



HAL
open science

Citoyenneté et Nationalité: de la fusion à la confusion

Christophe Chabrot

► **To cite this version:**

Christophe Chabrot. Citoyenneté et Nationalité: de la fusion à la confusion. *Politeia* [Les Cahiers de l'Association française des auditeurs de l'Académie internationale de droit constitutionnel], 2018, 33, pp.427-439. hal-02108492

HAL Id: hal-02108492

<https://hal.science/hal-02108492>

Submitted on 20 Sep 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Citoyenneté et Nationalité : de la fusion à la confusion

conférence de Christophe Chabrot
Colloque *Action citoyenne*, Lyon, le 28 novembre 2013
(Version écrite finale – 26/10/2014)

Le terme de *citoyenneté* est aujourd'hui à la mode. Il n'est pourtant toujours pas défini avec précision, et reste entouré d'un grand flou. Ceci expliquant d'ailleurs peut-être cela. Au delà de la citoyenneté nationale¹, il est en effet de plus en plus question de citoyenneté locale² ou européenne³ voire mondiale⁴, de citoyenneté administrative⁵, de citoyenneté culturelle⁶, d'entreprises citoyennes, etc. Bref, la citoyenneté fait partie de ces mots-valises porteurs de sens, mais d'un sens malléable, modulable à souhait et donc adaptable au discours qui l'emploie. Restons en, dans le cadre de cette communication, à la définition sans doute première de la citoyenneté en droit, c'est-à-dire à l'analyse de la citoyenneté *politique*.

Au sens strict, la notion de « politique » renvoie immédiatement à la notion de Souverain. Sont politiques, nous dit le Conseil constitutionnel, les élections qui ont trait à l'expression du Souverain, à la manifestation de la volonté de l'autorité suprême d'une société. C'est ce qu'il affirmera en 1982⁷ en qualifiant les élections municipales de scrutin « politique » parce que, comme il l'expliquera en 1992⁸, les élus locaux désignent les membres d'un Sénat qui, en tant qu'assemblée parlementaire, « participe à l'expression de la souveraineté nationale ». Dès lors, les citoyens électeurs ou éligibles à ces élections politiques ne peuvent être divisés en catégories par sexe par exemple, contrairement au principe d'égalité, et ne peuvent être que des nationaux français selon l'article 3 de la Constitution. Aboutissement de 200 ans d'histoire post-révolutionnaire, un lien direct est ainsi noué entre

- 1 Pour rappel de la littérature classique ne citons que Robert PELLOUX *Le citoyen devant l'État*, ed. PUF coll. Que sais-je ? N°665, 1955, Pierre ROSANVALLON *Le sacre du citoyen*, ed. Gallimard coll. Folio Histoire, 1992, Dominique SCHNAPPER *Qu'est-ce que la citoyenneté ?*, ed. Gallimard coll. Folio Actuel, 2000, ou Anicet LE PORS *La citoyenneté*, ed. PUF, coll. Que sais-je ?, 2011 (4^e éd.)
- 2 Voir par exemple « La citoyenneté calédonienne », de Mathias CHAUCHAT, *Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 23 (Dossier : La citoyenneté) - février 2008
- 3 Art.9 du traité sur l'Union européenne : « ... Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas. », complété par les directives 94/80 CE du 19 décembre 1994 et 2004/38 CE du 29 avril 2004. En France, cette citoyenneté est reconnue par l'article 88-3 de la Constitution et mise en oeuvre notamment par la loi organique n°98-404 du 25 mai 1998 (décisions du Conseil constitutionnel n°92-308 DC du 9 avril 1992, Rec. p.55, et n° 98-400 DC du 20 mai 1998, Rec. p. 251). Voir notamment « La transposition dans l'ordre constitutionnel français du droit de vote et d'éligibilité des citoyens européens résidant en France aux élections municipales : vers une citoyenneté multiple », d'Emmanuel AUBIN *Les petites affiches*, 19 août 1998 (99), p. 3, ou « Le vote des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales », de Jean-Marie PONTIER, *Revue administrative*, 1998, p. 510
- 4 « L'embryon d'une citoyenneté mondiale », de Gilbert WASSERMAN, revue *Mouvements* 2003/1 n°25, p.31-36
- 5 *Revue française d'administration publique* "Vers une démocratie administrative ? Des administrés aux citoyens" (numéro double spécial 137/138, septembre 2011), actes du colloque de Strasbourg des 19-20 mars 2010.
- 6 Voir les travaux de l'UNESCO sur la question, le colloque *La citoyenneté culturelle : inventer ensemble, un idéal ou une réalité partagée ?* Université de Nantes, 14 et 15 mai 2014, ou de Violaine HACKER, « Citoyenneté culturelle et politique européenne des médias : entre compétitivité et promotion des valeurs », *Nations, cultures et entreprises en Europe*, (dir. Gilles Rouet), Collection Local et Global, L'Harmattan, Paris, p. 163-184
- 7 Décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982 dite « Quotas par sexe I », Rec. p.66, Cons.7, et le commentaire de Philippe BLACHER « Droit constitutionnel et identité féminine », *Revue administrative*, 1996, p. 38
- 8 Décision n°92-308 DC du 9 avril 1992 *Traité sur l'Union européenne*, Rec. p.55, Cons. 26

citoyenneté et nationalité. Est *citoyen* le national français appelé à exprimer plus ou moins directement la volonté du Souverain. Est *citoyenneté* cette qualité d'agir au nom de cette autorité suprême. Est *citoyenne* toute action qui s'inscrit dans ce cadre politique.

Mais pour entrer dans le vif du sujet et en débusquer certaines complexités, il faut toutefois mieux cerner ce lien fusionnel, historique et ontologique, entre citoyenneté et nationalité (I), pour en voir les limites actuelles et les mystères qui aboutissent à une certaine confusion sur laquelle se fondent des raisonnements juridiques à améliorer (II).

I – La « nécessaire » fusion citoyenneté-nationalité

A raisonner ainsi dans le monde du politique, celui du rattachement au Souverain, la qualité de citoyen ne peut être reconnue qu'aux *nationaux*, qui composent justement ce Souverain *national*. L'argument est aujourd'hui une évidence, mais il permet de dénier la qualité de citoyen à certaines personnes dès lors qu'elles ne font pas partie du corps national ou que n'est pas en jeu cette souveraineté. Ce syllogisme, fruit d'une histoire française spécifique, repose sur une logique de fusion (A), mais permet néanmoins d'opérer une certaine distinction entre les deux termes (B).

A) Une fusion issue des nécessités historiques et politiques

C'est bien la Révolution française de 1789 qui consacre la notion moderne du citoyen⁹, dans un contexte bien particulier. Car il s'agit rien de moins que de refonder le lien social à l'échelle d'un pays, en reconstruisant tous les principes de légitimité et de gouvernement. Cette refondation affecte non seulement la construction *interne* du Souverain mais aussi sa consécration *externe*, vis-à-vis des royaumes européens qui contestent le nouveau souverain français. Des choix décisifs vont alors être faits : puisque c'est l'impérieuse nécessité d'unité qui pousse au fond la vague révolutionnaire, unité ressentie mais que la monarchie d'Ancien régime n'arrivait pas à consacrer¹⁰, ce sera par l'unité que sera redéfini le Souverain. De la transformation des Etats généraux en Assemblée nationale le 17 juin 1789 à la fiévreuse nuit du 4 août ou à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui la consacre le 26 août suivant, la Société n'est plus divisée en trois Etats disproportionnés mais regroupée en un seul corps social et politique, les territoires ne sont plus fragmentés mais soumis désormais aux mêmes lois et à la même langue, les individus ne sont plus titulaires de privilèges mais tous assujettis à un régime commun. Les marquis et ducs deviennent ci-devant citoyens comme n'importe quel autre paysan ou commerçant, et le royaume finit par devenir une République une et indivisible où tout le monde est égal devant la loi.

Mais cette unité doit être mise en forme et en concepts. Pour faire tenir ce nouvel édifice de l'Etat-Nation en construction, il faut à la fois rendre efficace la puissance de gouvernement et mythifier le Souverain. La reconstruction de l'appareil d'Etat prendra un tour décisif avec Napoléon. Pour ce qui est du Souverain, la réalité montre une population très divisée dans ses coutumes, ses langues, son droit. Tous sont dits Français, mais sans que cela ne corresponde à une réelle unité sociologique. Il reste difficile de construire un Souverain sur cette diversité. Les révolutionnaires devront alors prendre un peu de recul pour retrouver en hauteur cette unité démentie de près, en opérant un double mouvement.

9 L'Antiquité a bien sûr fondé la conception première de la citoyenneté, sur une base élitiste par appartenance ethnique, héréditaire et sociale comme en Grèce ou à vocation quasi-universelle comme à Rome (voir les réformes de l'empereur Claude né à Lyon, ou l'édit de Caracalla de 212 ouvrant cette citoyenneté à certains non-romains). Mais les Lumières et la Révolution française ont franchi un cap radical en posant une égalité ontologique entre habitants-citoyens qui donne une autre dimension à cette citoyenneté, qui n'est plus une contrepartie élitiste à l'appartenance au groupe social mais qui en devient la condition même de formation. Pierre Rosanvallon *Le sacre du citoyen*, op.cit. p.17, ou D. SCHNAPPER *Qu'est-ce que la citoyenneté ?*, op.cit., p.15

10 A. de TOCQUEVILLE *L'Ancien régime et la Révolution*, ed. Gallimard coll. Folio-Histoire, 1967, notamment le Livre II

D'un côté la population sera unifiée par et dans la « Nation », qui supprime peu à peu le « Peuple » trop divisé et trop dangereux. La Nation comme collectivité politique abstraite qui fédère, en 1790, puis fusionne par la suite les différences correspond idéalement au projet révolutionnaire. De l'autre côté, il s'agira d'extraire les individus de leur condition humaine, de leur gangue sociale et territoriale qui divise, pour en faire eux aussi des hommes abstraits, abstraction seule pouvant unifier les différences. Le citoyen en tant qu'*homo politicus* n'a ni sexe, ni âge, ni couleur de peau, ni hérédité, ni terroir, et peut donc par là fusionner en un Tout national porteur de souveraineté.

Ce projet d'unité sociale et politique par l'abstrait sera dès lors le fil directeur de tous les régimes. La République particulièrement se construira sur cette recherche de fusion nationale, par l'adoption du suffrage universel masculin en 1848, dans le grand creuset patriotique de la 1^{ère} guerre mondiale ou par la difficile synthèse des courants de la Résistance tombés d'accord sur le programme du CNR. Le processus est d'ailleurs toujours en construction. La citoyenneté est à nouveau convoquée pour unifier la société et faire coexister les particularismes trop marqués, notamment religieux, en étant tout particulièrement associée aujourd'hui à la laïcité, comme l'indique l'article 4 de la Charte du même nom désormais affichée dans toutes les écoles¹¹.

Il en découle un couple indissoluble Citoyen-Nation, représentant par son abstraction les deux pôles individuels et collectifs du Souverain. Il en découle parallèlement un couple citoyenneté-nationalité : la Nation souveraine s'exprimant par l'ensemble des citoyens, ceux-ci ne sauraient alors être que des nationaux. Dans ce cadre, modifier la définition même de la citoyenneté porterait directement atteinte à la définition de la Nation et donc du Souverain, fondement de l'unité politique française. Et vice versa. En l'état, seuls les citoyens peuvent exprimer la Nation française, et seuls donc les nationaux peuvent être citoyens.

B) Une fusion ne conduisant pas à l'assimilation

Mais il faut pousser un peu plus loin cette analyse classique, car le lien fusionnel citoyenneté-nationalité n'est pas équivalent. Si la Nation regroupe bien pour s'unifier l'ensemble des nationaux, c'est-à-dire des personnes possédant la nationalité et bénéficiant à ce titre de la protection de l'Etat, ceux-ci ne sont pas tous citoyens. Le critère de nationalité n'est pas suffisant en soi, car un citoyen n'est pas un national comme un autre : il est un national spécifiquement habilité à exprimer la voix de la Nation. Il est l'élite, le représentant politique de l'ensemble des nationaux¹². Il doit donc présenter d'autres caractéristiques. Le citoyen est un national doté de ses droits civils et politiques, dont l'attribution est déterminée par la Nation¹³. Ainsi, l'on peut être un national ne possédant pas de tels droits, ou déchu de ceux-ci.

Pourront être exclus de ces droits, en France, les contribuables ne payant pas un certain montant d'impôt (jusqu'en 1848), les femmes (jusqu'en 1944), les militaires (jusqu'en 1945), les habitants d'un territoire d'outre-mer (jusqu'en 1946), les mineurs de moins de 21 ou 18 ans (depuis 1974), les personnes sous tutelle (jusqu'en 2007), les condamnés à certaines peines, etc. Les époques changent, les critères varient, mais la spécificité du citoyen demeure. Dès lors, la citoyenneté n'est pas exactement le reflet politique d'une intégration nationale chargée d'unifier le corps social. Elle peut au contraire jouer dans un sens discriminant au sein de la Nation. Le décret Crémieux du 24 octobre 1870 qui donne la citoyenneté aux 35.000 juifs d'Algérie consacre la ségrégation faite envers les autres Algériens, tout comme son abolition par la loi du 7 octobre 1940 les sort de cette citoyenneté.

¹¹ Art.4 de la Charte de la Laïcité : « La laïcité permet l'exercice de la citoyenneté, en conciliant la liberté de chacun avec l'égalité et la fraternité de tous dans le souci de l'intérêt général ».

¹² De ceci il faut conclure que toute démocratie *directe* n'est finalement donc qu'une démocratie *représentative*, les citoyens appelés à s'exprimer lors d'un référendum par exemple n'étant que des nationaux parmi d'autres qu'ils représentent, sélectionnés comme représentants du Souverain par la loi pour assurer son expression.

¹³ Art.3 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques ».

Pour maintenir la fiction de l'unité, l'abbé Sieyès a pu habilement proposer de distinguer non pas entre citoyens et non-citoyens mais plutôt entre les citoyens dits *actifs*, possédant l'intégralité de leurs droits civils et politiques, et les citoyens dits *passifs*, protégés par les lois mais ne pouvant participer à leur élaboration. Ce symbole posé, l'on peut néanmoins se demander en quoi cette citoyenneté passive a du sens dans la mesure où, vide de droits, elle n'ajoute rien de décisif à la nationalité, même si dans le détail cette notion de citoyenneté passive est un peu plus complexe.

Aujourd'hui, dans le contexte d'une société devenue mondialisée où les jeunes sont experts de plus en plus tôt, la dialectique inclusion/exclusion pose par exemple la question du droit de vote et d'éligibilité des habitants non-nationaux, au niveau national et au niveau local, ou celle d'un statut de pré-majorité politique à 16 ans. Mais les réponses en demi-mesure qui y sont apportées ne sont pas satisfaisantes. Dans le premier cas, si le droit de vote et d'éligibilité est accordé aux ressortissants européens sur la base d'un traité de Maastricht qui leur reconnaît une citoyenneté européenne, ce droit n'est toujours pensé que comme le « *corollaire* » d'une libre circulation des travailleurs qui n'a rien de politique¹⁴, et il repose sur une double discrimination. Il distingue tout d'abord les étrangers européens et non-européens, ce qui peut effectivement jouer le rôle d'inclusion attribué à toute citoyenneté chargée d'identifier le groupe social en construction, mais il établit par ailleurs des droits différents selon les élections en jeu, en n'étant réservé qu'aux élections municipales sans justification particulière, alors que bien souvent les élections locales sont toutes de même nature¹⁵. Quant à la reconnaissance d'une pré-majorité intégrant dans le corps social les mineurs de moins de 18 ans, celle-ci existe déjà par exception en matière civile et commerciale, matrimoniale ou pénale¹⁶, mais toujours pas en matière politique¹⁷.

Cette conception d'une citoyenneté fusionnelle et intégratrice repose donc bien aussi sur une distinction fondamentale, qui différencie chez les nationaux le citoyen et le non-citoyen, en accentuant ainsi celle qui existe déjà entre le national et le non-national. Il s'en déduit que si la nationalité est un état, on pourrait presque dire un état « civil », la citoyenneté est une fonction, et plus exactement une fonction « politique », qui distingue ses titulaires des autres nationaux et des étrangers. Mais comme tout mythe, ce lien citoyenneté-nationalité connaît aussi sa part de confusion, voire de mystification, qui resurgit aujourd'hui et pousse à reconsidérer le dogme.

II – Les inconfortables confusions citoyenneté-nationalité

La citoyenneté politique se caractérise par certains droits propres réservés aux seuls citoyens nationaux, comme bien sûr le droit de vote et d'éligibilité, de soutenir une initiative référendaire

14 Dir. 94/80/CE du 19 décembre 1994, JOCE du 31 décembre 1994 : le droit de vote et d'éligibilité y est considéré comme « *un corollaire du droit de libre circulation et de séjour consacré à l'article 8A du traité* »

15 La condition de nationalité posée par l'article 2 du code électoral est bien un principe fondamental auquel ne fait que déroger l'article LO 288-1 pour les élections municipales (notons que cette exception est ainsi prévue dans un article distinct, et non pas intégrée dans les conditions générales posées par l'article LO 288). Cette dérogation n'est pas reprise par l'article L194 sur les élections départementales ni L339 pour les élections régionales. L'assimilation des élections communautaires aux élections municipales en mars 2014 a étendu ce droit de vote et d'éligibilité des ressortissants européens à ces élections intercommunales, avec une interprétation à double tranchant : soit ces élections communautaires accèdent à une reconnaissance « politique » de plus en plus marquée par ce lien avec les élections municipales, soit les élections municipales sont de moindre nature que les élections départementales ou régionales, puisqu'elles peuvent intégrer des électeurs non nationaux comme les élections intercommunales désignant les élus de simples établissements publics.

16 Les banques proposent ainsi de plus en plus de produits commerciaux à disposition des jeunes de moins de 18 ans, les procureurs de la République peuvent accorder des dérogations à la nubilité (art.145 C. Civil) fixée de manière égale depuis la loi du 4 avril 2006 à 18 ans pour les filles et les garçons, et si la majorité pénale reste fixée à 18 ans, les mineurs peuvent être déclarés responsables et encourir des sanctions à partir de 13 ans (art.122-8 du C. pénal).

17 Signalons que si le mineur marié est automatiquement émancipé en France, il ne dispose pas pour autant de l'intégralité de ses droits civiques et politiques et ne peut donc ni voter ni être élu avant ses 18 ans. Certains Länder allemands accordent au contraire, par dérogation à une pratique nationale, un droit de vote aux mineurs de 16 ans, tout comme en Autriche ou au Brésil.

parlementaire, d'exercer des fonctions administratives ou judiciaires liées à la souveraineté, comme être magistrat ou juré, d'être témoin ou expert devant les tribunaux, officier de police judiciaire, tuteur. Mais dans le détail, ces droits n'excluent pas toujours les non-citoyens, et ont été étendus à des domaines où la souveraineté n'est pourtant pas en jeu, d'où une certaine confusion (A). Il faut alors se demander dans quelle mesure il n'est pas nécessaire de procéder aujourd'hui à une nouvelle définition de ce lien citoyenneté-nationalité (B).

A) Des disjonctions et amalgames non négligeables

* L'exercice des fonctions de citoyenneté n'a pas toujours été lié à une condition de nationalité. Les premières constitutions qui s'attachent à déterminer les droits de citoyenneté ne le font pas en rapport avec la nationalité, et prévoient même les cas où des étrangers considérés comme tels peuvent néanmoins devenir citoyens français. Ainsi le **droit de vote et d'éligibilité** a pu être accordé aux élections nationales durant la Révolution à des étrangers de plus de 21 ans résidant en France de manière stable et satisfaisant le cas échéant certaines conditions, comme d'être marié à une Française, de payer une contribution directe, d'avoir une propriété ou un commerce et même d'avoir simplement adopté un enfant ou nourri un vieillard français, ou si le corps législatif a estimé cet étranger « avoir bien mérité de l'humanité »¹⁸. Ce n'est qu'avec Napoléon que se figura alors ce lien droit de vote/nationalité. Plus près de nous, le traité de Maastricht a pareillement reconnu le droit de vote et d'éligibilité des ressortissants communautaires aux élections municipales, que le Conseil constitutionnel avait pourtant assimilé à des élections politiques liées au Souverain excluant donc tout non-national. Il a suffi d'une révision de la Constitution pour que l'interdiction tombe.

Quant au **droit de juger**, il s'exerce historiquement et selon l'article 454 du Code de procédure civile «au nom du peuple français». Cette activité directement reliée au Souverain implique pourtant parfois des non-citoyens non-nationaux. C'est le cas pour les tribunaux des Prud'hommes¹⁹ ou les tribunaux de commerce, composés certes de nationaux mais qui sont élus par des employeurs-employés ou des commerçants pouvant être de nationalité étrangère. Le Conseil constitutionnel a même admis dans une décision du 5 mai 1998 qu'une juridiction nationale pouvait, par dérogation, comprendre en son sein des juges étrangers représentant jusqu'à un tiers de l'organe de jugement, notamment dans le cadre de l'application d'un engagement international de la France (en l'occurrence un représentant du HCR est ainsi autorisé à siéger dans la Commission des recours des réfugiés, devenue Cour nationale du droit d'asile, en application de la Convention de Genève).

* Les contraintes de la citoyenneté ont pu par ailleurs être étendues à des domaines sortant pourtant du cadre de la Souveraineté. Si le Conseil constitutionnel a clairement affirmé en 1982 le caractère *politique* des élections municipales, en précisant les fondements de sa décision en 1992, c'est sans doute par mauvaise humeur et excès de zèle. Car les élections locales sont bien en fait des **élections administratives**, désignant les autorités administratives d'une collectivité administrative, prenant des actes administratifs contrôlés par un juge administratif, et non des élections politiques mettant en jeu l'expression du Souverain. Ce n'est pas le Peuple français qui s'exprime en élisant les conseillers municipaux de Lyon. Les électeurs locaux ne devraient donc pas être considérés ici en

18 Constitution du 3 septembre 1791, article 3 du Titre II : « *Ceux qui, nés hors du Royaume de parents étrangers, résident en France, deviennent citoyens français, après cinq ans de domicile continu dans le Royaume, s'ils y ont, en outre, acquis des immeubles ou épousé une Française, ou formé un établissement d'agriculture ou de commerce, et s'ils ont prêté le serment civique* ». Art.4 de la Constitution du 24 juin 1793 : « *-Tout homme né et domicilié en France, âgé de vingt et un ans accomplis ; - Tout étranger âgé de vingt et un ans accomplis, qui, domicilié en France depuis une année - Y vit de son travail - Ou acquiert une propriété - Ou épouse une Française - Ou adopte un enfant - Ou nourrit un vieillard ; - Tout étranger enfin, qui sera jugé par le Corps législatif avoir bien mérité de l'humanité - est admis à l'exercice des Droits de citoyen français* » ; Voir également les articles 10 de la Constitution du 22 août 1795, ou l'article 3 de la Constitution du 13 décembre 1799 : « *- Un étranger devient citoyen français, lorsqu'après avoir atteint l'âge de vingt et un ans accomplis, et avoir déclaré l'intention de se fixer en France, il y a résidé pendant dix années consécutives* ».

19 Décision du Conseil constitutionnel n°78-10 DC du 17 janvier 1979, Rec. p.23

tant que membres du souverain national mais comme de simples administrés territoriaux, en dehors de toute condition de nationalité.

C'est pourtant sous cet angle qu'ils sont considérés et que sont donc écartés les étrangers, alors que la théorie juridique, considérant ces élections comme administratives bien que certaines fonctions des élus soient politiques, militerait pour le contraire, et que les conséquences concrètes de leur inclusion dans le corps électoral local ne posent aucun réel problème. En effet, le poids des étrangers non européens dans le corps électoral est statistiquement presque insignifiant comme cela ressort des expériences étrangères²⁰ et des comptes de l'INSEE²¹. Leur influence dans la désignation des élus impliqués dans des actes de souveraineté est donc très symbolique. Pour ce qui concerne les élus, si certaines fonctions locales spécifiques au maire et à ses adjoints, et réduites en nombre, peuvent avoir une connotation politique ou être rapprochées d'une activité de souveraineté, comme la désignation des sénateurs, l'organisation des élections ou la tenue de l'état civil, voire l'usage de la force pour maintenir l'ordre public, il est tout à fait loisible d'exclure alors ces fonctions des compétences des élus étrangers, comme cela a été fait pour les ressortissants européens. Car il ne faut pas confondre *élections* et *fonctions*, et interdire l'accès général aux premières au nom de certaines des secondes présentant un caractère politique très ponctuel et qu'il est possible d'écartier des capacités de l'élu²². D'autres élections administratives sont bien plus orthodoxes, intégrant dans le corps électoral les « administrés » concernés en tant que tels, sans considération de nationalité et avec l'accord des juges, comme pour les élections universitaires ou du CROUS par exemple²³.

Cette confusion entre citoyenneté nationale et électoral local ne repose sur aucune logique juridique, et conduit au contraire à des résultats très contestables. Ainsi, les étrangers non européens se voient interdits de participer aux élections des conseillers communautaires des EPCI, couplées désormais aux élections municipales, alors même que les administrés européens y ont accès et que ces EPCI, simples établissements publics, ne sont pourtant pas impliqués dans la désignation des sénateurs, n'exercent que très marginalement un pouvoir de police, et ne sont aucunement liés aux actes de souveraineté.

L'extension des critères de la citoyenneté nationale aux électeurs locaux est encore plus douteuse en ce qui concerne le droit de pétition locale ou les référendums locaux consultatifs, actes administratifs non décisifs bien éloignés de la volonté générale du Souverain national mais qui sont pourtant réservés aux seuls « électeurs » et non aux « habitants », ce qui impose ici aussi une surprenante clause de nationalité au vu des enjeux et du cadre de la consultation²⁴. La confusion est

20 En Belgique par exemple les étrangers peuvent voter aux élections locales (y compris les étrangers non européens s'ils résident depuis cinq sur le territoire, et bien qu'ils ne puissent pas être candidats) mais ils doivent effectuer une démarche volontaire pour s'inscrire sur les listes électorales (les nationaux étant inscrits d'office, le vote étant obligatoire). Or, ces étrangers s'inscrivent peu sur les listes électorales : seuls 14% des étrangers non européens se sont ainsi inscrits en 2011 (20.000 sur 146.000) et 18,5% d'étrangers européens (121.000 sur 654.000), ce qui représente 1,8% seulement du corps électoral national (7,8 millions d'électeurs) malgré de fortes campagnes de mobilisation de la part de partis désireux d'attirer leurs voix. Source : Direction des Elections, Service Public Federal Intérieur belge et article du site Minorites.org (<http://www.minorites.org/index.php/2-la-revue/1384-belgique-le-vote-des-etrangers-fait-pschitt.html>). Des chiffres comparables de participation se retrouvent au Luxembourg.

21 Sur les 3,8 millions étrangers résidant en France comptabilisés par l'INSEE en 2011, il faut exclure les 1,4 million étrangers européens et ne retenir que les 2,4 millions étrangers non européens, soit environ 1,8 million électeurs majeurs potentiels (http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=etrangersnat), soit au mieux 4% du corps électoral des 43 millions d'électeurs français, et plus vraisemblablement seulement 0,6% (270.000 électeurs) si l'on retient le taux de participation moyen observable en Belgique ou au Luxembourg de 15%.

22 V. de l'auteur « Démocratie et Décentralisation : un couple platonique ? », revue *Civitas Europa* – n° 11 – septembre 2003 (Actes du colloque de l'AFDC de Toulouse, Atelier Constitution et pouvoir local)

23 Cf la décision du Conseil constitutionnel n°82-148 DC du 14 décembre 1982, Rec. p.73, pour les élections aux organismes de la Sécurité sociale, et, pour les élections ouvertes aux étudiants étrangers, l'arrêt du Conseil d'Etat du 12 mai 1978 *Election des membres étudiants du conseil d'administration du CROUS de Nancy-Metz*, RDP 1978 p.1148 note Waline.

24 Les articles LO1112-3 (référendum local) et L1112-16 (droit de pétition) du CGCT font référence à un « électeur »

d'autant plus remarquable que cette assimilation du vote local non décisive à un vote politique du Souverain n'octroie pas à rebours de valeur véritablement politique à ces pétitions ou simples consultations qui restent soumises à un encadrement administratif strict. C'est imposer une contrainte politique de nationalité sans fondement et sans contrepartie, se référant à l'article 3 de la Constitution dans un cadre qui ne relève pas de son champ d'application²⁵.

Cette extension de la citoyenneté nationale dénature au fond la signification de celle-ci, et s'oppose finalement à l'intégration sociale qu'elle est pourtant censée favoriser. Elle traduit surtout la confusion qui règne aujourd'hui quant au lien entre citoyenneté et nationalité, alors même qu'apparaissent de nouvelles citoyennetés, que sont mis en jeu de nouveaux modes d'expression démocratique, et que la Nation regroupe dans les faits de nombreux étrangers qui participent à son développement. Ce qui conduit à devoir reconsidérer ce lien au XXI^e siècle.

B) Un lien à redéfinir

* La reconnaissance de la participation des non-nationaux à la vie démocratique de la Nation est actée dans de nombreux domaines, comme en ce qui concerne l'élection des parents d'élèves et des représentants professionnels, syndicaux ou universitaires au sein des écoles, des entreprises, des universités, des caisses de Sécurité sociale et du CROUS ou des établissements de gestion des logements sociaux, ouvertes aux électeurs étrangers pouvant également être élus, sans compter leur intégration dans le corps électoral des élections prud'hommales et des tribunaux de commerce²⁶.

De même, apparaissent de nouveaux espaces d'une citoyenneté non nationale²⁷. A la citoyenneté européenne déjà mentionnée²⁸, il faut ajouter depuis 1998 une citoyenneté calédonienne propre, qui peut au contraire exclure les nationaux français des votations locales s'ils ne remplissent pas des conditions de durée de résidence notamment²⁹. Il faut d'ailleurs noter que ces citoyennetés débordent le seul critère de nationalité pour se fonder plus particulièrement sur des critères de fonctionnalité. Certes intervient la condition de nationalité, ces citoyennetés n'étant accordées qu'aux nationaux d'un Etat membre de l'Union européenne ou de la République française. Mais elles incluent en leur sein des éléments non politiques majeurs. La citoyenneté européenne intègre le droit de circulation ou d'installation, de saisir le médiateur, de bénéficier d'une protection diplomatique, et va profiter non seulement au citoyen européen mais également à sa proche famille. De même, la citoyenneté calédonienne comprend un accès prioritaire au marché de l'emploi local.

Il est donc possible de reconnaître aujourd'hui une double distinction dans le lien citoyenneté-nationalité. D'une part, il peut exister des citoyennetés qui ne sont pas réduites à une expression *nationale* de la volonté du Souverain, et d'autre part la citoyenneté ne correspond pas uniquement à des fonctions *politiques*, mais peut aussi comprendre en son sein d'autres fonctions de nature sociale, professionnelle ou administrative. Si donc la citoyenneté nationale peut parfois être liée au critère de nationalité pour ce qui est des actes de souveraineté nationale³⁰, elle ne saurait empêcher la reconnaissance de la citoyenneté aux non-nationaux dans les autres cas, ou devrait permettre la consécration d'une citoyenneté non politique, européenne³¹, professionnelle, territoriale ou sociale,

local qui renvoie à l'article L2 du code électoral précisant que « Sont électeurs les Françaises et Français... »

25 Art.3 : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice... Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français »

26 Sur ces questions voir la thèse de science politique d'Hervé ANDRES *Le droit de vote des étrangers*, du 9 février 2007 (université Paris 7, dir. Pr Monique CHEMILLIER-GENDREAU)

27 V. Patrick DOLLAT « La citoyenneté française : une superposition de citoyennetés », *RFDA*, 2005, n°1, p.73

28 V. Paul MAGNETTE *La Citoyenneté européenne*, Ed. de l'Université de Bruxelles, Coll. Etudes européennes, 1999

29 Pour une approche critique : Olivier GOHIN « La citoyenneté dans l'outre-mer français », *RFAP* 2002/1 n°101 p.69

30 V. la thèse d'Anne-Sophie MICHON-TRAVERSAC *La citoyenneté en droit public français*, LGDJ-Fondation Varennes, coll. Thèses, 2010.

31 V. Etienne BALIBAR *Nous, citoyens d'Europe ? Les frontières, l'Etat, le peuple*, ed. La Découverte 2001

ouverte aux étrangers ou plus exactement incluant tous les administrés ou destinataires concernés en fonction de leur statut et quelle que soit leur nationalité.

* D'autres appréhensions de la notion de citoyenneté peuvent également être développées. Dans une première hypothèse, il s'agirait de consacrer définitivement le lien citoyenneté-nationalité en lui donnant l'équivalence qui lui fait défaut. Serait ainsi reconnue une citoyenneté accordée à tous les nationaux et sur ce seul critère de nationalité, y compris aux mineurs, aux mis en tutelle ou aux personnes condamnées et déchues de leurs droits par exemple, qui font tout autant partie de la communauté nationale. Car si le Souverain est un, il ne saurait être question d'en exclure certains de ses membres ni d'en réserver l'expression à une seule élite. Tout national serait ainsi doté d'un droit de vote inaliénable exercé directement ou par délégation³², même si son droit d'éligibilité pourrait être aménagé au nom de sa probité et capacité à exercer des fonctions citoyennes au vu de sa condition.

Dans une autre hypothèse, la vie de la Nation ne dépendant pas des seuls nationaux, il s'agirait de reconnaître le droit de participer aux décisions démocratiques à tous ceux qui, habitant sur le territoire national, contribuent financièrement ou par leurs activités (ou paradoxalement par leur inactivité) au fonctionnement du pays, que l'on soit un national ou un étranger. La citoyenneté se fonderait alors uniquement sur un aspect objectif, sur un critère de résidence, en tant que droit à intervenir dans la gestion de la cité qu'on habite et de laquelle on subit les lois, par delà tout critère de nationalité³³.

La conjonction des deux approches donnerait alors une « **citoyenneté intégrale** » dans laquelle *toute* personne serait appelée à participer à la vie de la Cité qu'elle habite ou dont elle possède la nationalité. La citoyenneté ne serait plus la marque d'une élite politique, mais la reconnaissance d'un statut acquis par les faits.

Mais, chose étrange, ces deux conceptions de la citoyenneté débouchent sur une nouvelle dialectique du rapport citoyenneté-nationalité, fondée non plus sur leur complémentarité mais sur leur exclusion mutuelle. Car une citoyenneté intégralement fondue dans la nationalité (« tout national est citoyen ») serait appelée à disparaître au profit de cette dernière, qui serait en effet un critère suffisant pour englober les fonctions politiques de la citoyenneté. A moins que ce ne soit à l'inverse la nationalité qui disparaisse, remplacée par une citoyenneté qui en jouerait le même rôle comme aux premiers temps révolutionnaires lorsque primait la condition de citoyen sur celle de national. De même, une citoyenneté fondée uniquement sur la participation à la vie de la Nation (« tout habitant est citoyen ») déboucherait pareillement sur l'inutilité de la nationalité, qui n'ajouterait rien d'autre au niveau politique à cette citoyenneté qui serait ouverte à tous, nationaux et non nationaux. Sauf à intégrer dans la nationalité d'autres éléments (protection consulaire, etc.) et à restreindre la citoyenneté à ses seules fonctions politiques.

* Entre les deux, le lien citoyenneté-nationalité apparaît bien comme un construit, comme un choix et un compromis entre la recherche d'une identité nationale fusionnelle et la sélection des « bons » nationaux citoyens sur la base de critères divers. Comme tout choix celui-ci est contextuel, évolutif, propre à s'adapter aux objectifs visés, et correspond au projet de société politique ambitionné.

Encore faut-il bien sûr avoir un tel projet, ce qui semble être bien plutôt le véritable problème actuel. A ce titre, le projet d'intégration européenne oblige à penser le problème autrement. Car dans

32 Le droit de vote des mineurs ou des personnes sous tutelle ou curatelle pourrait ainsi être exercé par ses parents ou par toute personne désignée jusqu'à la récupération de sa capacité de vote à 16 ou 18 ans par exemple

33 Un courant pro-européen milite ainsi pour la reconnaissance d'une citoyenneté européenne purement de résidence, ouverte également aux non nationaux européens (cf « Les étrangers dans la constitution européenne : faire sortir l'Union européenne du non-droit ? », d'Emmanuel BLANCHARD et Claire RODIER, revue *Mouvements*, ed. La découverte, 2005/1 n°37, p.131).

ce cadre, le fond du problème ne réside plus exactement dans le lien citoyenneté-nationalité, mais bien plutôt dans le rapport à la Souveraineté. En effet, au sein de l'Union, la Souveraineté des Etats apparaît de plus en plus relative. Transfert de matières régaliennes comme la monnaie ou les relations diplomatiques dans les domaines de compétence exclusive de l'Union, encadrement européen des politiques nationales dans les domaines de la vie quotidienne (transports, agriculture, commerce, etc.), contraintes pesant sur les capacités restées au niveau national (défense, police, justice), font que la notion même de Souveraineté tend à changer de définition. D'un principe de puissance nationale et d'autonomie, la Souveraineté se réduit désormais un seul principe de compétence dans un champs de politiques partagées.

Avec de surcroît la reconnaissance d'une « citoyenneté européenne » et la mobilité de ces citoyens européens partageant du reste les mêmes valeurs démocratiques dans un autre pays européen, il devient alors possible de relativiser le rapport absolu entre Souveraineté et Nationalité. La souveraineté nationale devient en effet de plus en plus perméable à l'intervention de pouvoirs transnationaux ou supranationaux et à la présence de non-nationaux européens dans le corps politique d'un pays. De là à accepter leur droit de vote et d'éligibilité à toutes les élections, y compris nationales, il n'y a qu'un pas logique, que connaissent d'ailleurs tous les Etats fédéraux. Nous retrouvons alors le projet de patriotisme constitutionnel de J. Habermas³⁴, faisant de tout citoyen européen, qui adhère de fait aux valeurs et au projet politique européen établis par les traités, un électeur potentiel là où il se trouve au sein de l'Union, et ce pour toute élection.

Cette **citoyenneté post-nationale** paraît toutefois liée à la transformation de l'Union comme véritable institution politique, dans laquelle la citoyenneté européenne n'est plus simplement considérée comme devant faciliter la libre circulation des travailleurs mais comme étant la traduction d'un véritable statut politique européen. Mais au-delà des blocages identitaires et nationalistes actuels qui peuvent empêcher ce dépassement de la citoyenneté nationale et ce passage à une citoyenneté européenne proprement politique, il n'est pas sûr que l'on ait véritablement coupé pour autant le lien citoyenneté-nationalité. Car dans ce schéma, la citoyenneté européenne serait sans doute elle aussi couplée à une « nationalité européenne » cumulative, comme dans un Etat fédéral.

Dans ce cheminement, dans cet empilement de souverainetés, de nationalités et de citoyennetés, il serait toutefois loisible de mieux définir alors les caractéristiques attachées à chacune de ces notions et à chacun des niveaux de pouvoir considérés, en ouvrant le champs des possibles et la cohérence de l'ensemble. Là aussi, tout est question de projet et de penseurs ou d'acteurs pour le porter.

Christophe Chabrot
Maître de conférences de Droit public
Université Lumière-Lyon 2, Faculté de Droit et Science politique
christophe.chabrot@univ-lyon2.fr

³⁴ V. Habermas. *Citoyenneté et responsabilité*, d'Alexandre DUPEYRIX, ed. de la Maison des sciences de l'Homme, coll. Philia, 2012