

## LE BON CITOYEN

Francis DELPÉRÉE\*

---

**N**ul ne l'ignore. La Déclaration des droits et devoirs de l'homme et du citoyen du 22 août 1795, encore appelée Déclaration de l'an III, ne figure pas parmi les règles qui composent le bloc de constitutionnalité. Ni la Constitution, ni le Conseil constitutionnel ne l'ont jugée digne d'entrer dans l'amalgame des textes de référence.

Le document thermidorien n'était pourtant pas dépourvu de mérites. Comme l'on dit aujourd'hui, il a fait œuvre transitionnelle. Il a « terminé la Révolution » en même temps qu'il a restauré la République. Mieux. Il a fait œuvre anticipatrice. Il a annoncé le Code civil<sup>1</sup>.

Celui des Français, cela va sans dire. Mais aussi celui de quelques autres. Notamment des Belges qui, se libérant en 1830 du joug hollandais et abrogeant une flopée de lois en vigueur, ont préservé l'œuvre de 1804. Aujourd'hui encore, ils adhèrent à l'essentiel des règles civilistes.

Comment ignorer ces convergences historiques, géographiques et politiques ? Elles trouvent une illustration exemplaire dans l'article 4 de la déclaration des devoirs. « Nul n'est bon citoyen, s'il n'est bon fils, bon père, bon frère, bon ami, bon époux ».

Voici une disposition qui voit le jour au milieu d'une végétation luxuriante. Trois cent soixante-dix-sept articles, précédés de l'énoncé de vingt-deux droits et de neuf devoirs. De facture simple, elle éclipse les autres. Elle capte la lumière à son seul profit. Malgré sa concision ou grâce à elle, la phrase rend compte d'un dessein politique d'envergure.

---

\* Professeur de l'Université catholique de Louvain Correspondant de l'Institut, Sénateur honoraire.

<sup>1</sup> X. MARTIN, « Fondements politiques du Code Napoléon », *RTD Civ.*, avril-juin 2003, p. 247 : « À cet instant (la chute de Robespierre), la Convention va durer encore un an et treize mois. C'est durant ces quinze mois que va prendre contour la problématique qui, cinq à dix années plus tard, donnera leur armature aux rédacteurs du Code civil [...]. Dès le cœur de 1795, cette armature, en filigrane, est perceptible en la troisième Déclaration des droits votée sous la Révolution ».

L'article 4 est souvent moqué pour le ton moralisateur qu'il a adopté<sup>2</sup>. Un manuel de savoir-vivre, suggère-t-on, à l'intention d'un bourgeois de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle. Un texte qui se révélera utile dans l'ordre domestique – pourvu que l'homme se plie aux consignes que la Déclaration formule sans ménagement à son égard –, qui assurera la paix des familles mais qui restera étranger à l'organisation ou au fonctionnement de la société politique.

L'on ne saurait se satisfaire d'une lecture aussi individualiste – pour ne pas dire : intimiste – de l'article. C'est du citoyen debout, du *zoon politicon*, qu'il est question ici et pas d'un personnage allongé sur le divan de Freud<sup>3</sup>. Il faut rendre au texte une réelle signification institutionnelle et pourquoi pas ? une portée politique qui dépasse la période « de Thermidor à Brumaire ».

À l'instar de celles qui l'ont précédée, la Déclaration de l'an III énonce le principe de la citoyenneté. Elle en définit le contour. Elle affiche, cependant, sa différence. Elle se montre exigeante. Elle est d'une particulière proximité lorsqu'il convient d'énumérer les conditions qui président à l'exercice des droits politiques (I).

En même temps, elle définit des objectifs de qualité. Elle ne procède pas à un simple inventaire. « Bon » revient six fois dans la phrase postrévolutionnaire. Comment ne pas entendre ce message ? Dans l'exercice de ses droits et dans l'accomplissement de ses devoirs, le citoyen est invité à pratiquer l'excellence, à tout le moins de faire preuve d'une particulière maturité (II).

Las. 1795 marque le début d'une éclipse<sup>4</sup>. Elle durera près de deux siècles. Elle englobera la Constitution de la V<sup>e</sup>. Aujourd'hui, la société politique redécouvre, presque par hasard, le soldat inconnu de la République. Elle le pousse à l'avant-scène. Elle l'introduit dans un ensemble de cénacles – l'école, l'entreprise, la culture... – dans lesquels il n'avait pas originellement vocation à entrer. De nos jours, pour être crédible, sinon légitime, toute parole ou toute actionne s'affuble de l'appellation citoyenne.

<sup>2</sup> L'article 5, en particulier, est décrié. « Nul n'est homme de bien s'il n'est franchement et religieusement observateur des lois ». Mais que dit cette disposition sitôt qu'elle a été débarrassée d'adverbes encombrants ? Sinon que l'honnête homme respecte la loi. Mis à part le style, que lui reprocher ?

<sup>3</sup> Le texte ne dit pas ; « nul n'est vertueux s'il n'est... ». La référence au citoyen suffit à écarter une lecture psychologisante et impose une autre, plus politique, de l'article 4.

<sup>4</sup> Selon Dominique Rousseau, « le grand absent de la V<sup>e</sup> République, c'est le citoyen ». (*Le Figaro*, 4 octobre 2008) Certes, la référence à la Déclaration du 26 août 1789 permet d'inclure dans les règles de référence les dispositions qui consacrent les droits du citoyen. La Constitution proclame aussi, dès son article 1<sup>er</sup>, « l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion ». Mais, dans l'article 3, alinéa 4, elle préfère utiliser une périphrase et traite de « tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques ». Qualifié de passéiste, le mot « citoyen » a connu la traversée du désert. Depuis un quart de siècle, il revient néanmoins au premier-plan des analyses constitutionnelles (D. SCHNAPPER, *Qu'est-ce que la citoyenneté?*, Paris, Gallimard, 2000, coll. Folio actuel).

Aux fins de mesurer les enjeux et les difficultés de l'entreprise institutionnelle, il s'indique peut-être de relire la Déclaration de l'an III. Sans nostalgie. Mais, dans le souci de rappeler comment ce document a infléchi, à sa manière, l'histoire et la culture d'un pays.

## I. LES CONDITIONS DE LA CITOYENNETÉ

Qui est citoyen? Qui peut se prévaloir de cette qualité? Qui est en droit de revendiquer ce titre? Qui s'impose comme interlocuteur des autorités dans la détermination des choix politiques? Qui est destinataire naturel de leur action?

Point besoin de rappeler une double évidence.

Dès 1789, les portes de la citoyenneté se sont grandes ouvertes. Des droits politiques ont été reconnus à ceux qui étaient nés en France, qui y résidaient et qui y travaillaient. Dans la foulée, ils reviennent à ceux qui, venus de l'étranger, adhèrent aux idéaux de la Révolution. Quoi de plus simple?

La lutte contre les ennemis de tout bord, ceux de l'intérieur et de l'extérieur, a incité « la patrie en danger » à faire preuve de plus de circonspection. Le jus soli n'a pas été mis en cause. Mais le système d'acquisition automatique a cédé la place à un régime d'admission conditionnée. Il faut désormais montrer patte blanche pour utiliser les attributs de la citoyenneté.

Dans ce contexte – pour ne pas dire: cette tourmente –, qu'allait apporter la Constitution de 1795? La réponse ne surprendra pas. « L'état politique du citoyen » est défini de manière stricte: seule est envisagée la présence dans les assemblées primaires ou communales. Avec cette question majeure. Qui peut y participer?

Pour une part, la Constitution fait œuvre classique. Elle énonce des exigences qui tiennent à la situation personnelle du citoyen: la nationalité, le sexe et la fortune (A). Pour une autre part, elle fait preuve, grâce à la Déclaration liminaire, d'originalité. Elle insiste sur les relations que cette même personne doit entretenir avec d'autres: dans le couple, la famille et la société (B).

### A. LES CONDITIONS PERSONNELLES

Une première condition s'impose sans conteste. Nul ne saurait être inscrit au registre civique s'il ne possède la nationalité française. Celle-ci est signe d'appartenance au corps social. Elle laisse présumer une adhésion aux valeurs d'une société politique. Elle favorise l'établissement, en solidarité avec d'autres nationaux, d'une communauté de destin.

Une deuxième, la masculinité, ferme la porte à plus de la moitié du corps social. L'expression « droits de l'homme » est prise à la lettre. Les harangues d'Olympe de Gouges pour attribuer les mêmes droits à ses congénères ont fait long feu. La Constitution de 1795 est datée. Comme en 1791 et 1793, elle ignore la femme.

Une réhabilitation partielle interviendra près de dix ans plus tard. Le Code civil, si patriarcal fût-il dans ses formulations, place la femme sur pied d'égalité avec ses frères dans les opérations de partage successoral. Il met fin aux privilèges tirés du droit d'aînesse et de la masculinité<sup>5</sup>. Quelle rupture avec l'Ancien Régime! Mais quel silence aussi sur le terrain des droits politiques!

Troisième condition, le paiement d'une contribution « directe, foncière ou personnelle ». L'exigence ne surprend pas dans son principe: chaque citoyen doit, pour sa part, couvrir les charges publiques. Elle est plus singulière dans les conséquences que l'on en tire: le suffrage redevient censitaire. Le champ de la citoyenneté se trouve, une nouvelle fois, amputé.

## B. LES CONDITIONS RELATIONNELLES.

Tout oppose, dit-on d'habitude, la Constitution de l'an I – sociale et démocratique – et celle de l'an III – bourgeoise et censitaire –. Principes, institutions, procédures et techniques relèveraient d'univers politiques séparés, voire contradictoires.

Il ne m'appartient pas de réécrire l'histoire, a fortiori celle d'un pays qui n'est pas le mien. Sera-t-il, cependant, permis d'avancer, au moins sur un point, une analyse plus nuancée? Sur le terrain de la citoyenneté, la rupture est moins nette qu'il n'y paraît.

Un seul exemple. La Constitution de l'an I s'est attachée à préciser les conditions auxquelles l'étranger exercerait en France les droits de citoyenneté. Il y est domicilié depuis un an. Il a atteint l'âge de vingt-et-un ans. Mais ces exigences minimales ne sauraient suffire. Il doit faire état d'une situation particulière: il « vit de son travail; ou acquiert une propriété; ou épouse une Française; ou adopte un enfant; ou nourrit un vieillard » (art. 4).

Les mots utilisés sont clairs. Ils trouveront écho, deux ans plus tard, dans un autre article 4, celui de la Déclaration de l'an III. Avec une différence de taille. Les conditions personnelles et sociales de la citoyenneté sont, cette fois, imposées par la République à ses propres nationaux.

<sup>5</sup> J. HILAIRE, *Vivre sous l'empire du Code civil: les partages successoraux inégalitaires au XIX<sup>e</sup> siècle*, Bibliothèque des Chartes, 1998, p. 117.

En somme, les deux textes sont partis de postulats contradictoires mais ils se sont accordés sur un point capital. La citoyenneté doit s'envisager dans une perspective relationnelle. Elle reste un droit. Celui de participer, fût-ce de manière modeste, à la gestion de la Cité. Elle fait aussi un devoir. Celui de s'impliquer à suffisance dans la vie de la Cité pour remplir utilement cette fonction. Les moyens ne peuvent être dissociés de la fin.

La Déclaration de l'an III ne formule pas des conditions supplémentaires d'électorat ou d'éligibilité. Elle ne refuse pas la citoyenneté à celui qui ne posséderait pas l'un de ces sésames. Elle énonce plutôt des conditions d'exercice de la fonction citoyenne.

Pour assumer de manière correcte les tâches inhérentes à son statut, le citoyen ne saurait se complaire dans la position de l'homme abstrait, celui que les instruments constitutionnels et, plus tard, les documents internationaux ne manqueront pas de célébrer. Il doit faire ses preuves. Il doit justifier d'un bagage personnel, familial ou social. Il doit pouvoir faire état d'un réseau plus ou moins nourri de relations. Il doit être l'interprète de ces milieux proches, de leurs préoccupations et de leurs intérêts.

Fils, frère, père... L'hérédité place l'homme dans un lignage. Sans prétention aristocratique. Mais de manière naturelle et immédiate. De façon automatique. La famille est un berceau. Elle est aussi une école de vie et de socialisation.

Époux... Le mariage auquel il est permis d'assimiler d'autres formes d'union représente une forme d'association libre pour deux êtres humains. Il aménage un contrat social, en miniature. Ce n'est pas pour rien que la Constitution de 1795, après avoir refusé à la femme l'exercice de tout droit politique, confie ses dispositions « aux épouses et aux mères » et les place sous leur vigilance.

Ami... D'autres liens peuvent s'établir. Ils tiennent compte des affinités qui, avec des intensités variables, se développent dans le voisinage, dans des groupes et associations, dans le milieu professionnel... La relation politique peut trouver modèle dans ces formes de relation sociale.

Comment ne pas ajouter que le Code civil qui est encore dans les limbes se donnera pour tâche d'apporter des précisions quant aux contours de la filiation, aux effets du mariage et même aux conditions du voisinage? Il est le codicille qui procurera aux textes de Thermidor leur exacte signification.

## II. LES PROMESSES DE LA MODERNITÉ

La Déclaration de l'an III présente un autre mérite. Grâce à elle, le « bon » trouve place au cœur du dispositif constitutionnel. Il se présente ni plus ni moins comme la source du bonheur. À écrire peut-être en deux mots et à cultiver sur le plan individuel et collectif<sup>6</sup>.

La formule fera fortune. Le Code civil ressuscitera le bon père de famille, imposera les conditions du bon voisinage et placera la bonne foi au cœur des relations contractuelles. Quant aux documents européens et onusiens, ils célèbrent aujourd'hui à qui mieux mieux la bonne gouvernance et la bonne administration.

Sur ce terrain, et malgré des formulations qui ont pu paraître prudhommesques<sup>7</sup>, la Déclaration de l'an III affiche sa modernité.

La participation aux affaires publiques doit répondre à des critères de qualité. Le citoyen doit être – mieux vaudrait peut-être dire : devenir – un « bon citoyen ». Un citoyen actif, au sens premier du terme. Un citoyen engagé dans la conduite ou la gestion des affaires de la cité. À tout le moins, un citoyen lucide, conscient des enjeux et des difficultés de l'action politique, averti des réalités sociales, économiques et culturelles du temps présent.

Avec un constat de bon sens. Comment faire état de ces qualités qui pourraient être qualifiées de professionnelles si, dans les cellules de proximité dont il fait partie, le citoyen reste indifférent aux préoccupations les plus immédiates de ses proches, s'il ne se montre pas à leur écoute et s'il ne manifeste pas à leur égard une élémentaire solidarité ?

Surgissent ici de nouvelles promesses. Le bon citoyen, averti de la complexité, de la diversité et de la mutabilité des relations individuelles, familiales et sociales se montrera attentif à ces intérêts particuliers, à ceux de chacune de ces cellules et à ceux des personnes qui les composent (A).

Le bon citoyen aura aussi à cœur de resituer ces préoccupations dans un ensemble. En dépassant, s'il en est capable, la défense d'intérêts parcellaires, en étant attentif à ce qu'il est convenu d'appeler l'intérêt commun (B).

<sup>6</sup> J. Morand-Deville rappelle que le droit au bonheur trouve sa consécration, en 1796, dans la Déclaration de l'indépendance des États-Unis puis dans les Déclarations de 1789 et de 1993 (« Le bonheur et le droit administratif », in *En hommage à Francis Delpérée. Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruxelles-Paris, Bruylant-LGDJ, 2007, p. 1082). Avec cette observation : « Beau et Bonheur (sont) intimement liés ». La bonté ne devrait-elle pas leur être accolée ?

<sup>7</sup> J.-P. MACHELON, « La Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795) : archaïsme ou modernité ? », in G. CONAC et J.-P. MACHELON (dir.), *La Constitution de l'an III. Boissy d'Anglas et la naissance du libéralisme constitutionnel*, Paris, PUF, 1999, coll. Politique d'aujourd'hui, p. 29. Sur un ton plus acerbe, Geneviève Koubi dénonce le ton fade et médiocre de la Déclaration (*La Déclaration des droits et devoirs de l'homme et du citoyen*, Presses universitaires de Rennes, 1996).

## A. LES PROMESSES PARTICULIÈRES

On l'oublie parfois. L'article 4 de la Déclaration de l'an III a mis l'accent sur une citoyenneté plurielle. L'homme (ou la femme) se présente sous plusieurs facettes. De manière implicite, le bon citoyen se voit, dès lors, imposer une obligation nouvelle. Reconnaître la pluralité des appartenances, la diversité des statuts et la multiplicité des expériences. Accepter la différence des opinions et des préoccupations. En somme, préparer l'éclosion d'une société démocratique.

Au passage, la Déclaration a aussi souligné les mérites d'une citoyenneté évolutive. Au cours de son existence, l'homme (ou la femme) change de statut ou en acquiert un autre de surcroît. Fils, un jour, père, demain, sans renier pour autant l'appartenance à la famille qui va perdurer sans égard aux conditions d'âge. Les cellules sociales ne s'excluent pas l'une l'autre. Elles se font et se défont. Elle se complètent aussi sans concurrence inutile.

La Déclaration a, enfin, accepté les modalités d'une citoyenneté graduée. Elle n'interdit pas au célibataire, au veuf ou à l'orphelin de fréquenter les allées du pouvoir politique. Elle propose un idéal de vie à atteindre. Elle entend contribuer à la formation d'une citoyenneté par degrés, s'il est permis de détourner ici le titre du célèbre ouvrage de Carré de Malberg. Au cours de son existence, l'homme (ou la femme) peut en gravir les marches. Plus ou moins rapidement. Plus ou moins complètement.

Citoyenneté plurielle, évolutive, graduée... Les mêmes termes sont utilisés dans le discours actuel<sup>8</sup>. Ils nuancent des propos plus radicaux en faveur d'une citoyenneté unitaire et homogène. Comme si, chemin faisant, les intuitions d'hier avaient fini par trouver leur concrétisation aujourd'hui.

## B. LES PROMESSES INTÉGRÉES

La Déclaration a tracé la voie d'une citoyenneté rassemblée. Par le fait même qu'elle est associée à la gestion des affaires publiques, à tout le moins à la désignation de ceux qui en assument la charge effective, une même personne est appelée à faire la synthèse des préoccupations dont elle est le réceptacle.

Le bon citoyen ne peut se borner à les enregistrer. Il doit chercher à les concilier. Il doit faire un tri. Il doit établir un ordre de priorité. Pour ce faire, il s'élèvera au-dessus de préoccupations trop particulières. Il sera amené à concevoir l'intérêt général, tel en tout cas qu'il le perçoit. Il sera invité à le confronter à d'autres façons de voir.

<sup>8</sup> F. DELPÉRÉE, « La citoyenneté multiple », *Annales de droit de Louvain*, 199X, p. 261 ; *Id.*, *La démarche citoyenne*, Bruxelles, éd. Labor, 1998 ; P. ESPLUGAS, « La citoyenneté vue par le Conseil constitutionnel français », in *La citoyenneté aujourd'hui*, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2006, p. 207-219.

La Déclaration s'est aussi inscrite dans la perspective d'une citoyenneté conciliée. Droits de l'homme, droits du citoyen, devoirs de l'homme, devoirs du citoyen... Autant de cases dans lesquelles les gouvernés aiment à se reconnaître et à se situer. L'an III a peut-être le mérite de jeter des passerelles entre ces univers, même si la dichotomie des concepts arrange les faiseurs de système et les pédagogues.

Le lien que la Déclaration établit entre les catégories que le Code civil s'apprête à instaurer et les conditions d'exercice de la citoyenneté est lumineux. Il contribue à édifier une citoyenneté civiliste, sinon civilisée. Cette présentation s'inscrira durablement dans la présentation d'un ordre juridique unifié.

La Déclaration a surtout invité à promouvoir une citoyenneté commune. Il n'y a pas de citoyen sans Cité, c'est-à-dire sans dépassement de la promotion ou de la défense d'intérêts particuliers. En ce sens, l'article 4 sert d'assise à l'État moderne. Que dira d'autre la Constitution de la V<sup>e</sup> République lorsqu'après avoir établi le principe du « gouvernement du peuple, par le peuple », elle imposera celui du gouvernement « pour le peuple » ?

Citoyenneté rassemblée, conciliée, finalisée... Ici encore, l'on se dit que l'œuvre thermidorienne n'a pas été sans lendemains, fût-elle dans l'immédiat et pour longtemps recusée et peut-être même oubliée. Elle est comme le phénix qui renaît, à intervalles réguliers, de ses cendres.

\*\*\*

Il ne m'appartient pas de dire si Didier Maus est un « bon citoyen » et si, dans les fonctions qu'il a exercées au cœur des institutions de la République, il s'est montré digne de cette qualité. L'histoire, avec un grand et un petit h, jugera. Je n'ai pas de doute sur le verdict.

D'autres égrèneront dans le volume écrit en son honneur les hautes fonctions qu'il a assumées dans l'ordre administratif et juridictionnel. À différents niveaux de pouvoir, depuis le local jusqu'à l'international. Ils rappelleront les innombrables réunions et colloques qu'il a inspirés, organisés et réalisés sous l'égide du droit de public. Théorie, pratique et enseignement confondus. J'ai eu le privilège et le plaisir de participer à nombre de ces manifestations. J'ai essayé d'y apporter le regard du voisin, et même du cousin, qui est devenu un ami<sup>9</sup>. J'ai profité à plein de ce compagnonnage scientifique.

<sup>9</sup> F. DELPÉRÉE, « La décentralisation à la belge et à la française. Voisines ou cousines ? », in *La Constitution et les valeurs. Mélanges en l'honneur de Dmitri Georges Lavroff*, Paris, Dalloz, 2005, p. 141.



Tout ceci est connu. Me sera-t-il permis d'ajouter que j'ai aussi rencontré Didier Maus dans l'exercice d'une charge plus inattendue ? Il a été administrateur de la SMLH. L'acronyme cache une « société », celle des membres de la Légion d'honneur. Moi-même je préside la section « Belgique » de l'institution. En cette qualité, il m'a été donné de fréquenter ce camarade – c'est ainsi que s'appellent entre eux les « légionnaires » – et de participer notamment à ces grands messes que constituent les assemblées générales de la Société.

D'une manière qui n'est pas fortuite, Bonaparte, puis Napoléon, nous a rapprochés. 1795, 1802, 1804 et l'aujourd'hui du droit constitutionnel... Du Directoire à l'Empire, en passant par le Consulat. Du Code civil jusqu'aux constitutions qui en portent encore aujourd'hui la trace. En France comme ailleurs.

Malgré des césures, sinon des ruptures, une continuité – certains diront : une tradition – a pu s'instaurer. Sous les yeux d'un citoyen de plus en plus averti qui, en deux siècles, a cherché la place qui lui revenait au cœur de l'État, et ceci indépendamment des changements de régime politique.

L'on connaît le mot de Jean Carbonnier, rappelé par Pierre Mazeaud<sup>10</sup> ? « La véritable constitution de la France, c'est le Code civil ». Je souscris, cela va sans dire, à ce diagnostic. Je l'assortis d'une note qui puise ses racines dans l'histoire<sup>11</sup>. La déclaration des droits et des devoirs de l'homme et du citoyen qui assortissait la Constitution de l'an III avait déjà montré le chemin de l'alliance.

<sup>10</sup> P. MAZEAUD, « Le code civil et la conscience collective française », *Pouvoirs*, 2004/3, n° 110, p. 152. Voy. aussi M. VERPEAUX (dir.), *Code civil et Constitution(s)*, Paris, Economica, 2005.

<sup>11</sup> F. DELPEREE, « Les racines de la Constitution », in *Des racines du Droit & des contentieux. Mélanges en l'honneur du professeur Jean-Louis Mestre*, Aix-en-Provence, Ed. Epitoge, 2020, p. 69.