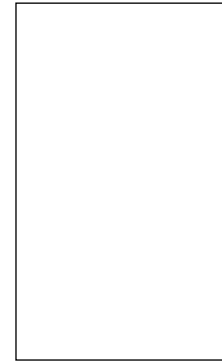


POUR UNE CITOYENNETÉ ATTACHÉE À LA PERSONNE

La conception "moderne" de la citoyenneté serait-elle aujourd'hui dépassée ? Pour Albano Cordeiro, la nécessaire égalité des droits politiques entre les nationaux et les "étrangers", là où ils vivent, ne pourra se faire que par des modifications du droit international. Car celui-ci reste encore axé sur la souveraineté nationale et la pleine reconnaissance du pouvoir des États sur les citoyens, à l'heure où la mobilisation pour la reconnaissance des droits fondamentaux dans l'Union européenne montre une évolution des représentations collectives en la matière.

La citoyenneté moderne, apparue vers la fin du XVII^e siècle, a certes commencé par exclure les pauvres, les femmes, les jeunes, les étrangers, mais, par ses références (Hobbes, Locke, Rousseau), elle se caractérise par le fait de vouloir s'adresser à tout un peuple et à un seul (ou à plusieurs, mais destinés à n'en former plus qu'un seul) et à un territoire déterminé. En effet, bien que cette citoyenneté moderne n'ait pas été reconnue aux nationaux des territoires dominés non constitutifs de la nation (c'est le cas des puissances coloniales, en particulier), elle avait pour vocation celle d'inclure tous les nationaux – du moins tous ceux qui vivaient sur le territoire national. D'autre part, le national ne résidant pas sur le territoire pouvait encore revendiquer un certain nombre de droits et être soumis à des devoirs, mais substantiellement ces droits et ces devoirs devenaient potentiels, ou "dormants", du fait de la non-coïncidence entre nationalité et territoire de résidence.

La notion de citoyenneté a été introduite par les révolutions française et américaine. Dans ce dernier cas, bien que la Constitution de 1793 (par ailleurs jamais appliquée) élargisse la qualité de citoyen aux étrangers "méritants", le fait est que, malgré la rhétorique de la "souveraineté du peuple", et malgré une apparente assimilation du citoyen à l'individu, les droits du premier étaient dévolus au "citoyen actif". Celui-ci était le titulaire de droits politiques, ceux par lesquels le "peuple" devait donner son consentement aux gouvernants en élisant ses représentants. La conception de la citoyenneté qui émerge lors de la Révolution française mène à une figure de ce "citoyen actif" qui est, par excellence, *"le petit ou moyen propriétaire échappant à toute dépendance, libre de son jugement, intéressé plus que tout autre à l'organisation équitable des pouvoirs publics"*⁽¹⁾.



par
Albano Cordeiro,
Unité
de recherche
migrations
et sociétés
(Urmis),
CNRS, Paris

1)- Michel Winock,
"Chronique de 1789 - l'année
sans pareille", *Le Monde*,
19 juillet 1988.

Ce n'est qu'avec l'introduction du suffrage universel, à la suite à la Révolution de 1848, que s'enracine l'idée que le citoyen est un individu majeur de sexe masculin appartenant, par naissance (de père français) ou par cooptation (naturalisation), à la nation historique – ce qui exclut les nationaux originaires des territoires coloniaux. Le corps électoral des citoyens s'est alors élargi, mais une grande partie des individus résidant sur le territoire national est écartée des droits politiques premiers. Cette conception durera longtemps, en France, avant que la "réserve de nationaux" exclus des droits politiques soit mise en valeur, avec l'intégration des femmes (1946) puis avec celle d'une partie des jeunes grâce à l'abaissement de l'âge de la majorité légale (loi du 5 juillet 1974). Un processus qui prendra deux siècles ! Par ces intégrations successives, c'est le champ de la démocratie qui s'élargit, renforçant la légitimité du système représentatif mis en place après la Révolution française.

LA DÉLÉGATION DU POUVOIR DES CITOYENS

L'État moderne s'est construit en se forgeant une autre légitimité que celle jusqu'alors prédominante. Le consentement des gouvernés devait être la source de la légitimité. Il n'est pas tout à fait indifférent que ces gouvernés soient appelés "peuple" ou "Nation", avec ou sans majuscule, mais le choix des formes par lesquelles sera demandé ce consentement est, lui, capital pour en évaluer la véracité, la valeur qui lui est donnée, et la nature des rapports entre gouvernés et gouvernants que ces formes induisent.

Le passage en plusieurs étapes du suffrage censitaire au suffrage universel modifie la nature des rapports entre gouvernants et gouvernés. L'introduction du suffrage universel signifie l'intégration des masses populaires jugées jusque-là dépourvues de l'instruction et de l'information nécessaires au suivi des affaires politiques, ou possédant de faibles capacités de jugement. Voltaire se méfiait du suffrage universel parce qu'il revenait à laisser faire des choix à des gens incapables de comprendre des situations complexes, d'où sa préférence pour le "despotisme éclairé" des gens sages et informés. L'introduction du suffrage universel consacre, en définitive, les positions de Condorcet et sa "République éclairée".

L'adoption du suffrage censitaire est fondée sur la nécessaire "compétence" à juger des affaires de la cité et à s'en occuper, requise pour être citoyen. L'ensemble des "citoyens actifs" et la classe politique (comme l'on dirait aujourd'hui) étaient relativement homogènes. Néanmoins, leur nombre et leur dispersion sur un territoire large ne permettaient pas la pratique de l'agora athénienne, où pouvaient

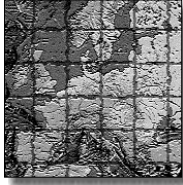
se réunir tous les citoyens chefs de famille. Ainsi, la mise en pratique d'une démocratie moderne semble, à ses débuts, indissociable d'une forme de représentation des citoyens. Dans la mesure où il institue la délégation du pouvoir citoyen comme base du fonctionnement de la démocratie, le système représentatif corrobore et renforce la distanciation entre la masse des citoyens et l'exercice du pouvoir. Le système d'élection des représentants, avec des procédures sélectives des candidats, accroît également la distance vis-à-vis de la masse des citoyens.

Bien que la citoyenneté ne puisse se réduire à l'acte électoral, le transfert rituel du pouvoir du citoyen que cet acte comporte est devenu un élément constitutif central de la citoyenneté moderne. Ce transfert est échangé contre la sûreté que l'État est censé garantir à tous les citoyens. Autrement dit, en déléguant son pouvoir, le citoyen est "libéré" du souci des affaires de la cité et peut alors s'adonner à ses propres affaires dans la mesure de ses capacités ; il est invité à s'occuper de son "bonheur privé", selon une expression de l'époque. Ainsi, la citoyenneté moderne est basée sur le postulat de l'incapacité des masses à se saisir des affaires de la cité.

LA CITOYENNETÉ MODERNE EST NÉE AVEC L'ÉTAT-NATION

La citoyenneté moderne est contemporaine de l'affirmation des États-nations et de la construction de l'idéologie qui les soutient. La nouvelle légitimité du pouvoir et de l'État n'a pas le caractère incontestable et axiomatique de la légitimité fondée sur l'ordre naturel et divin réglant d'avance les rôles sociaux, la répartition du pouvoir et de l'autorité. Si l'unité de la "Nation" ou sa reconnaissance peuvent représenter des objectifs mobilisateurs de larges masses (éventuellement manipulées par une classe ou une élite en quête de légitimité), par contre, dans la "Nation" déjà unifiée, ce sentiment national, fondement de la nouvelle légitimité, doit être créé dans le peuple appelé à désigner ses représentants. C'est bien l'objectif de l'instruction civique de l'École républicaine, d'autant plus nécessaire, dans le cas français, que l'Église n'a pas adhéré aux idéaux de la Révolution.

Le sentiment d'appartenance nationale, base de la légitimité de l'État – ce que les premières versions de l'idéologie de l'État-nation nommaient le "patriotisme" – est une construction sociale. Par cette construction sont élargis à l'échelle de tout un pays (sur des territoires et avec des gens que les citoyens en formation n'ont jamais rencontrés), via l'éducation et l'action, les affects qui lient les individus à leur famille, à leurs pairs, ainsi que les lieux et les



*Beaucoup de régimes démocratiques
s'étant mis en place au moment
de la création des États,
il est aujourd'hui courant d'affirmer
que l'État-nation est l'espace même
de la démocratie et de la citoyenneté.
en dehors duquel l'une et l'autre
seront dénaturées.*



paysages qui font le décor et le quotidien de leur vie. Cette somme d'affects fournit à l'irrationnel un sentiment d'appartenance qui soude citoyens et gouvernants en cas de danger, réel ou supposé, pour la patrie. Cela fonde la souveraineté nationale sans faire appel à un ordre divin, et rend ainsi viable la gestion de ces parcelles de la planète que l'on appelle les "États". Et puisque des régimes démocratiques se sont mis en place au moment de la création de ces

États, il est aujourd'hui courant d'affirmer que l'État-nation est l'espace même de la démocratie et de la citoyenneté, en dehors duquel l'une et l'autre seront dénaturées.

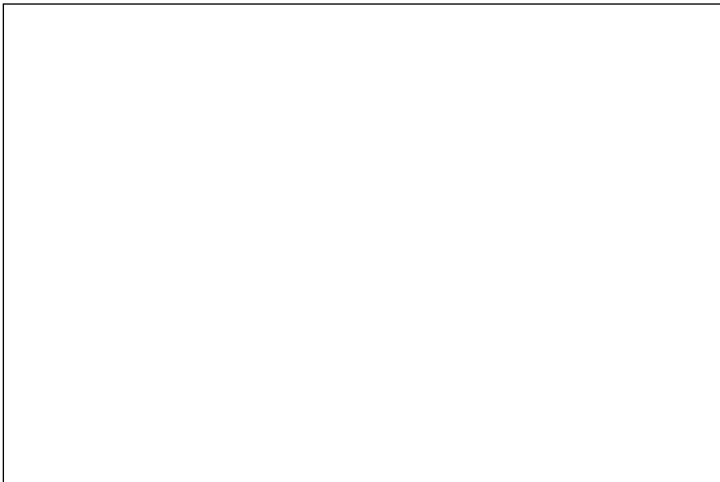
La version moderne de la citoyenneté se met donc en place avec l'État-nation, dans le même mouvement qui mène à lever les péages régionaux, à unifier les monnaies en circulation, les poids et les mesures. On uniformise, on unifie et on

délimite. Les marchés nationaux de marchandises sont protégés par des frontières qui, de poreuses, doivent devenir contrôlées, voire étanches. La prégnance de l'appartenance à la nation, en tant que fondement de la légitimité de ces nouvelles formes d'États, se répercute sur le contenu et sur la nature de la citoyenneté. La définition de l'appartenant par des critères objectifs (la naissance, la filiation) est un enjeu important. Le "national" est le titulaire et le bénéficiaire des droits garantis par l'État ; avant d'être citoyen, il faut d'abord être reconnu comme "national". Cela se traduira, dans l'idéologie de l'État-nation, par un postulat : seul le national peut être un citoyen.

LA CITOYENNETÉ MODERNE EST UN STATUT

Si le contrat social peut être présenté comme une entente parmi les citoyens d'un État, il peut également l'être comme une entente entre l'État et ses citoyens, où le premier garantit, en échange d'un certain nombre de devoirs dûment énumérés (impôt, service militaire, etc.), une contrepartie en droits, au premier rang desquels se trouve la sécurité. Cet ensemble de devoirs et de droits forme le contenu de la citoyenneté, qui devient un statut auquel ne peuvent accéder que les nationaux. Il devient un statut national, garanti par chaque État, et un statut du national.

Les migrations sont un défi et une remise en cause du contrôle exclusif de l'État sur son territoire et ses frontières, face au dogme ou mythe de la souveraineté nationale, et face aux théories dominantes



Arrivée à Paris,
le 30 novembre 1985,
de la marche pour les droits
civiques. © IM Média.

des relations internationales. Ce contrôle vise la défense et la préservation du statut réservé de national. Les migrants ne sauraient être des postulants légitimes au même statut que celui des nationaux, alors même qu'en s'installant, ces hommes, femmes et enfants contribuent ou contribueront, avec les nationaux, à faire vivre ce statut et ses droits-créances (droits sociaux et économiques) vis-à-vis desquels l'égalité est proclamée. Ils restent écartés des droits politiques, sauf agrément de l'État à une demande d'intégration dans le statut de national, assujettie à des critères de sélection⁽²⁾.

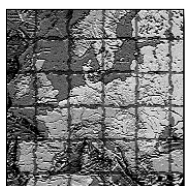
2)- Saïd Bouamama, Albano Cordeiro, Michel Roux, *La citoyenneté dans tous ses États. De l'immigration à la nouvelle citoyenneté*, L'Harmattan, Paris, 1992.

LE POUVOIR JUDICIAIRE À CONTRE-COURANT DE L'ÉTAT

Dans un article récent, Charles P. Gomes présente l'évolution de la jurisprudence en matière de contentieux des expulsions d'étrangers résidents et illégaux par la procédure directe administrative. Il constate qu'aux États-Unis et en France, les tribunaux restreignent les pouvoirs des gouvernements en prononçant de plus en plus souvent des annulations de décisions d'expulsions : *"La force du régime des droits de l'homme provient d'abord de l'importance croissante que les juges accordent aux droits fondamentaux des individus dans l'élaboration de leur jurisprudence sur le plan national."*⁽³⁾ Cette convergence est d'autant plus intéressante qu'elle a lieu dans deux pays de traditions juridiques différentes. De même, récemment, un juge du tribunal de Milan a invalidé la rétention de neuf "extra-communautaires" et leur "accompagnement contraint" à la frontière. Bien que la reconduite à la frontière ait trouvé sa base légale dans les articles 13 et 14 de la loi sur l'immigration, le juge a déclaré ces dispositions légales contraires à l'article de la Consti-

3)- Charles P. Gomes, "Les limites de la souveraineté. Les changements juridiques dans les cas d'immigration en France et aux États-Unis". in *Revue française de science politique*, vol. L, n° 3, juin 2000, p. 436-437.

4) - *La Repubblica*,
3 novembre 2000.



*À terme, la libre circulation
et la libre installation,
aujourd'hui encore utopiques,
seront le pendant et le corollaire
de l'égalité des droits politiques
entre nationaux et étrangers.*



tution italienne sur la liberté individuelle⁽⁴⁾. Certes, sous couvert de lutte contre l'immigration, on observe également que les États de l'Union européenne persistent dans leur politique de fermeture des frontières dites "extérieures". Cet état de fait va donc à contre-courant de ce que l'on peut observer, en France même et dans d'autres pays, de la part du pouvoir judiciaire.

Peut-on discerner des évolutions convergentes dans la philosophie du droit international et dans les actions et argumentaires des mouvements citoyens et des sociétés civiles qui œuvrent pour les droits de l'homme ? À Nice, la mobilisation récente pour la reconnaissance des droits fondamentaux dans l'espace européen est un exemple des changements des représentations collectives en cours concernant les rapports entre les individus et les États. Cette mobilisation semble

n'avoir pas donné les résultats espérés, mais elle peut annoncer des étapes plus marquantes à venir.

Car il s'agit en quelque sorte d'intégrer les droits politiques, qui sont aujourd'hui l'apanage exclusif des nationaux, dans les droits qui s'imposent aux États, c'est-à-dire les droits humains. Cette reconnaissance des droits poli-

tiques suppose, au préalable, une évolution indispensable du droit international public, qui reste encore axé sur le dogme de la souveraineté nationale et de la pleine reconnaissance du pouvoir des États sur ses citoyens. Pourtant, une accumulation de traités, de déclarations et de chartes semble peu à peu convaincre des tribunaux *ad hoc* et des tribunaux nationaux à juger dans le respect des droits fondamentaux. À terme, la libre circulation et la libre installation, aujourd'hui encore utopiques, seront le pendant et le corollaire de l'égalité des droits politiques entre nationaux et étrangers. À différents degrés, cette liberté de circulation est postulée dans des traités multilatéraux dans des zones délimitées du globe, dont l'exemple est l'espace européen.

POUR UNE CITOYENNETÉ DÉTERRITORIALISÉE

Les résistances à cette innovation sont sans commune mesure avec celles qui ont par le passé touché les droits économiques et sociaux, qui font également partie du statut du national. Ces droits pouvaient se prévaloir d'une source différente de celle des droits politiques : le travail. Le droit de vote local étendu à tous les résidents peut se jus-

tifier par une évidence : l'unité citoyenne ne peut être que celle de l'habitant, puisque les retombées d'une politique de gestion locale ne distinguent pas nationaux et étrangers. Ne pas le reconnaître, cela devient une discrimination.

Si l'égalité des droits politiques subit une telle résistance, c'est que l'on y inclut des droits dont l'exercice est considéré comme une expression de la souveraineté nationale. Ce lien résulte d'un a priori qui n'est pas uniquement idéologique, puisqu'il légitime l'exclusivité de l'exercice du pouvoir par une élite nationale.

Doit-on nier ce lien ou proposer un autre type de légitimité ? Le suffrage universel est lui-même source de légitimité dans l'exercice du pouvoir ; ce sont ceux qui votent qui accordent cette légitimité et il est donc superfétatoire de faire appel à la "Nation" pour asseoir cette légitimité. Toute personne est titulaire de droits politiques pleins, et les États sont tenus de créer les conditions pour que les individus exercent ces droits, là où ils vivent et où ils contribuent par leur travail, par leur participation à la vie sociale, au bien commun. ★

.....
Thierry Oblet, "La portée symbolique du droit de vote des étrangers aux élections locales"

Point de vue, n° 1216, novembre-décembre 1998

Jean-Pierre Alaux, "Politique d'immigration et principe d'égalité. Réponse à Hans Mahnig"

Point de vue, n° 1212, mars-avril 1998

Hans Mahnig, "Politique d'immigration et principe d'égalité"

Point de vue, n° 1211, janvier-février 1998

Bertrand Badie, "Quelles citoyennetés à l'heure de la mondialisation"

Christophe Daum, "Immigrés acteurs du développement : une médiation sur deux espaces"

Jean Weydert, "La citoyenneté des migrants en Europe"

Bertrand Hérisson, "Citoyenneté et nationalité : il faut renverser la logique actuelle"

Dossier *Citoyennetés sans frontières*, n° 1206, mars-avril 1997

