

## 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.