

EMPIRE, DROITS ET CITOYENNETÉ, DE 212 À 1946

Jane Burbank, Frederick Cooper

Éditions de l'EHESS | « [Annales. Histoire, Sciences Sociales](#) »

2008/3 63e année | pages 495 à 531

ISSN 0395-2649

ISBN 9782713221798

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-Annales-2008-3-page-495.htm>

!Pour citer cet article :

Jane Burbank, Frederick Cooper, « Empire, droits et citoyenneté, de 212 à 1946 », *Annales. Histoire, Sciences Sociales* 2008/3 (63e année), p. 495-531.

Distribution électronique Cairn.info pour Éditions de l'EHESS.

© Éditions de l'EHESS. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Empire, droits et citoyenneté, de 212 à 1946*

Jane Burbank et Frederick Cooper

En 1946, des dirigeants français, marqués par la guerre, la défaite et le coûteux redressement du territoire français, en Europe et en outre-mer, réfléchissaient aux articles d'une Constitution destinée à une nouvelle République. La plupart étaient d'avis que l'ancienne démarcation entre les citoyens d'une France métropolitaine et les sujets d'une France d'outre-mer n'était plus viable. Confronté à la rébellion au Vietnam, à des tensions en Algérie et à la faiblesse économique et politique de l'État, le gouvernement concevait la France nouvelle comme une entité politique, située non seulement à l'extrémité occidentale de l'Europe, mais aussi en Afrique du Nord, de l'Ouest, en Afrique centrale, aux Caraïbes, en Asie du Sud-Est et dans le Pacifique. Il fallait que les sujets coloniaux soient représentés dans les organisations qui rédigeraient la nouvelle Constitution – non pas proportionnellement à la population, mais suffisamment pour donner une légitimité outre-mer à cette nouvelle République¹. Dès que vingt représentants des colonies, dont une

* Les premières versions de cet article ont été présentées à la Columbia University, à l'Ohio State University, à l'université d'Otago, à l'université de Tasmanie, à la Griffith University et à l'École normale supérieure. Des communications apparentées ont été présentées à l'université de Sydney. Nous aimerions remercier ici les participants à ces événements pour leurs nombreux commentaires très utiles, ainsi qu'Erika Wolf et Robert Aldrich grâce à qui nous avons pu donner ces conférences en Nouvelle-Zélande et en Australie.

1 - Commission chargée de l'étude des mesures propres à assurer aux Colonies leur juste place dans la nouvelle Constitution française, rapport, juillet-août 1944, et compte rendu des séances des 1^{er} et 9 mai 1944, fonds Gaston Monnerville (GM), Fondation nationale

dizaine d'Africains, eurent pris place à l'Assemblée nationale constituante, il devenait très difficile de revenir sur le principe de la suppression totale de l'ancienne distinction entre sujets et citoyens. Tous deviendraient citoyens, jouiraient des mêmes droits, et appartiendraient à une communauté politique qui serait d'une manière ou d'une autre française. Les conditions d'exercice de ces droits, notamment du droit de vote, susciterent d'ardents débats, mais la notion de citoyenneté en quelque sorte étendue, impliquant des droits et des devoirs, semblait acquise.

Au cours des débats de 1946, un délégué de centre droit, Daniel Boisdon, se référa à un événement ayant eu lieu en 212 de notre ère : l'empereur romain Caracalla avait déclaré que tous les hommes libres de l'empire seraient citoyens romains, qu'ils habitent l'Italie, la Gaule, l'Asie mineure ou l'Afrique du Nord. Et, poursuivit D. Boisdon, ce précédent prouvait que l'extension de la citoyenneté n'entraînait aucunement la disparition des « civilisations locales »². Quelques mois plus tard, le socialiste Marius Moutet, ministre de la France d'outre-mer, mentionna de nouveau l'exemple romain. Les délégués songèrent alors à inclure dans la Constitution une loi votée le 7 mai 1946, qui accordait à tous les sujets des territoires d'outre-mer les « qualités » du citoyen. M. Moutet rapporta un incident récent : des députés d'Afrique française, en route pour Madagascar, s'arrêtent en Afrique du Sud. Se voyant refuser l'admission dans un hôtel, « Ils répondent, comme autrefois *'civis romanus sum'* [nous sommes des citoyens romains], 'je suis citoyen français'³. » Les Africains, disait M. Moutet, réclamaient l'autorité protectrice de la citoyenneté française. Pourquoi ces hommes politiques, soucieux de réaffirmer le caractère républicain du gouvernement français, ont-ils vu un précédent dans l'édit de Caracalla ? C'est que celui-ci, comme les législateurs français de 1946, avait défini le citoyen d'un empire et non d'une nation.

À l'instar de Rome, la France essayait alors de réduire l'écart entre les personnes faisant partie du corps politique et celles qui étaient soumises au pouvoir de l'État, sans être membres à part entière de la République. Une citoyenneté semblable à celle de Rome serait impériale – elle impliquerait que tous les membres du corps politique posséderaient les droits des citoyens, mais ces droits ne seraient pas identiques. Pour certains historiens, les citoyennetés de 212 et de 1946 ne correspondraient qu'à des gesticulations politiques sans effet. Il se peut, mais elles posent en tout cas la question de savoir pourquoi les dirigeants politiques ont considéré l'attribution de la citoyenneté impériale comme une stratégie susceptible de séduire les populations. Les élites politiques de 1946 pensaient, comme en 212, en termes d'empire.

Aujourd'hui, on utilise généralement le mot « empire » pour désigner une entité à la fois vaste et néfaste ou bien par référence nostalgique au passé colonial.

des sciences politiques, GM 26. Voir aussi la discussion sur le remaniement de l'empire dans le journal *Renaissances* d'octobre 1945, comportant les contributions d'Henri Laurentie et René Pleven.

2 - Assemblée nationale constituante [ci-après ANC], commission de la Constitution, *Comptes rendus analytiques*, 5 février 1946, p. 328.

3 - ANC, commission de la Constitution, *Comptes rendus analytiques*, 11 septembre 1946, p. 489.

La plupart des historiens actuels opposent empire et État-nation et présentent la transition de l'un à l'autre comme une évolution dominante⁴. Mais, d'un point de vue historique global, l'État-nation est un phénomène récent, contingent, qui recouvre d'autres sortes de structures politiques plus complexes. Le plus souvent, et dans la plupart des endroits, des populations appartenant à des communautés politiques ont cohabité avec d'autres populations, différentes ; la plupart des dirigeants les ont gouvernées sur un mode non égalitaire. Et la France d'après-guerre n'a pas fait exception sur ce point ; ses hommes politiques vivaient dans un monde où l'empire – à la fois en tant que vécu et mémoire – forgeait les pratiques politiques et les imaginaires.

Les questions d'équivalence et de différenciation auxquelles étaient confrontés les hommes politiques en 1946 n'étaient pas nouvelles ; l'idée du peuple ayant des droits, au niveau individuel et collectif, non plus. Mais quelles formes de régimes politiques et quels types de droits ? Nous voudrions élargir le champ des réponses possibles en rompant avec deux associations de pensée courantes : tout d'abord, celle qui unit les droits à la démocratie – idée qui veut que les droits proviennent nécessairement du « peuple » – et, deuxièmement, celle qui relie la citoyenneté à l'État-nation⁵. Nous examinerons les conceptions des droits et de la citoyenneté à Rome au III^e siècle, en France au XX^e siècle, dans la Russie impériale et en Union soviétique. Notre objectif n'est pas de retracer les origines de ces conceptions ni leurs évolutions particulières, mais de soulever les points suivants : les régimes de droits et de citoyenneté ne se ressemblent pas, et ne sont pas tous nationaux ; les relations du peuple avec le pouvoir d'État n'ont pas été façonnées définitivement dans un moule national à travers des révolutions ou de nouvelles formes de souveraineté aux XVIII^e et XIX^e siècles, elles sont restées ouvertes, et sujettes à polémiques encore au XX^e siècle. Pour comprendre les modalités très diverses selon lesquelles intégration et différenciation se sont conjuguées dans le passé, il est essentiel de reconnaître que les empires ont servi de soubassement à l'élaboration et à la transformation de la citoyenneté et des droits.

Les empires se distinguent d'autres entités politiques par leurs rêves d'expansion et d'incorporation, ainsi que par leurs tentatives de maintenir à la fois les différences, les inégalités et les facteurs d'intégration. L'imaginaire de la nation – suivant l'idée que nous nous en faisons aujourd'hui – met l'accent sur la communauté horizontale, l'équivalence de tous les nationaux. L'imaginaire impérial joue en revanche sur le lien vertical, sur la disparité entre ses diverses parties, et sur la

4 - Pour une critique sur les études consacrées à l'empire et au colonialisme, voir Frederick COOPER, *Colonialism in question: Theory, knowledge, history*, Berkeley, University of California Press, 2005. Les auteurs terminent à présent une étude historique interprétative qui propose une alternative aux approches centrées sur la notion de nation : *Empires and the politics of difference in world history*, à paraître.

5 - Paul MAGNETTE, *La citoyenneté : une histoire de l'idée de participation civique*, Bruxelles, Bruylant, 2001, a signalé les limites de la position selon laquelle la citoyenneté n'existerait qu'en lien avec l'État moderne et a analysé diverses idées et pratiques de citoyenneté dans les pays occidentaux, d'Athènes à l'époque actuelle.

convergence de toutes les relations vers le haut, vers les dirigeants⁶. Même si, surtout depuis le XVIII^e siècle, l'idée de « nation » s'est affirmée en France et dans plusieurs autres États, ces convictions et tendances « nationales » se sont développées à l'intérieur des empires. La France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne, la Russie, l'Autriche-Hongrie, tout comme l'empire ottoman, la Chine et les États-Unis – grandes puissances de l'époque dite moderne – ne voulurent pas plus se contraindre aux XIX^e et XX^e siècles qu'auparavant à limiter la juridiction de l'État aux frontières d'une seule nation. Jusqu'au cœur du XX^e siècle, chaque puissance eut à se battre contre d'autres empires, mobilisant des forces humaines et matérielles supranationales. Ces politiques entre empires firent le lit des débats sur la citoyenneté au sein de l'empire français en 1946.

Le territoire français pouvait-il se diviser en deux : d'un côté, une nation de vrais Français s'identifiant à l'État et, de l'autre, un empire vraiment subordonné ? Ou bien, comme l'espéraient quelques-uns des députés en 1946, les personnes définies comme des sujets coloniaux pouvaient-elles être intégrées d'une certaine manière dans un ensemble élargi de citoyens de l'empire ? Un député africain, Gabriel d'Arboussier, a rappelé à l'Assemblée nationale que : « Les pays d'outre-mer ont été rattachés à la France dans des conditions *très diverses*. » Selon lui et d'autres députés africains, la Constitution devait donc refléter cette diversité et, en même temps, leur garantir spécifiquement certains droits – d'une part, parce que les sujets coloniaux ne pouvaient se sentir liés à une entité politique française s'ils étaient exclus de ses caractères les plus essentiels et, d'autre part, parce qu'ils devaient être protégés contre les abus du travail forcé et des châtiments arbitraires qui avaient fait partie de la réalité coloniale⁷.

La question de la transformation d'un empire colonial en une France égalitaire, intégrationniste et multiple évoquait des références à différents modèles politiques : à Rome, mais aussi à l'URSS, aux États-Unis, à la Suisse, à l'empire austro-hongrois, et au Commonwealth britannique. Le gaulliste René Pleven, notamment, avait suggéré en 1943 que pour faire de « l'empire colonial » une fédération de provinces diversifiées, les dirigeants français devaient s'inspirer de l'exemple de l'URSS, qui avait su fédérer des « peuples profondément différents les uns des autres⁸ ». Le député Gilbert Zaksas insista sur le fait qu'« un sentiment national existait chez les différents peuples de l'empire austro-hongrois, bien qu'ils eussent la nationalité autrichienne », et rappela un peu plus tard que l'URSS « a su concilier

6 - L'important travail de Benedict Anderson sur le développement du nationalisme met l'accent sur la « profonde camaraderie, horizontale ». Il sous-estime le poids des tensions verticales, ce qui l'empêche d'analyser des questions comme le conflit prolongé dans les Amériques à propos de l'esclavage. Benedict ANDERSON, *Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism*, Londres, Verso, 1983, p. 16, 51 et 79.

7 - Archives nationales de France [ci-après ANF] C//15293 : Gabriel d'Arboussier, ANC, commission de la France d'Outre-Mer, 24 janvier 1946.

8 - ANF C//15268 : René Pleven, témoignage à la commission de la France d'Outre-Mer, Alger, séance du 25 novembre 1943. Les modèles soviétique et américain sont aussi mentionnés dans René CAPITANT, « La force irrésistible de l'idée fédérale », *Le Monde*, 6 septembre 1946 et le modèle soviétique dans ANC, *Débats*, 27 août 1946, p. 3334.

les diverses nationalités ». Pour Léopold Sédar Senghor, l'exemple de l'URSS montrait que « le caractère d'unité n'exclut pas la possibilité d'une fédération »⁹.

Bien que rarement détaillées, les comparaisons avec d'autres entités politiques complexes révèlent à la fois le désir des dirigeants français de construire leur propre État supranational, et la multiplicité des modèles impériaux disponibles au milieu du XX^e siècle. Nous examinerons les dimensions impériales des gouvernements russe et soviétique, ainsi que l'histoire romaine, afin de mieux mettre en lumière certaines distinctions fondamentales dans les modes de fonctionnement des empires. Rome, la France, la Russie impériale, l'Union soviétique sont autant d'entités politiques qui ont pratiqué à la fois l'intégration et la différenciation, mais chacune de façon différente. Leurs dirigeants établissaient des distinctions entre leurs populations – dans certains cas, entre les citoyens de l'intérieur, qui bénéficiaient de certains droits, et ceux de l'extérieur dont le statut était moindre ; dans d'autres cas, en accordant inégalement des droits à chaque communauté et peuple placés sous leur autorité. Ces régimes différents eurent de profondes répercussions à long terme.

Le modèle fédéral de l'Union soviétique dérivait d'une expérience de l'empire autre que celle de la France. Gouverner diverses populations de manière différente avait été une pratique courante de la Russie impériale ; la règle en était la pluralité, non l'égalité. L'Union soviétique fit de la diversité impériale une structure politique qui reconnaissait des républiques « nationales » distinctes, et diverses enclaves ethniques au sein de l'entité politique. La question de la participation des citoyens à l'exercice de la souveraineté, qui préoccupa tant les dirigeants français et africains après la guerre, ne se posait pas et restait impensable dans un empire du type de l'Union soviétique : accorder des droits et des gratifications, décider du tracé des frontières restaient l'apanage de l'autorité centrale.

Si les empires ne fonctionnent pas tous de la même manière, chacun doit néanmoins parvenir à conjuguer intégration et différenciation. Dans les sections suivantes, nous allons rencontrer plusieurs façons de relever ce défi et étudier les différents fondements historiques à l'origine de ces spécificités.

Citoyenneté romaine

En 1946, certains délégués ont évoqué, à l'Assemblée nationale constituante, l'édit de Caracalla comme un précédent. Mais quelle sorte de citoyenneté Rome a-t-elle instaurée ? Son extension en 212 a été perçue comme un impôt déguisé : si, en effet, tous les hommes libres étaient faits citoyens, ils pourraient être appelés à servir dans l'armée ou à acquitter une compensation s'ils ne le faisaient pas, et à payer des droits de succession¹⁰. Cette interprétation suggère l'existence de liens

9- ANC, commission de la Constitution, *Comptes rendus analytiques*, 22 février 1946, p. 442-444.

10- Michael I. ROSTOVITZEFF, *Rome*, New York, Oxford University Press, 1960, p. 282-283.

entre impératifs économiques et politique impériale dans d'autres empires, sans que les répercussions en soient partout les mêmes. Nous allons voir qu'en France, au XX^e siècle, l'élargissement de la citoyenneté impériale s'avérera un fardeau économique plutôt qu'un atout.

Le fait que l'extension de la citoyenneté ait pu être perçue comme une stratégie de renforcement de l'empire à une période de crise est très révélateur de certains aspects essentiels de l'empire romain. Tout d'abord, l'initiative de Caracalla implique une citoyenneté dont l'acquisition était enviable ; pendant la majeure partie de l'histoire romaine, on voulait appartenir à Rome et être gouverné selon ses lois. Un empire ne suscite pas nécessairement rejet, rébellion ou opposition de la part de ses sujets¹¹. Ensuite, l'édit de l'empereur indique, qu'à l'époque, il n'existait pas de définition unique, immuable, de la citoyenneté. La nature de celle-ci a d'ailleurs changé au cours de la longue histoire de Rome, suivant les remaniements des institutions gouvernementales et les intentions de l'autorité impériale¹². Une des grandes réussites de l'empire romain a été la création d'un mode de souveraineté ouvert à l'autocritique et au changement. En dépit de transformations et de ruptures dans l'exercice de l'autorité de l'État, la légitimité impériale s'enracinait en principe dans la volonté du peuple romain. Cette fiction essentielle a alimenté le questionnement sur la compétence des dirigeants, a inspiré une certaine créativité au niveau des institutions, et a autorisé des modifications dans les relations entre les citoyens et le pouvoir politique.

D'emblée, la citoyenneté romaine n'a entraîné ni égalité, ni homogénéité, ni liberté, mais uniquement des droits. Être citoyen signifiait être régi par le droit romain, lequel fournissait les moyens de réguler les relations des personnes entre elles et vis-à-vis d'objets. Cette forme de citoyenneté juridique a été une création proprement romaine, fondamentalement différente de la version grecque, qui était politique et fondée sur le gouvernement exercé par des hommes libres affranchis des soucis matériels¹³. Dès les premiers siècles de l'histoire de Rome, seuls quelques Romains contribuaient directement à instaurer les lois, mais tout citoyen y était soumis. Les protections qu'assurait le droit romain et son application étaient jugées avantageuses ; les non-citoyens aspiraient à devenir citoyens romains, statut qu'ils considéraient comme supérieur.

L'extension de la citoyenneté a aussi représenté un élément novateur dans la politique impériale romaine. Le passage progressif du statut de ville à celui de république, et plus tard à celui de régime impérial par la volonté du peuple, a été nourri par les guerres et les conquêtes. Rome a acquis la majeure partie de son

11 - Voir Gary B. MILES, « Roman and modern imperialism: A reassessment », *Comparative Studies in Society and History*, 32-4, 1990, p. 629-659, sur les raisons pour lesquelles Rome n'a pas suscité d'opposition de type national. Sur les attraits de la citoyenneté romaine et ses caractéristiques de base, voir Claude NICOLET, *Le métier de citoyen dans la Rome républicaine*, Paris, Gallimard, 1976.

12 - Sur les vicissitudes de la citoyenneté romaine, voir P. MAGNETTE, *La citoyenneté...*, *op. cit.*, p. 33-50.

13 - John G. A. POCOCK, « The ideal of citizenship since classical times », in R. BEINER (dir.), *Theorizing citizenship*, Albany, State University of New York Press, 1995, p. 29-52.

gigantesque territoire à l'époque où elle était une république dont les dirigeants étaient élus, ce qui rappelle qu'il n'y a aucune incompatibilité entre empire et gouvernement républicain. Mais comme dans tout empire, le maintien de la cohésion entre les peuples et la préservation de l'étendue territoriale exigeaient davantage de puissance, et la citoyenneté est devenue un des moyens d'attacher de nouvelles populations aux institutions et au régime.

Initialement, seuls les soldats, citoyens de la ville, bénéficiaient de la citoyenneté romaine. À mesure que Rome a conquis ses voisins, certaines cités et tribus lui ont été rattachées, et des droits limités furent accordés à d'autres, qui payaient des impôts et servaient dans l'armée, mais ne votaient pas. Au 1^{er} siècle avant J.-C., les alliés italiens de Rome se rebellèrent pour obtenir la pleine citoyenneté romaine. Et, à la suite de leurs victoires militaires, les Romains prirent la décision novatrice d'accorder cette citoyenneté aux peuples latins conquis, non seulement à quelques fidèles, mais à des cités entières¹⁴. Plus tard, des soldats, non originaires de Rome, purent devenir citoyens après vingt-cinq ans passés dans l'armée¹⁵. Au fur et à mesure des nouvelles conquêtes, en Gaule et dans d'autres régions lointaines, l'attribution de la citoyenneté devint une récompense et permit de rallier des personnes qui avaient fidèlement servi Rome – soldats et chefs locaux dociles¹⁶.

Rome a donc créé une citoyenneté extensible, sans limites territoriales, ethniques, ni même, jusqu'à une date tardive, confessionnelles. En ce sens, cette citoyenneté était politique : elle se méritait par des actions dignes d'éloges ; on se battait pour l'obtenir ; elle était accordée par l'État à certaines villes et communautés. Les élites de province pouvaient, en servant Rome et en se frayant la voie vers la citoyenneté et ses protections juridiques, améliorer leur position et leur mode de vie. La citoyenneté romaine n'était pas incompatible avec le fait d'être un notable indigène ; elle n'exigeait aucune homogénéité culturelle à travers les territoires annexés¹⁷. Ce processus d'intégration souple et de citoyenneté étendue a longtemps bénéficié du polythéisme. La sphère économique intégrée, fruit du droit romain, permettait aux dieux de voyager et de se transformer pour mieux s'adapter. Les empereurs et dirigeants romains étaient déifiés, ou se déifiaient eux-mêmes. Aussi les cultes de l'empereur et des dieux romains s'implantaient-ils dans les cités de provinces, offrant aux élites locales une nouvelle occasion d'affirmer leurs liens avec l'empire. L'arrivée de dieux romains n'avait rien

14 - Jean-Michel DAVID, « Rome : citoyenneté et espace politique », in C. FIÉVET (dir.), *Invention et réinvention de la citoyenneté*, Aubertin, Éd. J. Sampsy, 2000, p. 84-85.

15 - Ian HAYNES, « War and peace », in G. WOOLF (dir.), *Cambridge illustrated history of the Roman world*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 338.

16 - Pour une récente analyse de la politique d'intégration de Rome, voir Ralph W. MATHISEN, « *Peregrini, Barbari, and Cives Romani*: Concepts of citizenship and the legal identity of barbarians in the later Roman Empire », *The American Historical Review*, 111-4 2006, p. 1011-1040.

17 - Voir Greg WOOLF, *Becoming Roman: The origins of provincial civilization in Gaul*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, sur le fonctionnement de ce système en Gaule.

d'inquiétant et pouvait même renforcer la puissance des dieux locaux et de leurs ministres¹⁸. Selon Ralph Mathisen, des populations intégrées dans l'empire pouvaient parfaitement respecter les préceptes de leur religion dans certains domaines, tout en obtenant la citoyenneté romaine¹⁹. Il se peut qu'en 1946 les délégués de l'Assemblée constituante française aient fait référence à cette forme d'intégration.

L'extension de la citoyenneté par Caracalla au III^e siècle comportait aussi l'idée qu'elle favoriserait la diffusion du culte des dieux romains, y compris celui des empereurs, à travers tout l'empire²⁰. Un défi à cette politique religieuse syncrétique est venu des chrétiens, qui tenaient à ne vénérer qu'un seul dieu, le leur. Quand, autour de 312, l'empereur Constantin mit fin à la persécution des chrétiens et, surtout, lorsqu'un siècle plus tard, le christianisme devint religion officielle, l'empire romain perdit un peu de sa capacité d'intégration. Mais la volonté de Caracalla de diffuser plus largement la religion et la citoyenneté romaines concernait un empire où de nombreuses élites étaient devenues des protagonistes et des agents de sa culture. Les pratiques gouvernementales – recensement, conscription, alphabétisation, création de villes dotées d'équipements à la romaine, et réaménagement d'autres agglomérations selon ces critères – ainsi que les idéaux de comportements civilisés, sans parler des agréments du mode de vie romain, sont autant de facteurs qui ont contribué à répandre très largement, sur un vaste territoire, l'aspiration à « devenir romain »²¹.

Citoyenneté, religion et civilisation – l'idéal romain d'*humanitas* – traduisent bien la volonté d'inclusion présente au cœur de l'empire romain²². Cette politique d'intégration possède une autre facette : la ligne de démarcation entre les Romains et les « barbares » qui ne possédaient pas la culture romaine. Mais cette ligne restait franchissable. Au début de l'histoire de Rome, les polémiques sur le statut des vaincus avaient conduit à une nouvelle définition négociée de leurs droits et de leur accès à la citoyenneté. La forte conviction qu'avaient les Romains (y compris ceux qui n'étaient pas originaires de Rome) de la supériorité de leur mode de vie s'accompagnait de la croyance en la faculté de tout peuple d'accéder à l'humanité civilisée, à condition d'être correctement éduqué et bien gouverné. L'édit de Caracalla transformait en citoyens d'anciens barbares établis sur les terres romaines.

18 - G. B. MILES, « Roman and modern imperialism... », art. cit., p. 653, fait remarquer que le culte de l'empereur permettait de renforcer l'autorité des élites locales, en partie parce qu'il s'exprimait à travers une « série d'hybrides régionaux et locaux ». Voir aussi J.-M. DAVID, « Rome : citoyenneté... », art. cit., p. 89 : il note que les cérémonies impériales donnaient lieu à des débats parmi les dirigeants provinciaux sur les questions politiques.

19 - R. W. MATHISEN, « *Peregrini, Barbari, and Cives Romani...* », art. cit., p. 1035-1036, tire son exemple d'Afrique du Nord ; il montre que l'on pouvait appartenir à une province, une municipalité, et également à Rome.

20 - Richard LIM, « The gods of empire », in G. WOOLF (dir.), *Cambridge illustrated history...*, *op. cit.*, p. 282.

21 - Voir la monographie de G. WOOLF, *Becoming Roman...*, *op. cit.*, sur ce phénomène et sa portée.

22 - Sur *humanitas*, voir Emma DENCH, *Romulus' asylum: Roman identities from the age of Alexander to the age of Hadrian*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 32 et 65-66.

La citoyenneté romaine conférait orgueil et honneur, donnait le sentiment d'une supériorité culturelle, créait un lien personnel avec le pouvoir d'État, et offrait la possibilité de comprendre d'autres « Romains » à travers l'immensité de l'empire.

Les liens établis entre la citoyenneté étendue, la politique et le pouvoir ont fait l'objet de polémiques et de remaniements au cours du temps. Si les protections garanties par la loi sont restées des constantes de la citoyenneté romaine, le droit romain n'était ni fixe ni monolithique. Les sources en étaient multiples : les anciennes tables, les lois votées par les assemblées ou établies par les préteurs ou autres magistrats, les interprétations des juristes, les édits de l'empereur. Dans la pratique, le droit romain s'adaptait aux coutumes locales et aux intérêts des composantes les plus fortunées de la société. L'égalité ne faisait pas partie de l'esprit des lois dans une société qui considérait la hiérarchie sociale comme naturelle²³. Mais qu'en était-il du pouvoir législatif, l'essence de la souveraineté ? Là aussi, la citoyenneté n'accordait pas les mêmes pouvoirs à tous, ni le même accès aux forums où se prenaient les décisions. Pendant les premiers siècles, le droit de débattre et d'édicter les lois était partagé : le Sénat, les assemblées populaires, les magistrats, les consuls exerçaient le pouvoir au nom du peuple. Mais le suffrage n'était pas universel ni les citoyens égaux. Ultérieurement, s'instaura une politique d'approbation populaire, sous l'autorité officielle de l'empereur, qui s'exprimait dans différents lieux de rassemblement – aux jeux et autres assemblées à Rome, ou bien dans des réunions de soldats. À toutes les époques, les initiatives d'ordre législatif sont surtout venues des réseaux de relations et de clientélisme parmi les élites et les patriciens romains en particulier²⁴.

Tout État repose sur un principe de légitimité, mais tous les principes ne se ressemblent pas. Une contribution romaine à l'histoire de la citoyenneté réside dans le principe selon lequel l'autorité de l'État venait du peuple : *populus romanus*, dans ce cas. Autre innovation majeure, sa décision d'étendre la citoyenneté bien au-delà de sa capitale, avec flexibilité et dans une perspective profondément politique. L'intégration dans le monde romain n'obligeait pas à renoncer à un statut local ; Rome avait besoin de dirigeants dans les provinces, auxquels la romanité accordait davantage de pouvoir. Dans tout l'empire, des hommes se considéraient comme Romains et pouvaient participer à l'exercice de la souveraineté impériale romaine et aux réflexions internes sur son fonctionnement. Ce modèle d'imaginaire politique, fondé sur des pratiques de pouvoir exercé par des élites, ainsi que sur un culte largement répandu des vertus civiques et de l'autorité impériale, et sur une citoyenneté extensible et modulable, pourrait être invoqué, repris, et adapté dans d'autres contextes.

23 - Michael PEACHIN, « Introduction », in J.-J. AUBERT et B. SIRKS (dir.), *Speculum Iuris: Roman law as a reflection of social and economic life in antiquity*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2002, p. 2 et 10-11.

24 - J.-M. DAVID, « Rome : citoyenneté... », art. cit., p. 86-92.

Différenciation et intégration dans les empires eurasiens

La politique romaine en matière d'incorporation de populations différentes – une « voie romaine » fondée sur l'extension flexible des institutions, des cultes et de la citoyenneté à travers un immense territoire – n'a pas été la seule façon de construire un empire. À l'époque même où les Romains bâtissaient leur empire autour de la Méditerranée, un autre État-empire, promis à une remarquable longévité, se formait en Chine. Pendant plus de deux mille ans, des groupements de nomades ont défié des empires, en ont bâti de nouveaux, et ont diffusé un art de gouverner à travers toute l'Eurasie : les khanats turcs, les confédérations de tribus Xiongnu, et au XIII^e siècle les conquérants mongols. L'empire à la manière eurasiennne – beaucoup plus diversifié que ne le laisse supposer ce terme générique – a créé une autre forme de souveraineté, différente de celle des Romains, mais qui exerça aussi une profonde influence sur les idées et les pratiques politiques. Les Ottomans, pour citer un exemple important, mêlèrent des coutumes turques, byzantines, perses et musulmanes au sein d'une politique impériale extrêmement efficace, pendant six siècles²⁵.

L'empire mongol est l'exemple qui a le plus compté pour la Russie et ensuite pour l'Union soviétique. Au XIII^e siècle, les Mongols réunirent l'Eurasie, de la Chine à la mer Noire, sous le pouvoir d'une seule famille. Les ambitieux princes de la dynastie de Rus' retinrent la leçon de leurs suzerains mongols du khanat du Kiptchak, qui leur permit – lorsque la puissance mongole s'émietta – de créer leur propre empire, la grande principauté de Moscou.

Les dirigeants mongols instaurèrent un principe : les différences entre les populations de l'empire étaient une condition normale, et une caractéristique à exploiter par le gouvernement. Pour cimenter leur pouvoir, les Mongols ne se servaient pas de religion unique, ni de civilisation unificatrice, ni non plus de système de citoyenneté. Mais pour maintenir l'ordre dans les territoires conquis, ils protégeaient le clergé local de quelque confession qu'il fût ; ils exemptaient d'impôts les institutions religieuses, et ils s'appuyaient sur les autorités religieuses existantes²⁶. Ils choisissaient comme administrateurs et fonctionnaires des hommes d'ethnies et de confessions différentes. Ils assimilaient, transformaient, et faisaient circuler les progrès technologiques et culturels des peuples conquis : écriture, cuisine, architecture, céramique, peinture, arts décoratifs. Outre leurs gènes, les

25 - Sur les Ottomans, voir au sein d'une riche historiographie, Colin IMBER, *The Ottoman Empire, 1300-1650: The structure of power*, Houndsmills/New York, Palgrave Macmillan, 2002 ; Cemal KAFADAR, *Between two worlds: The construction of the Ottoman state*, Berkeley, University of California Press, 1995 ; Leslie P. PEIRCE, *The imperial harem: Women and sovereignty in the Ottoman Empire*, New York, Oxford University Press, 1993.

26 - Sur les Mongols et la Russie, voir Donald G. OSTROWSKI, *Muscovy and the Mongols: Cross-cultural influences on the steppe frontier, 1304-1589*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

Mongols transmirent en héritage aux régions qu'ils conquièrent leur tradition de pluralisme légal et confessionnel²⁷.

Le système mongol consistait à subordonner toute personne au khan, qui s'attachait les élites militaires et civiles par des liens de loyauté personnelle. Être gouverné signifiait souvent la subordination à un lointain dirigeant, qui n'appartenait pas toujours à la même confession. Les chefs des khanats mongols et beaucoup de leurs sujets percevaient la multiplicité des peuples à la fois comme une banalité et comme la marque de la grandeur de l'empire. Quand les Mongols eurent conquis la plus grande partie de l'Eurasie au XIII^e siècle, ils dirigèrent indirectement les principautés affaiblies de ce qui deviendra la Russie centrale, par l'intermédiaire de collecteurs d'impôts et d'administrateurs qui se rendaient dans la capitale du khan, Saraï. Les princes russes héritèrent ainsi de leurs suzerains mongols des méthodes d'administration efficaces et la politique de protection des églises et du clergé.

L'empire russe ne s'est cependant pas créé directement dans le sillage des Mongols. Des princes ambitieux ont au contraire construit leur pouvoir politique par assimilation, sélection, et aussi transformation de pratiques antérieures. Les Moscovites empruntèrent aux Mongols l'organisation administrative des populations soumises ; ils héritèrent de leurs ancêtres – les Rus' qui avaient régné à Kiev – la légitimité du prince en tant que dynastie royale et, de l'empire byzantin, une forme de christianisme orthodoxe. Par la suite, les dirigeants russes ajouteront à ce mélange des stratégies empruntées à l'Europe « occidentale ».

Ce composé de différentes tactiques impériales a rendu la politique russe déconcertante aux yeux des étrangers. La Russie semble être un pays qui ne se conforme pas aux modèles forgés en Occident. Or l'histoire des empires et de leur création politique ne consiste pas à retracer des parcours immuables, mais à identifier des points de recoupement où plusieurs traditions impériales se croisent, quelquefois à la faveur de guerres et de rivalités entre empires, d'autres fois grâce aux voies de communication de longue distance et aux réseaux commerciaux ; quelquefois aussi par l'imitation sélective de stratégies employées par d'autres empires, ou bien en créant de nouvelles synthèses de modes de gouvernement.

27 - Pour une vue d'ensemble de l'empire mongol, Paul RATCHNEVSKY, *Genghis Khan: His life and legacy*, Oxford, Blackwell, 1991 ; David MORGAN, *The Mongols*, Oxford, Blackwell, 1986 ; Joseph F. FLETCHER, « The Mongols, ecological and social perspectives », *Harvard Journal of Asiatic Studies*, 46-4, 1986, p. 11-51. Sur le gouvernement mongol en « Chine », voir Elizabeth ENDICOTT-WEST, « Imperial governance in Yüan times », *Harvard Journal of Asiatic Studies*, 46-2, 1986, p. 523-549. Sur l'héritage mongol en Asie centrale, voir Beatrice A. F. MANZ, « Temur and the problem of a conqueror's legacy », *Journal of the Royal Asiatic Society*, 8-1, 1998, p. 21-41. Sur le recrutement par les Mongols d'administrateurs locaux, voir David MORGAN, « Mongol or Persian: The government of Ilkhanid Iran », *Harvard Middle Eastern and Islamic Review*, 3, 1-2, 1996, p. 62-76. Sur la transmission de pratiques culturelles, voir Thomas T. ALLEN, *Culture and conquest in Mongol Eurasia*, New York, Cambridge University Press, 2001.

Russie : empire et droits inégaux

À partir du xv^e siècle, les grands princes de Moscou, suivis plus tard par les tsars Romanov, ont étendu leur domination sur des peuples et des ressources aux quatre points cardinaux, pour finalement créer un empire multiethnique et multi-confessionnel. Un des moments clefs de la création de cet empire, la conquête de Novgorod en 1478, a intégré davantage de groupes finnois sous la férule de Moscou et amorcé plusieurs siècles de rivalité avec les Lives, les Suédois et les Polonais pour le contrôle de la Baltique et de ses arrière-pays. La conquête de Kazan en 1552 a changé la donne, et Moscou a commencé à l'emporter sur les Mongols. Les Tatars musulmans formaient l'élite du khanat de Kazan, alors que la région était peuplée de Tatars, de Turcs et de Finno-Ougriens. Certains étaient musulmans, d'autres panthéistes ; les chrétiens étaient rares. Les Russes – militaires, aventuriers et marchands – pénétraient plus avant en Sibérie à la recherche de fourrures, contraignant les indigènes à se soumettre à l'autorité de Moscou. La Russie eut davantage de difficultés à pénétrer vers l'Ouest ; les Moscovites entreprirent une longue campagne pour intégrer l'Ukraine actuelle, annexée au milieu du xvii^e siècle grâce à un accord avec les Cosaques de la région.

Quand, en 1721, Pierre le Grand érigea la Russie en empire et se fit proclamer empereur par son conseil rebaptisé « sénat », il s'employa avec ses conseillers à conjuguer diverses pratiques politiques pour former un tout cohérent. À cette époque, c'était en Europe de l'Ouest – chez les Hollandais et les Anglais surtout, avec leurs empires maritimes – que Pierre I^{er} allait chercher ses modèles. Il utilisa à cette fin toute la puissance du pouvoir impérial russe pour obtenir les connaissances des Européens, les appliquer contre les Ottomans et les Suédois, et pour stimuler ses propres élites dirigeantes. En l'espace de quelques générations, ce projet culturel de Pierre le Grand, tourné vers l'Europe, s'est avéré extrêmement séduisant pour les élites dirigeantes russes. Mais la Russie serait moins un « mystère » pour nous si nous reconnaissons que les méthodes russes de domination se sont développées à mesure que l'entité politique prenait forme, à la jonction d'empires de plusieurs natures, en assimilant et en adaptant au fil du temps diverses traditions politiques qui venaient enrichir la sienne.

Un des éléments fondamentaux du régime russe était une politique de droits fondée sur la différence et non sur l'assimilation, sur les groupes et non sur les individus. Droits et devoirs étaient attribués par l'État à des collectivités différenciées. L'exercice du pouvoir fondé sur la différenciation ne tarda pas à engendrer chez les élites des aspirations à une loi générale et universelle, mais en l'occurrence, même après le milieu du xix^e siècle, à une époque de volonté de réformes et de désir d'uniformisation, les autorités parvinrent à perpétuer les droits modulables et inégalitaires²⁸.

28 - Jane BURBANK, « An imperial rights regime: Law and citizenship in the Russian Empire », *Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History*, 7-3, 2006, p. 397-431.

Pour analyser le régime russe des droits et le comparer avec la politique de citoyenneté de l'empire français, il convient d'élargir notre conception des droits et de les affranchir de nos présupposés du XXI^e siècle en les resituant dans leurs contextes historiques particuliers. Pour les Russes, comme pour les Romains, les droits n'existaient pas indépendamment d'un projet d'État : c'était l'État qui accordait certains droits à des sujets, sur une base individuelle ou catégorielle. Le découplage des droits de leur contexte communautaire préexistant – tribu, nation, ou État – pour les rapporter à des individus autonomes est un phénomène bien plus tardif, sporadique, et loin d'être universel²⁹. Ensuite, les régimes de droits romain et russe diffèrent par le fait que les Romains accordaient un éventail de droits fixes – ceux des citoyens – aux personnes que les dirigeants jugeaient dignes de la citoyenneté, alors que chez les Russes, au contraire, l'attribution des droits reposait sur la notion de différence durablement établie. L'État réservait des régimes de droits différents aux multiples peuples de l'empire, en ne s'appuyant pas sur une citoyenneté hégémonique pour affermir sa domination. L'attribution inégalitaire de droits visait à séduire ou bien à défavoriser certaines élites. L'empereur pouvait renforcer des privilèges que des élites possédaient avant la conquête russe et accorder des droits sur des biens ou des personnes à de loyaux serviteurs dans différentes régions. Inversement, des élites pouvaient être punies pour leur mauvaise conduite réelle ou présumée. Les rébellions en Pologne au XIX^e siècle eurent des répercussions sur les droits des propriétaires terriens polonais. Ainsi, en 1864, dans certaines régions de Pologne, les paysans furent généreusement dotés de terres et affranchis de toutes leurs obligations envers leurs anciens propriétaires³⁰, tandis qu'en Russie centrale des paysans affranchis remboursaient, sur plus de quarante ans, le prix des lopins qui leur avaient été attribués. Cette manipulation des droits des différents groupes les uns par rapport aux autres et vis-à-vis de l'État représentait un moyen de pression essentiel pour le gouvernement.

Comme l'empire tendait à étendre son autorité sur des populations aux droits coutumiers, aux législations et aux pratiques religieuses différentes, le gouvernement avait aussi pour tâche de rassembler toutes ces populations et tous ces usages sous le régime impérial. Au fil du temps, l'empire a établi un ensemble de règlements et de décrets, qui fixaient les droits et les devoirs particuliers de groupes entiers, définis par le territoire ou bien la confession, l'ethnie, la profession. Le peuple entier était ainsi gouverné par le droit russe, qui émanait de l'empereur. Et tout droit dépendait de cette juridiction – il n'existait pas de droits naturels. Mais il n'y avait pas qu'une seule loi pour tous. En Russie, ce n'était pas la possession de droits par les individus qui paraissait « naturelle », mais la régulation sociale opérée par les groupes. Le droit impérial russe reconnaissait les particularités ; il en jouait, les intégrait, et à travers ces pratiques s'affirmait comme le premier organe dispensateur de justice.

29 - Pour une introduction à cette question, voir P. MAGNETTE, *La citoyenneté...*, *op. cit.*

30 - *Ukaz ob ustroistve krest'ian (Loi sur l'organisation sociale des paysans)*, 19 février-2 mars 1864.

Que signifiait ce mode de gouvernement pour les sujets ? Tout d'abord, la législation impériale accordait des droits. C'est par son appartenance à une collectivité qu'un individu pouvait accomplir légalement les actes essentiels de la vie civile. Le mariage, l'achat de biens, le changement de lieu de résidence, le legs de terres ou de marchandises étaient réglementés en fonction de l'état, de la confession, de l'ethnie ou de la situation géographique des personnes concernées. Le code civil russe fixait notamment des règles matrimoniales différentes selon la religion des partenaires. Toute personne désirant se marier était considérée soit comme chrétienne et relevant d'une dénomination particulière, soit comme non chrétienne et appartenait alors à une « tribu » ou à un « peuple » (*narod*) possédant ses propres règles matrimoniales. Rien n'était prévu pour ceux qui n'auraient pas eu de religion. Les législateurs russes ne concevaient pas non plus qu'une église, qu'une « tribu » ou qu'un « peuple » n'ait pas de règles matrimoniales³¹. Les non-chrétiens pouvaient « se marier selon les règles de leur législation ou coutume, sans ingérence de la part des autorités civiles ou de l'administration spirituelle chrétienne³² ». Les mariages mixtes comme les conversions représentaient donc des situations délicates qui défiaient les assises du système³³, mais l'objectif général du droit impérial consistait à permettre aux sujets de se marier à la fois officiellement et conformément aux rites propres à leur confession.

Au XIX^e siècle et même plus tard, la juridiction criminelle reposait sur l'application à la fois du Code pénal et de règlements spécifiques à chaque région, statut, ethnie, confession, ou activité. Tout en maintenant son monopole sur la définition des droits de tous ses peuples, l'État cédait sa compétence, pour certains types de délits, à différentes institutions judiciaires. Dans certaines régions, des « tribus non russes » pouvaient appliquer leurs châtiments coutumiers. Ainsi, à part certaines exceptions légalement définies, les actions en justice intentées dans la grande principauté de Finlande échappaient aux règles du Code pénal³⁴. Le droit civil

31 - En théorie, un ou une athée avait la possibilité de se marier légalement, à condition d'appartenir à une « tribu » ou une « nation » athée. Mais pareil concept tranchait avec la conception qu'avait le gouvernement des communautés établies de longue date avec leurs traditions culturelles, et instaurer une nouvelle collectivité religieuse restait une entreprise risquée à la fin de l'empire : voir Paul W. WERTH, « Big candles and 'internal conversion': The Mari animist reformation and its Russian appropriations », in M. KHODARKOVSKY et R. GERACI (dir.), *Of religion and empire: Missions, conversion, and tolerance in the tsarist Russia*, Ithaca, Cornell University Press, 2001, p. 144-172.

32 - *Svod zakonov grazhdanskikh (Recueil de lois civiles)* [ci-après SZG], livre 1, statuts 25-33, p. 90. SZG correspond au vol. 10, 1^{re} partie de *Svod zakonov Rossiiskoi imperii (Recueil de lois de l'Empire russe)*, éd. par I. M. Tiutriumov, Saint-Petersbourg, Zakonovedenie, 1916 [ci-après SZRI].

33 - Sur la question délicate du mariage entre incroyants et musulmans, voir Paul W. WERTH, « Tsarist categories, orthodox intervention, and islamic conversion in a pagan Udmurt village, 1870s-1890s », in A. VON KUEGELGEN, M. KEMPER et A. J. FRANK (dir.), *Muslim culture in Russia and Central Asia from the 18th to the early 20th centuries*, vol. 2, Berlin, Klaus Schwarz Verlag, 1998, p. 385-415, ici p. 390.

34 - *Ulozhenie ugovornoe (Code pénal)* [ci-après UG], statuts. 4-8. Le Code pénal se trouve dans le vol. 15 de SZRI. Nous citons une édition parue en 1914 qui comporte les ajouts de 1912 et 1913 à l'édition du code datée de 1909.

reflétait également ce mélange d'intégration et de respect des particularismes. Le code de procédure civile rejetait explicitement l'uniformisation comme condition préalable à l'exercice de la justice³⁵. Le droit impérial était nécessairement universel, puisqu'il garantissait à tous les plaideurs l'accès au tribunal, mais il ne prétendait viser l'égalité ni dans les procès ni dans les codes. Beaucoup d'affaires civiles étaient instruites par des tribunaux locaux, où les litiges étaient jugés par des anciens choisis par leurs communautés. Pour traiter plusieurs sortes de cas, la coutume – les règlements établis localement – était reconnue comme base valable pour rendre le jugement, et elle était définie comme le droit par défaut quand il n'existait pas une loi positive et utilisable³⁶. Le système de jurisprudence, fondé sur des codes différents, permettait aux communautés locales d'infléchir, pour les sujets les plus modestes, le droit et l'État dans le sens de leurs habitudes locales, familières. Les tribunaux locaux de la Russie impériale – « tribunaux ruraux, oraux », tribunaux *shariatskie* (appliquant la charia), pratiques des ordalies par les mollahs, tribunaux municipaux dont les juges étaient des paysans, « tribunaux indigènes »³⁷ – constituaient autant de lieux où les plaidants, les juges, les greffiers, et les témoins mettaient en pratique le droit impérial et prônaient son objectif social, dans différentes langues, suivant différentes règles, avec des références sociales variées, mais toujours dans la légitimation de l'autorité officielle. Il était possible de faire appel des jugements des tribunaux locaux. Cette politique de différenciation rattachait les sujets à l'État, à la fois par l'intermédiaire de la jurisprudence locale et par les échelons les reliant verticalement aux autorités impériales. Les institutions auxquelles était dévolue l'autorité judiciaire se sont révélées populaires auprès des sujets russes. Les paysans – l'immense majorité de la population – ont afflué en nombre croissant au tribunal, et ce jusqu'à la Première Guerre mondiale³⁸.

Ce genre de régime de droits collectifs ne laissait aucune place à une citoyenneté universelle, égalitaire et uniformisante, pas plus qu'aux relations horizontales

35 - *Ustav grazhdanskogo sudoproizvodstva (Normes de jurisprudence civile)* [ci-après UGS], statut 10, vol. 16, 1^{re} partie, SZRI, *op. cit.*, 1914.

36 - UGS, statut 10¹.

37 - Pour des études de ces différentes sortes de tribunaux, voir sur le Caucase : *Materialy po obozreniiu gorskikh i narodnykh sudov kavkazskogo kraia*, éd. par N. M. Agishev et V. D. Bushen, Saint-Petersbourg, Senatskaia tipografiia, 1912 ; Vladimir O. BOBROVNIKOV, *Musul'mane severnogo kavkaz: Obychai pravo nasilie*, Moscou, Vostochnaia literatura, 2002, p. 98-204 ; Austin JERSILD, *Orientalism and empire: North Caucasus mountain peoples and the Georgian frontier, 1845-1917*, Montréal/Kingston, McGill-Queen's University Press, 2002, p. 89-109 ; Irina BABICH, *Evolutsiia pravovoi kul'tury adygov (1860-1990-e gody)*, Moscou, Institut etnologii i antropologii RAN, 1999, p. 31-137 ; sur les tribunaux des nomades de la steppe, voir Virginia MARTIN, « Barimta: Nomadic custom, imperial crime », in D. R. BROWER et E. J. LAZZERINI (dir.), *Russia's Orient: Imperial borderlands and peoples, 1700-1917*, Bloomington, Indiana University Press, 1997, p. 254-257 ; sur les tribunaux municipaux, Jane BURBANK, *Russian peasants go to court: Legal culture in the countryside, 1905-1917*, Bloomington, Indiana University Press, 2004.

38 - Sur l'importance de ces tribunaux de second rang, voir J. BURBANK, *Russian peasants go to court...*, *op. cit.*, p. 74-77.

entre sujets à travers le pays. À la fin de la période impériale, certains membres de professions libérales préconisèrent des réformes à l'occidentale, dont la suppression de la division de la population en différents états, mais le mode de raisonnement implicite, fondé sur un système de droits collectifs, assignables et aliénables, a persisté pendant les périodes de réformes et même de révolution. La force de la pensée collectiviste reste manifeste dans la composition de la Douma, que la monarchie a dû créer contre son gré après la révolution de 1905-1906. Très vite, différents partis virent le jour, non seulement sur la base de divisions politiques laïques, mais selon des critères ethniques, régionaux, religieux, et l'État manipulait les règles de scrutin en faveur de certains groupes et au détriment d'autres³⁹.

La division de la population en états a perduré jusqu'en mars 1917, quand le bref gouvernement provisoire les a abolis. Mais moins d'un an plus tard, le nouveau gouvernement bolchevique rétablissait un régime de droits différenciés, fondé sur « la Déclaration des droits du peuple travailleur et exploité », résolument non universelle. Seuls les travailleurs exploités allaient bénéficier de droits dans le nouveau régime. Ce principe a été repris dans la première Constitution soviétique, promulguée en juillet 1918, qui assurait aux travailleurs – mais non aux autres – la liberté de conscience, de parole, de réunion, et d'accès à l'éducation. Dans cette première version du communisme, l'allocation des rations alimentaires était fonction de la classe sociale : les soldats de l'Armée rouge et les membres du Parti communiste recevaient 1 livre et demi de pain par jour ; les travailleurs et fonctionnaires de moindre rang, 3/4 de livre ; les personnes n'appartenant pas au Parti mais qui acceptaient le programme soviétique, 1/2 livre ; tous les autres « citoyens », 1/4. Les droits de vote étaient répartis inégalement – le vote d'un ouvrier valait celui de cinq paysans –, voire simplement refusés à certaines « catégories » de la population⁴⁰. Les bolcheviks rétablirent donc la pratique d'assignation de droits à certains groupes, sans douter de la légitimité de l'État à agir de la sorte. Comme auparavant, ces groupes se définissaient suivant différents critères, parfois conflictuels et se recoupant les uns les autres. La classe sociale et l'ethnie étaient reconnues comme des catégories ; la religion était, initialement, supposée disparaître ; l'intérêt économique et le stade de développement entraient aussi en considération. Les nouveaux dirigeants s'inspirèrent manifestement de postulats impériaux dans

39 - Rustem TSIUNCHUK, « Peoples, regions, and electoral politics: The State Dumas and the constitution of new national elites », in J. BURBANK, M. VON HAGEN et A. REMNEV (dir.), *Russian Empire: Space, people, power, 1700-1930*, Bloomington, Indiana University Press, 2007, p. 366-397.

40 - Mark VICHNIAC, révolutionnaire socialiste, secrétaire de l'Assemblée constituante mort-née, a publié une analyse de l'inégalité bolchevique : *Le régime soviétiste, étude juridique et politique*, Paris, Imp. Union, 1920. Il allègue que le bolchevisme n'était pas « européen », mais correspondait à un retour aux pratiques tsaristes. Voir Jane BURBANK, *Intelligentsia and revolution: Russian views of Bolshevism, 1917-1922*, New York, Oxford University Press, 1986, p. 85-99. Sur les idées soviétiques de classe, voir Sheila FITZPATRICK, « Ascribing class: The construction of social identity in Soviet Russia », *The Journal of Modern History*, 65-4, 1993, p. 745-770.

leur reconstitution d'un régime politique sous forme de fédération et non d'État unitaire, et dans leur souci de reconnaître et de contrôler l'ethnicité⁴¹. Des équipes de statisticiens, d'ethnographes et autres planificateurs entreprirent de configurer les différentes entités de ce qui allait devenir, en 1924, l'Union des républiques socialistes soviétiques⁴².

À l'instar de la France, la Russie a produit au XX^e siècle une série de constitutions, chacune étant supposée définir le mode de souveraineté et la répartir. Pour les bolcheviks, la configuration multiethnique de l'entité politique représentait une réalité, et toutes les constitutions (1918, 1924, 1936, et 1977) – indépendamment de leur position vis-à-vis des classes sociales – ont reconnu des ensembles et sous-ensembles de groupes nationaux et ont assigné divers degrés de pouvoir aux institutions locales, régionales, républicaines et centrales. Les planificateurs soviétiques ne se posèrent pas la question d'accorder ou non certains pouvoirs à différents groupes ethniques, mais comment le faire et pour quels groupes. Le nombre de « nationalités » dépendait des catégories fixées par les planificateurs, et celles-ci changèrent avec le temps. Comme l'a bien montré Francine Hirsch, le recensement de 1920 a révélé 53 groupes nationaux (*national'nosti*), plus deux catégories pour les groupes nationaux et peuples (*narodnosti*) non spécifiés. Certaines communautés ethniques ont été subdivisées par la suite, lors du recensement de 1926 qui dénombra 191 catégories nationales. En 1936, Staline affirma dans un discours qu'il existait « environ soixante » groupes nationaux en Union soviétique. En conséquence, le recensement de 1939 indiqua 62 catégories nationales. En 1979, le nombre en était augmenté jusqu'à 101⁴³.

Les fluctuations de ces chiffres rappellent que, dans ce système impérial, le droit de définir une ethnie revenait aux planificateurs centraux, les homologues communistes de l'empereur – sans parler de décider si cette ethnie pouvait vivre et voter dans quelque « république nationale socialiste soviétique », « république soviétique autonome », « région autonome », « république soviétique populaire » ou simplement « région ». Cette politique d'assignation des droits et de délégation d'une part de l'autorité à des fonctionnaires locaux s'est maintenue au XX^e siècle, développée par les réseaux de fonctionnaires du Parti, qui ont verrouillé le système plus sûrement encore que par le passé. C'est du moins ainsi que l'a perçu Staline qui, dans son commentaire sur l'ébauche de Constitution en 1936, a annoncé : « Nous avons maintenant un État socialiste multinational pleinement constitué, qui a passé toutes les épreuves, et dont la stabilité pourrait inspirer de l'envie à n'importe quel État national dans quelque partie du monde que ce soit⁴⁴. »

L'orientation impériale de la Russie, poursuivie après que l'empire eût perdu certaines de ses parties en 1991, témoigne de l'inventivité politique des faiseurs

41 - Tatiana P. KORZHIKHINA, *Sovetskoe gosudarstvo i ego uchrezhdeniia. Noiabr' 1917 g.-dekabr' 1991 g.*, Moscou, RGGU, 1994, p. 11-17.

42 - Francine HIRSCH, *Empire of nations: Ethnographic knowledge & the making of the Soviet Union*, Ithaca, Cornell University Press, 2005.

43 - F. HIRSCH, *Empire of nations...*, *op. cit.*, p. 322 et 327-335.

44 - *Ibid.*, p. 273.

d'empires et de leurs gardiens. À l'intérieur d'un cadre politique qui reconnaît les différences, les dirigeants tsaristes, soviétiques et post-soviétiques ont pu modifier fondamentalement la vie de la société – abolir le servage, éduquer la population, supprimer la paysannerie, et même dissoudre l'Union – tout en conservant la loyauté d'une majeure partie de la population. Cet empire n'a pas trouvé de droits ; il en a créé et il en a supprimé⁴⁵. Une citoyenneté comportant des droits universels et « naturels » – et non instaurés par l'État – était pour lui inimaginable ; de même qu'il lui était impossible de considérer les citoyens comme des souverains, comme des législateurs. Les constitutions soviétiques furent débattues et applaudies publiquement, mais les rédiger restait l'apanage des dirigeants⁴⁶. Ce gouvernement fondé sur des droits octroyés, différenciés et modulables, eut notamment pour conséquence d'empêcher la formation d'institutions universalisantes, de liens de cohésion entre les sujets, et d'imaginaire social, nés de causes communes. Autre aspect de l'empire à la manière russe, l'essentiel de l'action politique a été confiné au sein du cercle des proches du dirigeant. La responsabilité de faire et défaire les lois demeure entre les mains du tsar, du secrétaire général du Parti, aujourd'hui du Président, ou du Premier ministre, et de son entourage. La population accepte en général cette forme de pouvoir : elle l'exprime par son indifférence à la politique, si déconcertante pour les observateurs étrangers. Le débat qui eut lieu en France en 1946 sur la citoyenneté impériale n'aurait pas pu exister en Russie.

Les ambiguïtés de la citoyenneté dans l'empire français

La plupart des républicains de 1946 se considéraient comme les héritiers de la Révolution française de 1789, mais leurs hésitations à déterminer si les personnes vivant outre-mer étaient des sujets privés de droits ou bien les membres d'une communauté politique légitimement dotés de droits reflètent les doutes déjà apparus pendant la Révolution. Certains historiens ont avancé que l'État français aux XVII^e et XVIII^e siècles s'était efforcé – suivant une évolution non dénuée d'analogies avec l'empire romain – de définir plus précisément qui était citoyen français, faisant de la citoyenneté une catégorie juridique, mais non politique : le roi instaurait le droit, les sujets y étaient soumis. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen marqua à la fois une distinction et une vague affinité entre les droits naturels des hommes et les droits politiques des citoyens. La notion révolutionnaire de citoyenneté impliquait un citoyen actif politiquement, mais sa formulation ne fixait pas les règles de participation. Cette lacune ouvrait la voie à des distinctions

45 - Voir P. MAGNETTE, *La citoyenneté...*, *op. cit.*, p. 165, sur le souci de reconnaître des droits préexistants, naturels, et universels, manifesté par les révolutionnaires tant américains que français.

46 - Voir T. P. KORZHIKHINA, *Sovetskoe gosudarstvo...*, *op. cit.*, p. 192, sur la publication de la Constitution de 1936. T. Korzhikhina observe que la plupart des corrections proposées ne figurent pas dans l'ébauche finale, et notamment celle qui stipulait explicitement le droit des républiques à succéder à l'URSS.

entre des citoyens « actifs », exerçant un certain pouvoir politique, et d'autres « passifs », dont les droits civils étaient garantis mais qui n'avaient pas droit à la parole en politique⁴⁷.

La politisation de la citoyenneté valorisait les enjeux de tout débat sur les critères requis pour accéder au pouvoir législatif. Ainsi, être une femme empêchait de devenir un citoyen actif (jusqu'en 1944). Les colonies d'outre-mer – notamment Saint-Domingue aux lucratives plantations et d'autres îles sucrières des Caraïbes – restaient au cœur d'un débat qui avait commencé avec les États généraux. Pendant la Révolution, certains chefs politiques prônèrent une conception strictement européenne de la nation française, dans laquelle les colonies seraient au service de la mère patrie sans appartenir à la communauté politique. Mais les colons français qui vivaient dans les colonies des Caraïbes ne tardèrent pas à revendiquer leurs droits politiques ; puis les « gens de couleur » – issus d'unions mixtes, affranchis et propriétaires terriens – réclamèrent aussi d'être des citoyens ; enfin, les esclaves voulurent leur liberté. Les idées révolutionnaires ne pouvaient plus être maintenues sous le boisseau ; marins et serviteurs informaient les esclaves des idées nouvelles et évoquaient les occasions propices qu'offraient le conflit et l'instabilité en métropole. La révolution de Saint-Domingue de 1791 souleva la question de savoir si la citoyenneté pouvait être limitée à la France nationale ou être étendue à la France impériale. Quand les conflits entre représentants du gouvernement révolutionnaire et planteurs royalistes, entre gens de couleur propriétaires et esclaves rebelles, et enfin contre les ressortissants d'autres empires (Espagne et Grande-Bretagne), s'intensifiaient et dégénéraient, le pragmatisme inclinait vers une citoyenneté d'intégration. Le débat sur l'extension de la citoyenneté aux descendants d'Africains dans la France des Caraïbes aboutit à une solution provisoire en 1792 : les gens de couleur furent déclarés citoyens et enrôlés pour la défense de la Révolution. En 1793, les esclaves étaient affranchis et déclarés citoyens à Saint-Domingue, et l'année suivante, à la Guadeloupe. En France, les assemblées révolutionnaires affirmèrent que les colonies faisaient partie de « notre République indivisible⁴⁸ ».

Pendant cette période, les chefs des esclaves rebelles réclamaient la liberté et la citoyenneté française, et non l'indépendance. Toussaint L'Ouverture occupa pendant un certain temps, après l'émancipation, le poste de commissaire de la

47 - Peter SAHLINS, *Unnaturally French: Foreign citizens in the Old Regime and after*, Ithaca, Cornell University Press, 2004 ; Pierre ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992 ; P. MAGNETTE, *La citoyenneté...*, *op. cit.*, p. 182-202.

48 - Cyril L. R. JAMES, *The Black Jacobins*, New York, Vintage Books, [1938] 1963 ; Laurent DUBOIS, *Les vengeurs du Nouveau Monde. Histoire de la révolution haïtienne*, Rennes, Éd. Les Perséides, [2004] 2006 ; *Id.*, *A colony of citizens: Revolution and slave emancipation in the French Caribbean, 1787-1804*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2004 ; Norbert ROULAND, « Les statuts personnels et les droits coutumiers dans le droit constitutionnel français », in A.-M. LE POURHIET (dir.), *Droit constitutionnel local : égalité et liberté locale dans la Constitution*, Paris, Economica, 1999, p. 145-226, ici p. 150.

République française. Napoléon rétablit l'esclavage en 1802, sauf en Haïti où les révolutionnaires résistèrent et obtinrent l'indépendance⁴⁹.

Pendant la Révolution, par conséquent, s'entrouvrit brièvement la possibilité d'une citoyenneté impériale – étendue aux descendants d'Africains dans les colonies, comme pour la « nation » française d'Europe. Il semblerait qu'une conception restrictive de la citoyenneté n'ait été décidée que lorsqu'Haïti eût quitté l'empire et que l'esclavage et la non-citoyenneté eussent été rétablis ailleurs. Par la suite, la distinction entre un citoyen de plein droit et un sujet, conquis, intégré comme national français mais privé de droits, fut lentement élaborée en Algérie, colonisée à partir de 1830, pour s'appliquer aux nouvelles colonies. Toutefois lorsqu'en 1848, les esclaves, principalement des descendants d'Africains, furent définitivement affranchis, ils n'entrèrent pas dans une catégorie intermédiaire mais devinrent citoyens français. Dans certaines petites colonies anciennes du Sénégal (les Quatre Communes), les habitants étaient aussi citoyens, et en l'occurrence, ils pouvaient voter et disposer des droits sans être assujettis au Code civil français. Ce statut permettait aux musulmans de se marier et d'hériter selon la loi islamique, alors que les anciens esclaves des Caraïbes n'avaient aucune identité civile en dehors de la nationalité française qu'ils n'avaient pas choisie.

Dans toutes les colonies – suivant les pratiques établies pour l'Algérie en 1865 – la citoyenneté était théoriquement ouverte à quiconque adoptait le mode de vie français et renonçait au droit islamique ou coutumier. Mais à ce prix, rares furent ceux qui voulurent franchir le pas et, plus rares encore, ceux qui furent autorisés à le faire. Plusieurs législateurs proposèrent dans les années 1880 d'ouvrir plus largement la porte – y compris à ceux qui ne dépendaient pas du Code civil français, c'est-à-dire de proposer une *citoyenneté dans le statut*. Le projet n'a pas été adopté et les événements prirent une autre tournure⁵⁰. La quête des colonies de la III^e République en Afrique et en Asie du Sud-Est devait beaucoup aux arguments de certains hommes politiques comme Jules Ferry, qui rêvaient d'une République française tout à fait française, régissant des colonies au service de l'intérêt national, sur une durée telle que leurs populations finiraient par devenir françaises à part entière. Il convient cependant de ne pas surestimer le poids de ces arguments dans la politique de la République. En revanche, ils jouèrent un rôle important *au sein de* la République, conjointement avec d'autres considérations. En faisant valoir que la colonisation pouvait conduire à la civilisation, à l'assimilation, et à la citoyenneté, les dirigeants politiques cherchaient à réconcilier les principes républicains avec les réalités de l'administration coloniale. Mais, en fait, la faiblesse des budgets de l'éducation, la pratique des travaux forcés, le souci de préserver les méthodes

49 - Napoléon pose un problème quant à l'idée d'État-nation postrévolutionnaire, car son régime était à plus d'un titre une restauration : mélange de rationalité révolutionnaire et de souveraineté stratifiée d'Ancien Régime, pour gouverner différemment les différentes parties de son empire européen.

50 - Laure BLÉVIS, « Sociologie d'un droit colonial. Citoyenneté et nationalité en Algérie. (1865-1947) : une exception républicaine ? », thèse de doctorat, Institut d'études politiques, Aix-en-Provence, 2004.

« traditionnelles » de gouvernement, et tous les obstacles et préjudices subis légalement, faisaient que nécessairement seul un très petit nombre d’Africains pouvait espérer jamais suivre cette voie⁵¹.

Toutefois, la conception des colonies et des populations colonisées comme un « dehors », nettement distinct et subordonné, ne s’est jamais totalement imposée, et en temps de guerre, l’idée d’un empire perçu comme un tout, fondé sur le sentiment d’appartenance, a refait surface. Pendant la Première Guerre mondiale, le gouvernement français insista beaucoup sur la francité de ses sujets. Mais cette notion sonnait quelquefois faux dans les colonies où le travail forcé et le déni des droits politiques étaient la règle. Les besoins de l’armée donnèrent aussi aux acteurs politiques africains l’occasion d’entrouvrir un peu plus largement la porte de la citoyenneté. Le député africain du Sénégal à l’Assemblée nationale, Blaise Diagne, promit son aide au gouvernement pour le recrutement et, en échange, obtint de l’Assemblée qu’elle confirme et clarifie la citoyenneté des habitants des Quatre Communes. Après la guerre, les vétérans, notamment, firent donc valoir leurs droits, et le gouvernement les débouta vigoureusement, présentant les chefs africains traditionalistes comme les représentants de l’Afrique véritable et tentant de marginaliser ceux qui aspiraient aux droits du citoyen⁵². En somme, la volonté de distinguer clairement citoyens et sujets correspondait à la volonté du pouvoir impérial français d’intégrer tout en différenciant. La citoyenneté et le statut de sujet exerçaient une influence réciproque et les termes d’intégration et de différenciation firent l’objet de débats et de polémiques à plusieurs reprises.

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, la France n’avait pas une structure binaire de type métropole/colonie, mais une forme plus complexe. L’Union française se composait de 6 entités :

1. Une France métropolitaine, divisée en départements ;
2. Des « anciennes » colonies, notamment celles des Caraïbes, devenues des départements en 1946, et les enclaves du Sénégal dont les habitants étaient des citoyens ;
3. De « nouvelles » colonies, rebaptisées territoires d’outre-mer, dont les habitants étaient principalement des sujets ;
4. L’Algérie, dont le territoire faisait partie intégrante de la République française, mais dont la population était divisée en sujets – catégorie où se trouvaient la plupart des Algériens musulmans – et en citoyens ;
5. Les protectorats, rattachés au gouvernement français par traité, dont les dirigeants étaient considérés comme souverains : le Maroc, la Tunisie et la majeure partie de l’Indochine ;

51 - Charles-Robert AGERON, *France coloniale ou parti colonial?*, Paris, PUF, 1978 ; Alice CONKLIN, *A mission to civilize: The republican idea of empire in France and West Africa, 1895-1930*, Stanford, Stanford University Press, 1998 ; Catherine COQUERY-VIDROVITCH, « Nationalité et citoyenneté en Afrique occidentale française : Originaires et citoyens dans le Sénégal colonial », *The Journal of African History*, 42-2, 2001, p. 285-306.

52 - G. WESLEY JOHNSON, *The emergence of Black politics in Senegal: The struggle for power in the four communes, 1900-1920*, Stanford, Stanford University Press, 1971 ; A. CONKLIN, *A mission to civilize... op. cit.* ; Gregory MANN, *Native sons: West African veterans and France in the twentieth century*, Durham, Duke University Press, 2006.

6. Les mandats, comme le Cameroun, accordés à la France par la Ligue des Nations, et sur lesquels la France exerçait un tutorat, et non la souveraineté, et qui pouvaient attendre la reconnaissance de leur propre nationalité.

Les premières propositions de réformes des régimes de citoyenneté du ministère des Colonies, en 1944 et 1945, n'étaient que de timides projets destinés à faciliter l'accès à la citoyenneté pour quelques catégories supplémentaires d'Africains, ou à créer une sorte de citoyenneté de second ordre offrant des droits restreints. Mais lorsque les dirigeants comprirent combien la guerre avait fait perdre de sa puissance et de son autorité à la France – et combien celle-ci peinait à reprendre le contrôle de l'Indochine – ils admirèrent que le processus de rétablissement de la République française devait aussi favoriser l'intégration des élites originaires des colonies. Et dès lors que les députés des colonies siégèrent à l'Assemblée nationale constituante à la fin de 1945, leur consentement aux mesures constitutionnelles qui les concernaient au premier chef devint important. Les députés décrivirent publiquement des pratiques coloniales indéfendables, comme le travail forcé et l'indigénat ; dans les mois qui suivirent, ces systèmes d'exploitation et d'humiliation furent abolis.

Le tout premier projet de nouvelle Constitution française, débattu en 1946, stipulait que : « Tout membre de l'Union a la qualité de citoyen et jouit de l'intégralité des droits qui y est attachée⁵³. » Pour la première fois, la citoyenneté permettait d'exercer des droits dans toute la France d'outre-mer indépendamment du statut civil : un musulman pouvait se marier et hériter selon la charia, voter aux élections, et revendiquer le même droit que quiconque à vivre et à travailler en France métropolitaine.

Dans un rapport au nom de la commission de la Constitution, dont il était membre en tant que député de l'Assemblée nationale constituante, L. Senghor resitua les mesures sur la citoyenneté dans leur contexte historique. Il cita le décret du 16 pluviôse an II, qui avait aboli l'esclavage en déclarant : « Tous les hommes, sans distinction de couleur, domiciliés dans les colonies sont citoyens français et jouissent de tous les droits assurés par la Constitution. » Il condamna le rétablissement de l'esclavage par Napoléon et loua le gouvernement révolutionnaire de 1848 pour avoir définitivement accordé le statut de citoyen aux esclaves des colonies. Désormais, après la Seconde Guerre mondiale, s'imposait « la nécessité de libérer l'homme d'outre-mer de l'esclavage moderne de l'indigénat, régime d'occupation ». Le temps était venu de donner à tous les habitants de métropole et des territoires d'outre-mer les mêmes droits politiques promis par la Révolution. Mais la situation avait désormais changé, avançait-il. En 1798 et 1848, « la tradition jacobine restait vivace ». Le seul choix politique possible était l'assimilation. Mais, depuis 1848, des progrès avaient été faits dans le domaine de la sociologie et surtout « de l'ethnologie ». La France avait découvert « la brillante civilisation arabe... la civilisation métaphysique de l'Inde, l'humanisme social de la Chine et de l'Indochine, l'humanisme collectiviste et artistique de l'Afrique noire ». Et

53 - ANC, commission de la Constitution, *Comptes rendus analytiques*, session du 25 janvier 1946, p. 261.

poursuivit-il : « La vigueur même de ces civilisations et le nombre élevé des habitants de ce qu'on appelait encore hier l'Empire Français s'opposent à une intégration brutale, qui risquerait de rompre et l'équilibre français proprement dit et l'équilibre de ces mondes nouveaux.⁵⁴ »

D'autres députés se référèrent aussi à des précédents historiques et n'hésitèrent pas, comme on l'a vu, à remonter jusqu'en 212 après J.-C. : ils prônaient une « citoyenneté impériale », qui étendrait un régime de droits au-delà de la France métropolitaine et reconnaîtrait différentes formes d'existence civique, au sein d'un espace de cohésion en dépit de sa diversité. Un large éventail de députés et d'autres politiciens évoquèrent une forme de « fédération » comme principe d'organisation, pour un État français qui reconnaîtrait la diversité et accorderait au moins quelques gages d'autonomie – restait à déterminer de quelle ampleur – aux différents membres de l'Union française, pour une France « composée de nations et de peuples », dans la pluralité⁵⁵. Il semble qu'un consensus se soit dégagé pendant un certain temps sur ce principe. Le député centriste Paul Coste-Floret, affirmant parler au nom de l'opinion française en général, déclara : « Nous sommes partisans aujourd'hui d'une démocratie pluraliste, c'est-à-dire d'une démocratie de groupes. » L. Senghor dit, en parlant des Sénégalais qui l'avaient élu : « S'ils sont Français politiquement, ils ne le sont pas culturellement »⁵⁶.

Introduire de pareils principes dans les institutions n'était pas simple. La composition des corps représentatifs aux différents échelons du gouvernement et le droit de vote suscitérent d'ardents débats. Certains craignaient qu'un excès de fédéralisme n'incite les territoires d'outre-mer à suivre leur propre voie et n'encourage la sécession. D'autres redoutaient qu'un État unitaire et intégrationniste n'accorde une majorité de votes aux citoyens d'outre-mer. Cette réflexion traduisait une grande inquiétude quant à l'« évolution » des populations des colonies⁵⁷. Finalement, les députés optèrent pour un compromis : la constitution qu'ils proposèrent promettait la citoyenneté à tous, mais restait vague sur l'entité dont ils étaient citoyens – République française ou Union française – et sur les conditions exactes du vote des citoyens d'outre-mer.

Le projet de constitution rencontra l'opposition de la majeure partie de la droite française, moins en raison de ses réformes de l'Union française, que de controverses sur les institutions intérieures. Craignant que ce projet ne soit rejeté

54 - ANC, commission de la Constitution, *Documents de l'Assemblée nationale constituante*, rapport n° 885 : Rapport supplémentaire de la commission de la Constitution sur l'Union française, rapporteur Léopold Sédar Senghor, 5 avril 1946.

55 - ANF C//15268 : René Plevin, commissaire des Colonies, intervention à la commission de la France d'Outre-Mer, Alger, séance du 26 novembre 1943 ; Henri LAURENTIE, « Pour ou contre le colonialisme ? Les colonies françaises devant le monde nouveau », *Renaissances*, octobre 1945, p. 10 ; Charles DE GAULLE, « Discours de Bayeux du 16 juin 1946 », in *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris, La Documentation française, 1987, t. 1, p. 3-7.

56 - Paul Coste-Floret, ANC, *Débats*, 9 avril 1946, p. 1640 ; Léopold Sédar Senghor, ANC, commission de la Constitution, *Comptes rendus analytiques*, 12 février 1946, p. 443.

57 - Voir les débats à la commission de la Constitution en janvier et février 1946.

lors du référendum prévu pour le 5 mai 1946, le député sénégalais Lamine Guèye demanda à l'Assemblée d'inclure les mesures sur la citoyenneté dans une loi ordinaire. Et la proposition passa à l'unanimité. Devant ce consensus du corps législatif, le ministre des Colonies reconnut qu'il n'y aurait plus désormais qu'un seul système judiciaire, qu'un seul Code du travail, et un accès égal à l'emploi dans les services publics partout au sein de l'Union⁵⁸.

Après le non au référendum sur la Constitution, une nouvelle Assemblée constituante, plus conservatrice, fut élue. Des partisans de l'ancien système colonial se mobilisèrent pour attaquer l'extension de la citoyenneté, préférant un traitement au cas par cas⁵⁹. Comme les débats reprenaient à la nouvelle Assemblée nationale constituante, un député influent, Édouard Herriot, avertit que, si l'on appliquait à la lettre le principe de la participation égale de tous les citoyens aux corps électoraux, il suffisait de regarder les chiffres démographiques pour comprendre que la France allait devenir « la colonie de ces anciennes colonies ». Ce à quoi L. Senghor s'empressa de répliquer : « C'est du racisme⁶⁰ ! »

Mais l'argument d'É. Herriot avait déjà été avancé ; il le sera encore – y compris par L. Senghor lui-même. Une conception unitaire de l'entité politique française – un citoyen, un vote – aurait effectivement mis les députés de la France métropolitaine en minorité, mais L. Senghor et ses amis souhaitaient une France pluraliste, fédérale, au sein de laquelle chaque membre, y compris la métropole, exercerait le pouvoir pour les affaires intérieures et exprimerait sa propre « personnalité », tandis qu'un gouvernement fédéral traiterait les questions communes.

La session d'été mit en lumière les conceptions divergentes de l'Union française. Certains députés affirmaient que les Africains étaient trop primitifs pour participer aux institutions de la France ; d'autres prônaient la participation de tous à des institutions communes ; d'autres enfin voulaient introduire une certaine part d'intégration politique dans la façon classique de gouverner différemment les différents peuples d'un empire⁶¹. Le parti du gouvernement insista sur le fait qu'il continuerait de défendre une France fédérale formée de « nations et peuples », et qu'il était partisan de « l'égalité des droits et des devoirs sans distinction de race ni de religion ». Mais, son programme mettait davantage l'accent sur les « degrés d'évolution différents des divers peuples d'outre-mer » et sur la nécessité de donner à chacun « le maximum de libertés compatibles avec cette évolution ». Le gouvernement proposait désormais une forme de citoyenneté double, l'une pour

58 - Archives d'Outre-Mer, Aix-en-Provence, AP 3655 : Ministre, lettre circulaire aux Hauts Commissaires, 14 juin 1946. Le projet de loi de Lamine Guèye figure dans ANC, *Documents de l'Assemblée nationale constituante*, annexe n° 1198, 25 avril 1946, p. 1177. Voir aussi ANC, commission de la Constitution, *Comptes rendus analytiques*, 25 avril 1946, p. 784-785.

59 - « Conclusion de la réunion des états généraux de la Colonisation », *Le Monde*, 25-26 août 1946.

60 - ANC, *Débats*, 27 août 1946, p. 3334.

61 - *Ibid.*, 18-21 et 28 septembre, 2 et 4 octobre 1946, et les débats de la commission de la Constitution tout au long du mois de septembre.

« l'Union française », l'autre pour la « France ». Les députés africains craignirent alors, à juste titre, qu'en dépit des dénégations du gouvernement, la nouvelle version de la Constitution manque de la clarté nécessaire pour définir la citoyenneté et en garantir les droits⁶².

É. Herriot représentait une part significative de l'opinion française quand il évoqua la crainte d'un affaiblissement du pouvoir central dans une Union française fédérale. Il penchait pour « un fédéralisme organisé » et cita l'Union soviétique comme modèle d'État fédéral⁶³. Il se joignit ensuite à un groupe d'autres députés, dont les références à Rome, à l'URSS, au Commonwealth et à l'empire austro-hongrois, ainsi qu'aux États-Unis et à la Suisse, rattachaient les possibles configurations de l'Union française aux pratiques d'autres entités politiques composites, des empires aux fédérations.

P. Coste-Floret, député MRP, pensait que les territoires d'outre-mer pourraient faire « partie intégrante de la République française comme les républiques autonomes de l'URSS font partie de cet État ». Il réalisa – et L. Senghor et d'autres le lui rappelèrent – que la situation française présentait des difficultés particulières du fait que certains « ressortissants » des territoires d'outre-mer n'avaient d'autre nationalité que française, tandis que d'autres, comme les Marocains, possédaient la leur. Par conséquent, l'État ne comptait pas seulement des nationaux français de différents statuts, mais aussi des non-nationaux – qui, tous, allaient désormais bénéficier d'une forme de citoyenneté française, soit de l'« Union », soit de la « France ». Pour Ferhat Abbas d'Algérie – où les musulmans avaient longtemps été des nationaux sans être citoyens français – la question était précisément de reconnaître une nationalité algérienne au sein de l'État français : « Pour nous, le problème est de trouver une forme qui permette d'intégrer le nationalisme musulman à la politique française et la forme la meilleure nous semble être le fédéralisme⁶⁴. »

L'histoire de la colonisation française a commencé à s'insérer à part entière dans le débat lorsqu'il est apparu clairement que les deux formes différentes de citoyenneté, que prévoyait le programme du gouvernement, impliquaient deux modes différents de représentation – non seulement différents mais inégaux. Les Européens résidants en Algérie ou dans les territoires d'outre-mer seraient représentés de façon particulière, et souvent leur poids équivaldrait à celui d'un nombre beaucoup plus important d'indigènes. Comme le disait bien F. Abbas : « La colonisation ne doit pas être constitutionnalisée⁶⁵. » Et ce fut contre cette constitutionnalisation de l'inégalité que les députés originaires d'Algérie, d'Afrique et d'autres régions de la France d'outre-mer s'unirent pour former un « intergroupe », et

62 - ANC, *Documents de l'Assemblée nationale constituante*, Rapport de la commission de la Constitution, annexe II-350, séance du 2 août 1946, p. 295-298.

63 - ANC, *Débats*, 27 août 1946, p. 3334.

64 - Paul Coste-Floret, ANC, commission de la Constitution, *Comptes rendus analytiques*, 12 septembre 1946, p. 510 et 518 ; Ferhat Abbas, *ibid.*, 19 septembre 1946, p. 577.

65 - F. Abbas, *ibid.*, p. 509. Félix Houphouët-Boigny de la Côte-d'Ivoire s'exprima dans les mêmes termes : « Mais ne constitutionnalisez pas une discrimination raciale », *ibid.*, p. 598.

préserver ce qu'ils jugeaient avoir acquis quelques mois plus tôt. Comme le gouvernement persistait à vouloir créer une citoyenneté de second rang pour l'Union et une représentation inégale, l'intergroupe quitta certaines séances et ses députés refusèrent d'associer leurs noms à la Constitution. Leur détermination porta ses fruits : les membres du gouvernement réalisèrent « qu'il est impossible de voter un texte sur l'Union Française en l'absence, soit des représentants des territoires d'Outre-Mer, soit d'une grande partie des députés métropolitains⁶⁶. »

Le gouvernement dut reculer. Les Français européens, établis outre-mer, allaient continuer pendant un certain temps à élire leurs propres représentants – le double collège – et la représentation des anciens sujets ne serait pas proportionnelle à la population, mais ces dispositions ne furent pas inscrites dans la Constitution. Sur la question de la citoyenneté, les revendications radicales des députés africains et d'outre-mer furent satisfaites, mais dans un langage subtilement ambigu, proche de ce que L. Senghor avait initialement suggéré : les habitants des territoires d'outre-mer acquéraient les « qualités du citoyen », mais de quelle entité politique ? La question restait en suspens. La version définitive (article 80) stipulait que « Tous les ressortissants des territoires d'outre-mer ont la qualité de citoyen, au même titre que les nationaux français de la métropole ou des territoires d'outre-mer. Des lois particulières établiront les conditions dans lesquelles ils exercent leurs droits de citoyens. » L'article suivant (81) spécifiait que « Tous les nationaux français et les ressortissants de l'Union française ont la qualité de citoyen de l'Union française qui leur assure la jouissance des droits et libertés garantis par le préambule de la présente Constitution. »

La différence entre ces deux articles reflète bien la complexité de la France qu'il s'agissait de définir. Dans les territoires d'outre-mer, les Africains d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique équatoriale, considérés comme des nationaux français, auraient la qualité de citoyen, alors que les habitants des anciens protectorats, comme les Marocains, seraient citoyens de l'Union française. P. Coste-Floret défendit cette dernière mesure en des termes presque senghorien : il ne présumait pas que les Marocains ou les Tunisiens *voulaient* être citoyens français, mais ceux-ci bénéficieraient des mêmes droits que les citoyens français. Les Africains étaient tout simplement citoyens, sans que soit précisé s'ils l'étaient de la République française – mais ils étaient clairement des *nationaux*. Les Algériens musulmans, nationaux depuis longtemps, seraient désormais tous citoyens. P. Coste-Floret insista sur le fait qu'en ce qui concernait les habitants des territoires d'outre-mer, le texte constitutionnel reprenait la loi de L. Guèye de mai 1946, ce que ce dernier confirma à l'Assemblée⁶⁷.

66 - Paul Coste-Floret, ANC, commission de la Constitution, *Comptes rendus analytiques*, 19 septembre 1946, p. 610. Sur ce départ en signe de protestation, *ibid.*, p. 598-599, ainsi que *Libération*, 21 septembre 1946 ; Lamine GUËYE, *Itinéraire africain*, Paris, Présence Africaine, 1966, p. 161-162, et D. Bruce MARSHALL, *The French colonial myth and constitution-making in the Fourth Republic*, New Haven, Yale University Press, 1973, p. 286-289.

67 - ANC, *Débats*, 20 septembre 1946, p. 3908-3909.

L'article 82 accordait notamment aux Africains, non soumis au Code civil français, le droit de recourir aux tribunaux islamiques ou coutumiers pour les actes de mariage, de succession et autres questions d'ordre civil, à moins de renoncer à leur « statut personnel ». L'ensemble de ces clauses permettait au ministre de l'Outre-Mer de proclamer : « Le législateur a voulu marquer par là la parfaite égalité de tous dans la vie publique, mais non la parfaite identité des Français de la Métropole et des Français d'Outre-Mer⁶⁸. »

Il ne s'agit pas de dire que la France est devenue en 1946 un paradis, modèle de multiculturalisme et d'égalité. Le gouvernement pouvait se révéler impitoyable quand il interdisait des mouvements politiques osant franchir des limites imprécises. Jamais les membres de l'Union française n'obtinrent l'autonomie administrative ni politique qui leur avait été promise. Le droit de vote n'a été étendu que progressivement, jusqu'au suffrage universel en 1956. L'extension de la citoyenneté a néanmoins été plus rapide que l'obtention du droit de vote par les femmes de France métropolitaine, qui a pris de 1789 à 1944. L'Assemblée nationale comptait des députés des territoires d'outre-mer et d'Algérie, mais pas en proportion de la population, et ils étaient élus dans des collèges séparés : les citoyens dont l'état civil était français d'un côté, et ceux qui possédaient un état civil particulier (y compris les musulmans) de l'autre. Il existait aussi une Assemblée de l'Union, composée de délégués de métropole et d'outre-mer, qui n'était cependant que consultative. Le président de la République était aussi président de l'Union française, mais à ce titre il n'avait pas de cabinet – les ministres n'étaient responsables que devant l'Assemblée nationale. Cette structure institutionnelle restait inconsistante pour un État qui n'était ni fédéral ni unitaire⁶⁹.

Au Vietnam et en Algérie, engagés dans des conflits de plus en plus polarisés, la citoyenneté impériale, venue trop tardivement, s'est révélée une solution inadaptée. En Afrique de l'Ouest, en revanche, elle est devenue le tremplin d'autres revendications et, face aux législateurs, aux syndicats, aux associations de vétérans et aux mouvements politiques, il devenait difficile de résister aux demandes de parité dans la législation du travail ou dans les critères d'accès à l'éducation, et ces exigences coûtaient de plus en plus cher à la France métropolitaine. Les fluctuations de la politique de citoyenneté provenaient du lien établi entre droits et devoirs : l'État, qui voulait imposer des devoirs aux citoyens, ne pouvait aisément ignorer leurs demandes de droits, sans saper les bases mêmes autour desquels s'articulait sa propre légitimité.

Les mouvements politiques et sociaux en Afrique de l'Ouest surent tirer parti des droits que la citoyenneté permettait de revendiquer. Ils maintinrent fermement la pression à la fin des années 1940 et au début des années 1950 afin de remédier aux défauts de la Constitution : il s'agissait de donner de vrais pouvoirs

68 - Archives du Sénégal [ci-après AS] 17G 152 : AOF, Directeur général des Affaires politiques, administratives et sociales, note, juillet 1946.

69 - François BORELLA, *L'évolution politique et juridique de l'Union française depuis 1946*, Paris, LGDJ, 1958.

à l'assemblée fédérale sur les questions concernant la France d'outre-mer, et un réel pouvoir aux assemblées territoriales pour les problèmes locaux, afin de supprimer le double collège, de réduire les disparités entre les poids respectifs des suffrages, et d'instituer le suffrage universel dans toute la France d'outre-mer. Parallèlement, les syndicats mettaient l'accent sur les dimensions sociales et économiques de la citoyenneté. Or, une citoyenneté sociale présentait, après la guerre, une portée bien plus importante qu'auparavant dans la France métropolitaine : progressivement les acquis sociaux furent étendus et consolidés, pour aboutir à l'État-providence. Les Africains purent réclamer que la législation sociale s'applique à eux comme à tout autre citoyen, et ils revendiquèrent résolument l'égalité des salaires, des avantages et un même accès à l'éducation et aux soins médicaux⁷⁰.

La dimension sociale et politique de la citoyenneté représentait néanmoins un dilemme pour le gouvernement. La logique de la parité, amorcée en 1946, impliquait l'élévation du niveau de vie de la France africaine. Étant donné le décalage économique entre la France métropolitaine et celle d'outre-mer, l'escalade des revendications risquait de coûter des sommes colossales. En 1956, le gouvernement manifesta sa volonté de satisfaire les demandes politiques clefs, dans l'espoir d'éviter les revendications sociales. Plaidant pour un semblable changement de politique, un député influent déclara à l'Assemblée nationale (sans révéler ses méthodes de calcul) que l'objectif de « l'égalité de niveaux de vie » outre-mer risquait de coûter aux contribuables métropolitains de 25 à 30 % de leur propre niveau de vie⁷¹.

La législation de 1956, la loi-cadre, établit le suffrage universel. Comme il était prévisible, dans les territoires, les élections mirent en place des gouvernements élus par une majorité d'Africains. Les assemblées territoriales, jusqu'alors réduites à la portion congrue, bénéficièrent d'un pouvoir de décision sur le plan budgétaire, tandis que les institutions qui exerçaient d'importantes fonctions pour tous les territoires d'Afrique occidentale française et qui étaient jusqu'alors des instruments de centralisation administrative furent dépouillées de la plupart de leurs prérogatives et ne tardèrent pas à être abandonnées. Désormais, espéraient les dirigeants français, les gouvernements élus dans chaque territoire par les contribuables africains paieraient eux-mêmes le montant de leurs prestations sociales.

Parfaitement conscients que la plus grande autonomie des territoires signifiait une réduction des demandes de soutien financier auprès de la République française, les dirigeants africains s'efforcèrent d'exercer le pouvoir que la nouvelle loi leur conférait. L. Senghor perçut clairement le prix à payer : l'Afrique allait être « balkanisée », divisée en pays trop petits pour être performants économiquement et politiquement⁷². Les possibilités d'une fédération – laissées ouvertes sans être pleinement mises en œuvre en 1946 – avaient été écartées au profit de l'autonomie

70 - Frederick COOPER, *Décolonisation et travail en Afrique : L'Afrique britannique et française (1935-1960)*, Paris, Karthala, 2004.

71 - Pierre-Henri Teitgen, Assemblée nationale, *Débats*, 20 mars 1956, p. 1072-1073.

72 - « La loi-cadre vue par Léopold Senghor », *L'Afrique Nouvelle*, 20 mars 1956 ; *L'Unité*, 29 décembre 1956.

territoriale, affaiblissant les bases institutionnelles des revendications en faveur de l'égalité au sein du peuple français tout entier⁷³.

L. Senghor tenta de garder présentes à l'esprit d'autres conceptions d'État post-impérial, en faisant notamment référence à un autre empire morcelé – l'empire ottoman divisé en entités politiques trop petites pour posséder une certaine capacité d'action et ne pouvant se considérer vraiment nationales qu'à condition d'évincer les populations minoritaires. Il resta partisan, jusqu'en 1960, de transformer l'empire en une fédération. Les différents pays africains – comme le Sénégal – formeraient ensemble une fédération africaine, qui s'intégrerait dans une confédération française, dont la République ne serait qu'une partie. Comme l'a bien dit l'allié politique de L. Senghor, Mamadou Dia : « Il faut qu'en définitive, la conception impérialiste d'État-nation fasse place à la conception moderne d'État multinational⁷⁴. »

Il serait plus juste de considérer l'entité politique multinationale, que L. Senghor et M. Dia souhaitaient construire, comme une excroissance de l'ensemble composite né de l'impérialisme français. Mais le caractère « moderne » de leur idée de fédération témoignait d'une autre perspective que celle d'un État territorial. Leur vision se heurta à un double obstacle : une administration française qui avait appris le coût d'une citoyenneté sociale et économique, même si elle continuait d'espérer maintenir ses anciennes colonies africaines de plus en plus autonomes sous une forme de souveraineté française ; et des gouvernements africains qui avaient pris les rênes du pouvoir territorial et avaient affermi leur électorat dans leurs pays respectifs, encouragés par les allocations et le patronage du gouvernement. Il n'est pas certain que la plupart des électeurs africains, dès lors que le suffrage était universel, aient partagé leur méfiance envers le nationalisme territorial et aient situé la nationalité à un niveau plus panafricain, mais tel n'est pas le propos ici. La structure institutionnelle du gouvernement d'après 1956 accordait des moyens réels aux dirigeants des territoires, alors que le fédéralisme exigeait une vision à plus long terme. L. Senghor et M. Dia ne furent pas loin de persuader les dirigeants du Soudan, du Dahomey, de la Haute-Volta et du Niger de former une fédération d'Afrique de l'Ouest francophone, mais ils se heurtèrent à la forte opposition de la Côte-d'Ivoire – pays le plus riche qui avait tout à gagner à sortir de l'empire colonial en solitaire. Finalement, seuls le Soudan et le Sénégal s'unirent pour former la fédération du Mali, qui tenta vaillamment de concevoir des institutions fédérales – toujours au sein d'une confédération française – mais qui avorta devant les craintes des dirigeants de voir compromises leurs bases politiques territoriales⁷⁵. Le fédéralisme africain échoua mais, là encore, lorsque les pays

73 - F. COOPER, *Décolonisation et travail...*, *op. cit.*

74 - *La Condition Humaine*, 29 août 1955. Voir aussi *La Condition Humaine*, 29 novembre 1951 et 31 mai 1956.

75 - Joseph-Roger DE BENOIST, *L'Afrique occidentale française de la conférence de Brazzaville (1944) à l'indépendance (1960)*, Dakar, Nouvelles Éditions Africaines, 1982, et William J. FOLTZ, *From French West Africa to the Mali Federation*, New Haven, Yale University Press, 1965.

africains obtinrent leur indépendance en 1960, le triomphe de l'État-nation n'apporta pas vraiment la libération que les activistes politiques recherchaient dans les années 1950.

À la fin des années 1950, à l'heure où les dirigeants africains s'opposaient au sujet d'une fédération, se jouait avec les chefs d'État français le dernier acte des débats sur la portée de la citoyenneté et de la nationalité dans un système impérial. Alors que la France tentait de se maintenir comme entité politique supranationale au cœur d'un conflit sanglant en Algérie, la nouvelle Constitution de 1958 rétablissait l'Union française sous le nom de Communauté française. Les territoires d'outre-mer devenaient des « États membres », qui avaient désormais le droit de se retirer et de demander l'indépendance à leur gré. Ils n'envoyaient plus de délégués à l'Assemblée nationale à Paris, mais leurs dirigeants formaient, avec le président de la République et le Premier ministre, un conseil exécutif qui se réunissait régulièrement pour décider des questions qui concernaient toute la Communauté. La structure particulière à l'Union française se retrouvait en partie dans la Communauté : le président de la République était aussi président de la Communauté, mais ses ministres, les fonctionnaires et les militaires étaient responsables devant la République. L'autorité budgétaire et législative des États membres avait acquis du poids.

La Constitution spécifiait qu'il n'existait qu'une seule citoyenneté « de la République française et de la Communauté », sans mention de la nationalité. Mais cette citoyenneté impliquait que tout habitant d'un État membre – Dahomey ou Sénégal par exemple – avait les mêmes droits que tout autre citoyen et pouvait les exercer partout dans la Communauté, et donc – principale répercussion – que tout Africain français pouvait venir en métropole, la quitter, y étudier et y chercher du travail sans avoir besoin d'aucune autorisation administrative.

Les dispositions de la Constitution de 1958 sur la citoyenneté suscitèrent peu de controverses : elles s'inscrivaient essentiellement dans la continuité de celles de 1946, y compris le droit de conserver son statut personnel. La nationalité souleva en revanche davantage de polémiques, même si l'enjeu n'en était pas clair. Initialement, et sans provoquer de contestation, le conseil exécutif accepta la proposition du gouvernement français d'une nationalité unique « de la République française et de la Communauté ». Puis, au cours de 1959, les dirigeants africains se ravisèrent, demandant au conseil exécutif de reconsidérer ce point. Deux conceptions de la nationalité s'affrontaient : un statut de droit international qui impliquait la reconnaissance, par des États eux-mêmes reconnus, du caractère distinct de l'entité en question ; et une vision plus subjective, correspondant à l'expression d'une unité et d'une communauté de caractères propres à une « population ». Les juristes français prônaient la première définition, les dirigeants africains, la seconde. Ceux-ci souhaitaient une citoyenneté – qui implique des droits égaux – mais non la submersion de la culture et de la politique communes de l'Afrique dans une individualité nationale française unique⁷⁶.

76 - Pour un compte rendu gouvernemental de la reconsidération de la nationalité, voir ANF, fonds Jacques Foccart, FPU 215 : Communauté, Secrétariat Général, « Note relative à la nationalité », 14 novembre 1959.

Le conseil exécutif engagea des experts chargés d'étudier le moyen de préserver à la fois « l'existence de la Communauté et sa cohésion » et « la personnalité des États par l'intermédiaire d'une nationalité propre »⁷⁷. Comme en 1946, les experts cherchèrent des exemples pour illustrer différentes possibilités et citèrent des entités politiques complexes, issues de l'expansion d'empires, l'URSS et le Commonwealth britannique, et deux formes de fédération, la Suisse et les États-Unis. Même si l'URSS exerçait sa souveraineté sur toutes les républiques nationales à l'intérieur de ses frontières, ce qui n'était pas le cas de la Grande-Bretagne sur le Commonwealth, l'une et l'autre structures impliquaient la reconnaissance d'un passé commun, le fait que, sur tout le territoire, personne n'était un « parfait étranger », et une conception de la nationalité qui permettait les superpositions : on pouvait être à la fois australien et britannique, ukrainien et soviétique. Pareillement, on pourrait être sénégalais et – mais d'une autre manière – aussi français⁷⁸. Faisant la synthèse de ces idées, les experts proposèrent une solution : « une nationalité superposée ».

Chaque pays pourrait décider de l'identité de ses nationaux, dont le statut serait automatiquement celui de national « de la République française et de la Communauté ». Il en résulta une situation qui peut paraître curieuse : il revenait aux fonctionnaires d'Abidjan ou de Dakar de décider qui était un national – et un citoyen – de France, disposant exactement des mêmes droits qu'un natif de Lyon, par exemple. La décision du conseil impliquait que : « Tout national d'un État de la Communauté est citoyen de la Communauté [...] Tout citoyen de la Communauté jouit des libertés publiques sur le territoire de chaque État de la Communauté dans les mêmes conditions que les nationaux de cet État⁷⁹. » Les juristes qui conseillaient les dirigeants français eurent bien conscience que les territoires d'outre-mer devenaient progressivement plus nationaux sur le plan de la sensibilité, et plus autonomes dans la pratique – c'est-à-dire qu'ils s'acheminaient vers l'indépendance –, mais ils persistaient à tenter d'étendre, dans le cadre du droit international,

77 - ANF, fonds Jacques Foccart, FPU 201 : Conseil Exécutif de la Communauté, « Procès Verbal de la Réunion du Comité des experts chargés de l'étude des problèmes de la nationalité et de la citoyenneté », 16 novembre 1959.

78 - ANF, fonds Jacques Foccart, FPU 201 : « Notes. La citoyenneté des États composés : son application à la Communauté » [1959] ; ANF, fonds Jacques Foccart, FPU 198 : Léon Boissier Palun, « Condition des personnes dans la perspective de l'indépendance du Mali », Haut Commissaire, Dakar, au Président de la Communauté. Les juristes français, selon L. Boissier Palun, comprenaient la citoyenneté du Commonwealth, définie dans le Nationalities Act de 1948, ainsi : « Au-dessus des nationalités locales, existe une citoyenneté du Commonwealth qui correspond au maintien des liens communautaires. » Chaque dominion déterminait qui étaient ses nationaux et quels droits ils possédaient. À l'intérieur du Royaume-Uni, tous les citoyens du Commonwealth avaient les mêmes droits que les nationaux du Royaume-Uni ; au Canada, tout citoyen de n'importe quel dominion du Commonwealth avait les mêmes droits qu'un Canadien. Voir aussi Kathleen PAUL, *Whitewashing Britain: Race and citizenship in the postwar era*, Ithaca, Cornell University Press, 1997.

79 - ANF, fonds Jacques Foccart, FPU 215 : Conseil Exécutif de la Communauté, « Comité des experts chargés de l'étude des problèmes de la nationalité et de la citoyenneté », compte rendu des réunions des 16 et 18 novembre 1959.

les possibilités de reconnaissance d'une nationalité, au niveau à la fois du territoire et de la communauté⁸⁰. La nationalité de la Communauté serait reconnue internationalement, et la France assurerait la protection de tous ses citoyens à l'étranger, mais, au sein de la Communauté française, plusieurs nationalités distinctes seraient reconnues. Le gouvernement de Charles de Gaulle tenait tellement à conserver la Communauté qu'il adhéra à cette notion et, en décembre 1959, le conseil exécutif vota l'acceptation d'une nationalité de la Communauté française, superposée à d'autres nationalités de la France d'outre-mer⁸¹.

Les Africains se révélèrent moins convaincus, notamment parce qu'ils ne s'accordaient pas sur la question de savoir si la nationalité se décidait au niveau du « Niger », du « Sénégal », ou bien de l'« Afrique ». Quand le Sénégal et le Soudan s'unirent pour former l'éphémère fédération du Mali, ses dirigeants réclamèrent la nationalité malienne. M. Dia attribua la création de l'État du Mali à « notre volonté nationale malienne ; je ne dis pas sénégalaise ou soudanaise, car il ne peut y avoir de nation à l'échelon de nos États – je dis notre volonté malienne, et nous avons la conviction constante que la cause que nous servons est la cause malienne, et par là même celle de l'Afrique⁸². »

En 1959, par conséquent, l'idée que la nationalité et la citoyenneté allaient de pair et devaient nécessairement renvoyer à des entités clairement définies, distinctes sur le plan du territoire, était loin d'être admise. Il fallut attendre 1960 pour que les éventualités d'une citoyenneté impériale et d'une nationalité panafricaine s'évanouissent, et elles s'évanouirent ensemble⁸³. Quand les dirigeants africains comprirent qu'ils ne pourraient s'accorder sur une fédération commune, ils se désintéressèrent de la Communauté française, au sein de laquelle ils auraient pu espérer former un groupe puissant. Les activistes politiques de différentes régions s'orientèrent alors vers des négociations bilatérales avec le gouvernement français sur les modalités de l'indépendance.

Ces modalités comportaient des avantages que la Communauté avait procurés, y compris les droits réciproques des citoyens de France et des nouveaux États africains à entrer et résider sur les territoires les uns des autres. Pendant un certain temps, la France est restée tiraillée entre le désir de présider une Communauté française supranationale et la crainte du coût de l'élévation du niveau de vie

80 - ANF, fonds Jacques Foccart, FPR 106 : *Le Jurisconsulte*, 807, 7 décembre 1959 ; note pour le ministre sur la « Communauté ».

81 - ANF, fonds Jacques Foccart, FPU 215 : Conseil Exécutif de la Communauté, 11 au 11 décembre 1959, « Relève des décisions qui résultent de l'approbation du rapport sur la nationalité et la citoyenneté par le Conseil Exécutif », et Centre d'archives contemporaines, Fontainebleau, 950236/1 : Premier ministre au ministre de la Justice, 14 janvier 1960.

82 - AS, VP 93 : Discours de clôture, 31 octobre 1959, au premier séminaire national d'études pour les responsables politiques, parlementaires, gouvernementaux sur la construction nationale.

83 - La meilleure évocation de cette question se trouve dans W. J. FOLTZ, *From French West Africa...*, *op. cit.*, mais la récente ouverture des archives de la Fédération (AS, fonds FM), et du fonds Jacques Foccart (ANF, fonds FPU et FPR), permet aujourd'hui un approfondissement de cet épisode, dont F. Cooper étudie les aspects.

de tous ses citoyens. En 1960, elle s'est déchargée de ses responsabilités de souveraineté en Afrique de l'Ouest – y compris du coûteux engagement d'entretenir un empire de citoyens à l'ère de l'État-providence. Les fonctionnaires français essayèrent d'adoucir cette rupture en continuant d'exercer une certaine influence dans la région, à travers divers organismes – soutien à « la francophonie », pactes militaires avec les gouvernements africains coopératifs, relations personnelles et clientélistes avec les dirigeants africains.

Le démembrement de l'empire franco-africain en État-nations aux territoires indépendants ne fut pas l'aboutissement d'une trajectoire en ligne droite, mais le fruit de contingences et de compromis par des acteurs politiques aux objectifs divergents. Les accords d'indépendance de 1960 fermaient la voie aux possibilités de transformation de l'empire en une forme de fédération. Finalement, seul le Mali tenta – sans succès – de fonctionner comme un État composite, mais échoua en tant que nation potentielle. Le Sénégal et le Soudan – qui prirent le nom de Mali – ne tardèrent pas à rédiger chacun des actes de nationalité qui définissaient le national et le citoyen selon les conventions du droit international⁸⁴.

Entre-temps, la France devenait plus nationale que jamais. Quand les représentants algériens quittèrent l'Assemblée nationale, ayant gagné leur indépendance en 1962, le corps législatif français devint cette sorte d'organe franco-français dont on se plaint aujourd'hui. Le droit d'entrer en France métropolitaine pour les Africains et les Algériens, en tant que qu'anciens citoyens, fut maintenu pendant un certain temps par des traités. Puis, dans les années 1970, une France de plus en plus xénophobe tenta d'en exclure les descendants de ceux qu'elle avait autrefois souhaité garder⁸⁵.

Le fédéralisme, que certains dirigeants africains avaient appelé de leurs vœux, représentait une alternative au colonialisme répressif qu'ils avaient connu comme à un monde divisé en État-nations. L. Senghor, parmi d'autres, pensait que la souveraineté pouvait se stratifier, au XX^e siècle autant qu'au XVI^e siècle, que différents échelons de pouvoir politique et des degrés d'appartenance multiples pouvaient être compatibles. Alors même que la transformation de l'empire en une fédération échouait dans l'Union et la Communauté françaises, les Européens commençaient à envisager de renoncer à certaines parts de leur souveraineté au profit d'un corps supranational, amorçant la longue route qui allait mener à l'Union européenne – mais ils cherchaient alors à créer une communauté pour eux seuls.

Les alternatives auxquelles les dirigeants politiques français et africains furent confrontés au lendemain de la Seconde Guerre mondiale ne correspondaient pas aux dichotomies entre empire et État-nation : leurs propositions en faveur de

84 - Roger DECOTTIGNIES et Marc DE BIÉVILLE, *Les nationalités africaines*, Paris, A. Pedone, 1963.

85 - Les changements, après l'indépendance, de la législation sur la nationalité concernant la France et le Mali sont retracés dans ANF, fonds Jacques Foccart, FPU 557. Plus généralement, voir Patrick WEIL, *Qu'est-ce qu'un Français. Histoire de la nationalité française depuis la Révolution*, Paris, Grasset, 2002.

formes de souveraineté superposées tiraient leur source de la longue histoire d'entités politiques complexes. Jusqu'en 1960 encore, la France réfléchissait en termes d'empire – entité politique dont les différentes parties pouvaient être gouvernées différemment – et c'est pourquoi la relation entre empire et citoyenneté pouvait, en 1946, être invoquée en se référant à la Rome antique. Une fédération était une option envisageable dans les années 1950 parce que les dirigeants de la France, tant métropolitaine qu'africaine, concevaient l'organisation du pouvoir impérial selon des modes qui se recoupaient, et chacun pouvait tenter de l'orienter dans un sens ou un autre. La citoyenneté de l'empire présentait bien des attraits au milieu du *xx*^e siècle. Elle offrait à la France métropolitaine la possibilité de conserver une part de souveraineté outre-mer, et à la France africaine un accès à des ressources plus importantes que celles que pouvaient fournir de petits États-nations pauvres, ainsi que la possibilité de nouer de plus larges liens de solidarité avec les autres pays africains francophones, et avec la métropole.

La perception actuelle de la nature particulière de la nation française, de l'indivisibilité de la République, et de l'équivalence de tous les citoyens, a chassé de notre mémoire les débats passionnés des années 1940 et 1950 sur la question de savoir si la France devait opter pour une structure unitaire ou fédérale, et si certains citoyens pouvaient disposer d'un ensemble de droits différent des autres. Pourquoi l'éventualité d'une citoyenneté supranationale a-t-elle occupé une place aussi importante dans la rédaction de la Constitution française de 1946, puis de nouveau en 1958 ? Pourquoi les hommes politiques de haut rang et de l'envergure d'un Senghor ou d'un de Gaulle ont-ils été tentés de repenser la souveraineté en termes d'entité complexe et fédérale et non nationale, encore en 1959 et 1960 ? Pourquoi les contours de la nationalité – concept que l'on pourrait supposer porteur d'affinités culturelles et de solidarité – étaient-ils si flous à cette époque que les dirigeants peinèrent à décider si la « nation » était française, sénégalaise, malienne, africaine ou bien s'il ne pouvait pas exister une « nationalité superposée de la République française et de la Communauté » ?

Une lecture conventionnelle de l'histoire, comme un mouvement allant de l'empire à l'État-nation, ne suffit pas à expliquer ces initiatives politiques, ces efforts, et ces débats. Projeter sur le passé la conception d'une République française unitaire, fondée sur une relation individuelle de chacun à l'État, occulte la vision politique d'un Français de centre droit de 1946 qui prônait « une démocratie de groupes » pour la *IV*^e République. Une trajectoire uniquement orientée vers la nation ne peut rendre compte de l'acceptation par de Gaulle des revendications des Africains quant à la coexistence de plusieurs nationalités, offrant de plein droit la citoyenneté française, partout à l'intérieur de la Communauté issue de l'empire français.

Le sens des débats sur la citoyenneté dans la France de l'après-guerre s'éclaire par la réalité historique de la compétition entre empires. Députés et activistes politiques se référaient aux empires de l'Antiquité comme du temps présent, et à des entités politiques existantes complexes, multinationales. Jusqu'au milieu

du ^{xx}^e siècle, de grandes puissances comme de plus petites menèrent des politiques impériales. La rivalité au niveau mondial de deux entités géantes et complexes – les États-Unis d'Amérique et l'Union des républiques socialistes soviétiques, dont les noms mêmes renvoient à des modes différents de fédération – illustre bien l'un des aspects de cette politique. Autre aspect – au niveau de l'Europe – la perspective d'une confédération avec d'autres États européens est apparue avec le traité de Rome en 1957. La situation dans laquelle cette possibilité devenait imaginable était celle que nous avons examinée ici : le fait que la France à la fin de la guerre avait connu une longue histoire en tant qu'empire et qu'elle tentait de se reconstruire comme république.

En leur qualité de dirigeants d'un empire, les hommes politiques français de 1946, et même encore de 1959-1960, essayaient de résoudre des problèmes très anciens, qui ne se sont pas uniquement posés aux entités politiques désignées conventionnellement comme modernes. Depuis toujours, les empires ont été confrontés aux mêmes dilemmes : comment harmoniser intégration et différence, avec assez d'efficacité pour créer chez des élites différentes le sentiment de poursuivre des objectifs communs et de partager des intérêts ; comment susciter et cultiver la participation effective des populations diverses d'une entité politique très vaste ? Mais, si les défis fondamentaux que représente le gouvernement d'un empire n'étaient pas nouveaux, les modalités selon lesquelles l'adhésion pouvait être suscitée avaient changé. Depuis le ^{xviii}^e siècle, le principe de la souveraineté populaire – selon lequel les citoyens devraient se gouverner eux-mêmes et définir leurs propres droits – avait gagné du terrain. Le suffrage démocratique, encore contesté et fragile dans les années 1940, augmentait la pression sur ceux qui se trouvaient à l'intérieur ou à l'extérieur d'une entité politique. L'avènement d'un État-providence rehaussait encore les enjeux d'un projet d'empire. Au milieu du ^{xx}^e siècle, l'intégration dans un État européen permettait de revendiquer une participation politique au gouvernement et l'accès à des ressources économiques bien plus étendues qu'auparavant.

Le fait que la France d'après-guerre soit une république a joué un rôle important, parce que tout citoyen de l'empire pouvait revendiquer non seulement des droits sociaux et politiques mais les mêmes droits que les autres ressortissants. En outre, comme à Rome, l'empire républicain impliquait que les gouvernés participaient au façonnement de la communauté politique. L'idée que le peuple détenait la souveraineté, qui pouvait donc être définie par ses représentants, a été déterminante quant à la façon dont l'Union française s'est formée après la guerre et s'est dissoute ensuite – quand les dirigeants africains ont lutté en faveur d'une politique d'intégration en France et quand ils ont décidé de diriger leurs propres États.

Comme nous l'avons vu, les participants aux débats sur la Constitution française se référèrent de temps à autre à l'Union soviétique. Une politique d'empire y était également menée, qui reposait en revanche sur des droits accordés à des groupes – non à des individus – et sur une attention explicite aux différences, notamment ethniques. Les dirigeants soviétiques, qui héritaient d'une longue tradition impériale, avaient créé une fédération de républiques, émaillée de régimes spéciaux et d'autorités régionales des plus hétérogènes. Leurs innovations, comme

le parti unique et le pouvoir exercé par les communistes selon un système hiérarchisé, leur épargnèrent les contestations politiques sur la citoyenneté à la manière française ou romaine. Pourtant, pour l'URSS aussi, l'empire a été un facteur déterminant, non seulement au niveau de la configuration de l'entité politique, mais aussi de sa dissolution. Les frontières qui importaient ne séparaient pas les citoyens de l'intérieur de ceux de l'extérieur, mais les gouvernants des gouvernés. Pour les premiers, la politique consistait à jouer sur les droits collectifs et les ressources. Quand, à la fin des années 1980, les gratifications des dirigeants se tarirent, les élites commencèrent à saper le système du Parti, puis à morceler l'État en ses différentes parties – l'empire leur fournissant une carte toute prête des pays qui allaient le remplacer – pour ensuite entreprendre de les reconstruire, le plus souvent suivant des schémas familiaux.

Considérer les différentes situations impériales à travers le temps et l'espace permet de comprendre la particularité de la conception actuelle, qui veut que la citoyenneté, les droits et l'État-nation soient indissociables. Une perspective plus extensive révèle que, dans des contextes différents, les droits et la citoyenneté ont pu être discutés ou établis selon des modalités beaucoup plus variées et complexes que le modèle conventionnel de l'État-nation ne le suggère. Nous avons examiné les options et les modèles de structure qui ont existé à diverses époques, et observé que, même durant la décennie qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, les hommes politiques disposaient de multiples possibilités, y compris celle de remodeler l'empire colonial sous la forme d'une fédération ou d'une confédération, et non pas uniquement d'entités politiques définies comme nations.

Les empires ont continué, au cœur du XX^e siècle, à fournir le contexte et le lexique des remaniements politiques. Pour avoir une plus large vision des multiples droits et différences et de la manière dont les uns s'articulent aux autres, il convient de tenir compte des différentes traditions impériales, et des évolutions des empires. Notre analyse s'est concentrée sur deux passés impériaux – romain et eurasiatique – et sur deux empires récents – français et russe –, et sur la façon dont chacun a résolu le problème de l'administration de plusieurs populations différentes. La citoyenneté romaine impliquait une parité de droits juridiques mais non de statuts; le régime impérial russe ne prévoyait ni parité juridique, ni égalité des droits, ni égalité des statuts. Mais, la Rome antique, la Russie impériale, et l'Union soviétique parvinrent à intégrer des populations différentes. À Rome, la citoyenneté, progressivement étendue, offrit aux élites la protection du droit romain et le sentiment d'une supériorité culturelle sur ceux qui n'appartenaient pas au monde romain. En Russie, une politique souple de droits différenciés a permis à des groupes sous surveillance mais autonomes d'être intégrés tout en conservant leurs particularismes. En URSS, les différenciations subsistèrent au sein de l'« amitié des peuples », dont les dirigeants étaient formés, nommés, et dirigés par un parti unique.

Nous avons souligné également une autre dimension de la politique impériale – la façon dont la souveraineté même était envisagée et exercée. À Rome et en France, les polémiques sur la participation au gouvernement ont perduré au cœur même du pouvoir et modifié les institutions et les règlements, ce qui n'a pas été le cas pour l'empire russe où le pouvoir de transformer les droits des gouvernés

était monopolisé par les gouvernants. Les gouvernés pouvaient néanmoins espérer que leur mode de vie et leurs différences soient reconnus par les gouvernants. Les notions de droits et de revendications afférentes ont pris des formes différentes en Russie et en Afrique de l'Ouest française, mais ces concepts de droit et de citoyenneté sont intéressants pour comprendre les politiques adoptées dans les deux exemples. Les régimes de droits ont été façonnés par les relations de pouvoir dont ils sont les fruits; ils ont aussi ouvert la voie à des contestations ou des changements de ces relations. Admettre que les régimes de droits ont l'empire pour contexte n'infère nullement la réussite ni la qualité d'aucune option particulière: ni Catherine II ni L. Senghor n'ont résolu le problème de la création de sociétés multiculturelles et égalitaires. La disparition des empires coloniaux du XIX^e siècle et du début du XX^e siècle ne doit susciter ni regrets ni nostalgie. Mais nous avons signalé qu'il existe plusieurs trajectoires impériales et également plusieurs chemins pour sortir d'un empire colonial, pas seulement vers l'État-nation. Cette multiplicité de trajectoires peut nous permettre d'imaginer, à l'avenir, la citoyenneté et les droits selon de nouvelles configurations.

Jane Burbank et Frederick Cooper
New York University

Traduit de l'anglais par Christine Piot

