnement de coups d'Etat, de dictatures et de conflits armés.

Il faut être conscient que, pendant la guerre froide, l'Afrique étant

Intervention

faible et ayant récemment acquis son indépendance, était partagée entre deux tendances et deux mondes, autrement dit deux conceptions de la démocratie et des valeurs universelles. Il était donc prématuré de chercher autre chose qu'à stabiliser les structures d'un Etat fragile et d'assurer au minimum une vie décente. L'affrontement des alliances et des idéologies a causé énormément de tort au continent africain, ce qui a laissé des cicatrices jusqu'à nos jours, avec des peuples marginalisés par la pauvreté et le sous-développement. Chacun a pu constater la faillite des systèmes mis en place après l'indépendance aussi bien en politique que dans le secteur économique et social.

Presque tout le continent est tributaire de l'aide internationale et se situe en même temps très loin des minima (O.M.D.) de l'ONU pour postuler à un statut remplissant les conditions de la bonne gouvernance, de transparence et d'une vie démocratique réelle assurant pratiquement l'exercice de la citoyenneté. Les pressions internationales d'une part et une prise de conscience notamment chez les élites et la classe intellectuelle, qui s'est manifestée à partir des années quatre-vingts d'autre part, ont favorisé l'apparition de courants démocratiques. Par ailleurs, une nouvelle lecture de l'histoire veut mettre en valeur le patrimoine de dialogue, de sagesse et de consultation présent dans la tradition africaine et précédant les mécanismes des démocraties modernes. Autrement dit, l'Afrique revendique une évolution dialectique apte à lui assurer l'arrivée à terme au statut ambitionné, sur le long chemin de la citoyenneté .

Avec la mondialisation et l'émergence des nouvelles technologies de l'information et de la communication, dans un cadre d'économie de marché, l'Afrique s'est retrouvée à la croisée des chemins. Non seulement elle n'a pas le droit à l'erreur mais elle doit en plus rattraper le temps perdu pour atteindre ses objectifs lui permettant d'accéder à un développement harmonieux non seulement politique et fondé sur la démocratie, sur le pluralisme et sur une société civile dynamique mais aussi s'appuyant sur un développement socio-économique indispensable à la vie de citoyen.

En termes de choix, nous ne pouvons pas nous dérober à nos

Jalel Lakhdar

obligations vis-à-vis de l'opinion publique telle qu'elle existe en Afrique et sur le plan international. Les priorités doivent tenir compte à la fois des aspects politiques et économiques avec des objectifs qui prennent en considération l'évolution humaine et les valeurs universelles, parce que le continent ne vit pas sur une autre galaxie. Il reste beaucoup de choses à faire pour l'Afrique et ce ne sont pas les quelques maigres tentatives conduites ici et là qui peuvent convaincre du contraire. Ecartant des images folkloriques qui ne satisfont plus, il faut que l'Afrique subsaharienne compte sur ses capacités dans un esprit de coopération et d'ouverture avec l'extérieur, en respectant les standards universels pour s'affirmer comme un espace de démocratie et de citoyenneté.

RAPPORT DE SYNTHÈSE

**par Neïla Chaâbane,
enseignante à la Faculté des sciences juridiques,
politiques et sociales de Tunis**

Mesdames, Messieurs,

C'est une tâche bien difficile que la mienne car je dois intervenir après d'éminents constitutionnalistes, alors que je suis loin d'en être une et qu'ils veuillent bien m'excuser si je passe rapidement sur certaines de leurs idées. C'est aussi une tâche bien difficile que la mienne après ces riches développements et débats autour d'un thème qui ne peut laisser indifférents les constitutionnalistes venant d'horizons divers que vous êtes et dans le contexte de ce début du XXIème siècle.

L'intérêt d'organiser un colloque international permet de porter des regards différents sur le sujet proposé, en l'occurrence pour nous la citoyenneté. Contrairement à l'habitude des juristes, je ne vais pas commencer par définir les termes du sujet. Aucun des éminents professeurs qui m'ont précédée ne s'y est livré et je ne vais pas m'y essayer. Le professeur Gicquel n'a-t-il pas commencé son intervention en affirmant que la citoyenneté est un thème classique mais réfractaire à la définition ? Néanmoins la plupart des intervenants se sont accordés à dire que la citoyenneté présente certaines caractéristiques. C'est un statut juridique. Selon M. Gicquel, c'est une qualité privilégiée qui unit la personne à l'Etat et elle se présente comme le visage de la démocratie. Pour M. Ismaïla Fall, elle se caractérise par une plénitude de jouissance des droits civiques, politiques,

économiques et sociaux. Elle représente un thème fédérateur du droit constitutionnel.

Le professeur Cabanis nous a rappelé que Rousseau était un des fondateurs de cette notion et qu'il a placé la barre si haut que seul « un peuple de dieux » pourrait prétendre à une telle qualité. La citoyenneté se présente chez Rousseau comme un idéal difficile à atteindre et pour lequel il proposait des moyens peu réalistes pour le réaliser. Si chez Rousseau la citoyenneté est un idéal, Léon Duguit en avait une conception plus réaliste. Le président Lavroff a bien insisté sur le fait que selon Duguit, le citoyen n'est pas un être abstrait. Il est dans une situation légale et réglementaire. C'est la loi qui détermine les critères d'attribution de la citoyenneté délimitant ainsi le corps électoral qui participera à l'exercice de la souveraineté.

Ces conceptions classiques de la citoyenneté sont aujourd'hui reprises dans la plupart des Etats et dans leur constitution. Elles sont devenues quasiment universelles au point qu'elles nous semblent presque naturelles. Il n'en a pas toujours été ainsi. Il y a un siècle à peine, le pari n'était pas gagné. Je prendrais un exemple pour illustrer cette idée. En langue arabe, le citoyen se dit « Mouwaten ». Or, c'est un terme qui n'a fait son apparition qu'à la fin du XIXème siècle, début du XXème. L'origine « Watan », terme qui existait dans la langue arabe, désigne le lieu, le territoire. Etymologiquement « Mouwaten » ne signifie nullement citoyen. Bien plus, le rattachement ou l'attachement à un lieu était méconnu. C'est par rapport à la religion que les personnes étaient classées en musulmans et non-musulmans. Elles étaient toutes considérées comme « Raâya », des sujets. Le non-musulman n'était pas totalement dépourvu de droits. Il pouvait être propriétaire, justiciable de tribunaux religieux, ester devant la justice musulmane. Il pouvait exercer le commerce et l'artisanat mais il ne pouvait pas exercer une fonction publique sauf quelques compétences techniques employées à titre individuel. Il ne pouvait pas non plus être soldat, ni participer à la « beyâa » du calife. En Afrique sub-saharienne, les choses n'étaient guère différentes, sauf peut-être au Sénégal comme nous l'a appris M. Sy.

La citoyenneté est une notion qui a été introduite récemment de ce

Rapport de synthèse

coté-ci de la Méditerranée, mais elle a été fortement intériorisée. Selon M. Fall, elle a été abondamment proclamée avec les techniques les plus sophistiquées. Pour le professeur Gicquel, elle est non seulement consacrée mais protégée par la constitution. Dans une large mesure, c'est le cas. Nul doute que la citoyenneté est consacrée. Toutefois et c'est là que le facteur temps joue un rôle, cette consécration n'est pas unanime. Entre les écrits de Rousseau, les textes révolutionnaires français, voire les théories de Duguit et du doyen Hauriou, la mondialisation est passée. Les hommes, les richesses sont devenus plus mobiles. Le nomadisme prend de nouvelles formes. Les flux migratoires sont devenus plus importants. Tous ces facteurs ont poussé à de nouvelles réflexions sur la citoyenneté car si nul ne songe à remettre en doute son affirmation (I), elle est néanmoins confrontée à plusieurs défis et concurrents (II). Donc aujourd'hui, la citoyenneté est affirmée mais en même temps elle est défiée et concurrencée.

I – La citoyenneté affirmée

Toutes les constitutions occidentales, toutes les constitutions africaines consacrent la citoyenneté (A) et le juge constitutionnel permet d'assurer l'effectivité de cette consécration (B).

A - Le citoyen est au cœur des textes constitutionnels

Ses droits politiques sont consacrés à travers la reconnaissance de son droit de choisir ses gouvernants en étant électeur et élu ou même en participant directement à la prise de décision par voie référendaire. Cela même si le doyen Roussillon a démontré que le référendum ne constitue pas pour autant un moyen à même d'assurer une meilleure expression de la citoyenneté. C'est plutôt la thèse inverse qu'il a défendue. Il considère que c'est une procédure anti-démocratique dans son déclenchement, sa logique et ses conséquences pratiques.

La représentation parlementaire si elle n'est pas entourée de certaines conditions, ne pourrait pas permettre une meilleure participation des citoyens selon Melle Filali. Il n'y a donc pas de recette miracle. Certes, l'affirmation de la citoyenneté peut être confortée par des instruments internationaux comme la charte

africaine des droits de l'homme, comme cela a été traité par Mounirou Sy pour le cas sénégalais.

B – Le citoyen est protégé par le juge constitutionnel

Dans cet effort d'affirmation, le rôle du juge constitutionnel est loin d'être négligeable. A partir des deux exemples français et sénégalais, le juge constitutionnel apporte sa contribution à la protection du citoyen. M. Gicquel d'abord et M. Esplugas ensuite, à partir d'une étude détaillée de la jurisprudence du Conseil constitutionnel français, ont démontré l'apport du Conseil à la consécration d'une conception universaliste de la citoyenneté dans son sens le plus classique à travers notamment la décision sur les quotas.

Quant au professeur Babacar Gueye, il a insisté sur le mécanisme qui a été introduit par la révision constitutionnelle du 30 mai 1992 qui a autorisé l'accès des particuliers à la justice constitutionnelle grâce à la reconnaissance du contrôle de constitutionnalité par voie d'exception à côté du contrôle par voie d'action. Celle-ci est réservée au Président de la République, au Premier ministre, au président de l'Assemblée nationale ou à 10 % des parlementaires. Cette avancée dans la consécration et l'affirmation de la citoyenneté ne doit néanmoins pas occulter le fait que la citoyenneté est de plus en plus défiée et concurrencée.

II - Une citoyenneté défiée et concurrencée

La citoyenneté est défiée de plus en plus sur son terrain d'élection, le plan interne (A) et de plus en plus concurrencée sur le plan international (B).

A – Une citoyenneté défiée

Le défi porte sur les composantes les plus classiques de la citoyenneté aussi bien les droits que les devoirs. En matière de droits, un des défis majeurs est la réponse qu'il faut apporter à la présence des étrangers sur le territoire. Le problème n'est pas nouveau, c'est son ampleur qui l'est. M. Devaux a expliqué la réponse que les

Rapport de synthèse

constitutions révolutionnaires ont apportée à la présence des étrangers sur le sol français, évoluant d'une conception généreuse et idéaliste dans l'octroi de la nationalité aux étrangers vers une attitude plus méfiante et fondée sur la propriété foncière.

Plus récemment, sous l'effet des flux migratoires et de la présence de communautés étrangères importantes, les réponses des Etats ont varié, notamment sur le délicat terrain des droits politiques. Certains Etats et ils sont nombreux, choisissent d'ignorer l'étranger sur le terrain politique. N'étant pas citoyen, il ne vote pas. Etranger ici, il ne participe pas à l'exercice du pouvoir selon le professeur Delpérée. C'est aussi la position du Conseil constitutionnel français dans la décision Maastricht I, selon M. Esplugas. Certains Etats reconnaissent néanmoins, mais uniquement au niveau local, aux habitants des communes le droit de voter. C'est le cas des Etats de l'Europe du Nord.

L'autre grande question à laquelle les réponses ne sont pas uniformes, est celle des étrangers ailleurs ou le problème des expatriés ou selon l'expression de M. Njikam Moulioum, de la *Diaspora*. Faut-il d'abord, reconnaître le droit de vote au citoyen de l'étranger ? Faut-il lui permettre de se porter candidat pour représenter son groupe ? Les solutions sont diverses. La question n'est pas théorique et l'exemple des récentes élections italiennes est révélateur de l'enjeu important que peut représenter le vote des expatriés.

Le second défi que rencontre la citoyenneté est celui de la gestion de la diversité des citoyens eux-mêmes. Si les constitutions ne reconnaissent pas « l'homme situé », la négation des différences ne peut-elle pas conduire à nier les droits les plus fondamentaux attachés à la citoyenneté, dont le plus important est celui de l'égalité ? Divers aspects sont évoqués. Messieurs Fall et Esplugas ont traité de la question de la citoyenneté féminine. Mme Dellagi a traité du problème de la diversité culturelle au sein d'un même Etat. Faut-il occulter ou au contraire utiliser les diversités entre groupes et minorités pour diffuser et protéger la culture citoyenne, l'anonymat et l'universalité ayant démontré leurs limites ? M. Diagne quant à lui, a

défendu l'idée de faire une place particulière à ce qu'il a appelé le citoyen local pour assurer une meilleure gestion et un meilleur contrôle des affaires locales.

Concurrencée et défiée sur le plan des droits politiques et sociaux, la citoyenneté l'est aussi au niveau des devoirs du citoyen. M. Martin, à travers l'exemple de la suspension du service militaire en France, a démontré que l'une des relations qui étaient présentées comme parmi les plus représentatives de l'attachement du citoyen à son Etat n'est en fait qu'un mythe fondé sur une relecture du passé et qu'une armée de métier ne remet pas en cause l'attachement du citoyen à son Etat. Le citoyen ne fait pas un meilleur soldat qu'un soldat de métier, bien au contraire. De même, oserais-je ajouter, le citoyen n'est pas un meilleur contribuable qu'un résident ou un non-résident.

B – Une citoyenneté concurrencée

La citoyenneté est enfin concurrencée par l'apparition d'une citoyenneté supra-nationale. En Europe, c'est déjà une réalité puisque le citoyen européen circule dans un espace commun, élit et est éligible au Parlement européen. La citoyenneté est en voie d'être concurrencée par un citoyen du monde, plus préoccupé par les questions de protection de l'environnement que par la défense du territoire. Certes, ce n'est pas encore une réalité juridique mais les prémisses sont là à travers les grandes manifestations alter-mondialistes, mondialisation oblige.

Il ne faut cependant pas oublier dans cette foule d'événements que, dans certains pays, la citoyenneté au niveau national n'est pas encore acquise. L'attachement à un territoire, à une nationalité, est une idée lointaine. L'attachement est plutôt dirigé vers la famille, le clan, l'ethnie ou la région. La consécration constitutionnelle n'est pas une fin en soi et que M. Fall m'excuse d'emprunter son expression : il faut œuvrer afin que la citoyenneté ne soit plus : « illusoire à vocation décorative » mais traduise la participation effective à l'exercice de la souveraineté.