

## Liberté, égalité, fraternité

Que l'intitulé quelque peu emphatique de ces pages soit pardonné ! Mais n'est-il pas après tout légitime d'invoquer, pour rendre hommage à Guy Braibant qui l' a tant servie, la République en sa devise.

C'est qu'il n'y faut pas voir simplement l'affirmation rituelle d'objectifs symboliques, inscrite en lettres de moins en moins dorées au fronton des édifices publics, là où siègent les institutions d'un État de plus en plus occupé à des tâches de moindre envergure. Mais aussi un programme permanent, inspirateur des « principes fondamentaux des lois de la République », sans qu'il soit besoin pour affirmer cela de reprendre la vieille antienne, « il faut terminer la Révolution », Barnave le disait déjà en 1791 et tout le XIX<sup>e</sup> siècle le répètera sans y parvenir.

Et ne convient-il pas de revenir à ces principes à l'heure où la démocratie est trop facilement résumée, ou réduite, à une conception formelle de l'État de droit, alors que, dans le même temps le chômage et les banlieues remettent au cœur du débat politique, avec la lutte contre l'exclusion, la solidarité qui pourrait bien être le début de traduction contemporaine de la fraternité ?

La fraternité c'est bien sans doute la vertu oubliée de la trilogie républicaine et il est significatif que dans le grand texte fondateur, la Déclaration des droits de l'homme, les trois termes ne soient repris que pour deux d'entre eux : « les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits » (article 1), comme si le troisième avait été laissé pour plus tard, peut-être pour aujourd'hui.

Liberté, égalité, fraternité

Plus précisément, on voudrait montrer ici que si trois impératifs, d'ailleurs liés, ont été présents dans la construction progressive et inachevée de la société politique, pour reprendre le vocabulaire de la Déclaration, ils l'ont été selon une certaine hiérarchie, ou plutôt selon un certain ordre de priorité dans le temps. Si l'on tente en effet de regarder, de façon très cursive et par la sujette à toutes les critiques, ce qu'a été, dans ses grandes lignes, l'œuvre politique et donc juridique de notre histoire contemporaine, on peut semble-t-il constater que tout se passe comme si chaque fin de siècle avait apporté les prémisses du débat sur l'un de ces trois mots emblématiques, débat que le siècle suivant s'emploierait à trancher, non pas certes de façon définitive, mais avec assez de pertinence pour que le siècle d'après puisse prendre pour exercice majeur le suivant.

Il en va ainsi du XVIII<sup>ème</sup> au XIX<sup>e</sup> de la liberté (I), du XIX<sup>e</sup> au XX<sup>e</sup> de l'égalité (II) et donc aujourd'hui, avec sans doute quelque esprit de système, de la fraternité (III), l'ensemble pouvant bien être, tout autant que l'accumulation de procédures, constitutif de l'État de droit.

## I

Que la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle se caractérise, en réaction contre l'absolutisme royal, par un bouillonnement d'idées dans lequel la liberté, personnelle et politique, de l'individu est la revendication principale, voilà qui s'apprend dès l'école primaire.

Pour la mettre en œuvre il faut d'abord la proclamer puis l'organiser. La proclamation, car il faudra attendre bien longtemps pour qu'elle devienne de droit positif, c'est bien sûr la Déclaration qui énumère ces droits auxquels il faudra donner un régime juridique et ce sera fait, pratiquement dans l'ordre, malgré les allers et retours de la période révolutionnaire. A ces futures libertés publiques, il faut ajouter le droit de suffrage qui certes, lorsqu'il devient universel, relève aussi de l'égalité, mais celle-ci n'existe que par la reconnaissance de cette liberté préalable et fondamentale qui fait du citoyen un membre du corps politique, maître ainsi de son destin. Avec le droit de suffrage, et comme appuyé sur lui, va se mettre en place au XIX<sup>ème</sup> siècle l'ensemble

des grands régimes juridiques des libertés publiques, ceux du moins qui relèvent des conditions techniques de l'époque, pendant que restent à la traîne les droits relatifs au travail, comme s'il s'agissait déjà moins de liberté que des débuts de l'égalité.

A.- La *généralisation du suffrage* est bien la ligne de force de la construction politique du XIX<sup>e</sup> siècle, même si ce n'était pas exactement dans les desseins des hommes de la Révolution qui avaient sur le sujet quelques hésitations, partagés qu'ils étaient sur le point de savoir si l'électorat était un droit ou une fonction et comme empêtrés dans la fausse réponse du cens. Sans retracer le détail des lois électorales, on rappellera que le décret du 22 décembre 1789 établit la distinction entre citoyens passifs et citoyens actifs, ces derniers, au nombre de 4,5 millions, n'ayant pour rôle que d'élire en assemblées primaires les vrais électeurs, eux au nombre de 43 000. La distinction passifs et actifs est supprimée en 1792 et les électeurs des assemblées primaires montent à 7 millions (élection de la Convention), lesdites assemblées étant supprimées par la Constitution de 1793, non appliquée. L'élection à degrés sera rétablie par la Constitution de l'an III et conservée sous l'Empire. Avec la restauration, le suffrage est direct mais avec un cens important ce qui aboutit à un corps électoral d'environ 110 000 électeurs; un abaissement prudent de ce cens amènera à 166 000 électeurs en 1831 et 241 000 à la fin de la monarchie.

C'est loin de répondre à l'attente et la réforme électorale sera l'un des thèmes majeurs du débat politique sous la monarchie de juillet, d'autant que le régime reposant sur l'équilibre, par nature instable, entre souveraineté royale et souveraineté nationale, il importe d'enraciner cette dernière en en faisant l'expression de la volonté de peuple dans son ensemble. Parce qu'elle est la plus forte et la plus simple, la revendication du suffrage universel l'emporte sur les autres et aboutit, après les journées de février, avec le décret du 5 mars 1848 : il y a désormais 9,5 millions d'électeurs, les seules conditions étant d'être de sexe masculin et âgé de plus de 21 ans. La tentative de revenir en arrière (loi du 31 mai 1850) justifie le coup d'État du 2 décembre 1851 et le jour même la loi de 1850 est abolie et le suffrage universel confirmé sans retour. Du moins pour la partie masculine de la population, il faudra attendre près d'un siècle pour le suffrage féminin (ordonnance du 21 avril 1944 et un corps électoral de 24,5 millions de personnes)

Liberté, égalité, fraternité

et la loi du 5 juillet 1974 pour l'abaissement de l'âge minimum à 18 ans (34 millions d'électeurs inscrits).

Avant cela il reste bien sûr toutes les modalités techniques destinées à assurer la sincérité du vote, notamment l'isoloir (loi du 29 juillet 1913) et son efficacité avec la construction d'un système de partis permettant à l'électeur de choisir non pas seulement entre plusieurs notables mais bien entre plusieurs projets; c'est que, pour s'exercer, cette principale liberté politique en suppose d'autres.

B.- Les *libertés publiques* trouvent leur origine dans l'article 2 de la Déclaration: « ces droits (imprescriptibles et sacrés) sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression » et pour d'autres, opinion et communication dans les articles 10 et 11.

La question de la propriété sera vite réglée et de manière quasi-définitive, par le Code civil 1804 dont les principes ne seront guère retouchés; on aurait tort cependant de ne voir là, que la preuve du caractère bourgeois de la Révolution puisque dans les conceptions de l'époque (et on le retrouve dans le cens) « c'est la propriété qui fait le citoyen », selon la formule d'Holbach.

La liberté, au sens de l'article 2, c'est celle d'aller et venir et la sûreté, beau terme un peu vieilli, c'est le fait de ne pas être arrêté ou détenu de façon arbitraire. Les proclamations seront solennelles et régulières dans tous les textes fondateurs des régimes politiques successifs... et la pratique plus qu'incertaine pour les gouvernants et plus que difficile pour les citoyens. Car en l'espèce c'est moins de régime juridique qu'il s'agit, il est simple, que de volonté: dans les faits il faudra attendre la moitié du XIX<sup>e</sup> siècle pour voir disparaître toute obligation de passeport intérieur et la fin du second Empire puis, après le drame de la Commune, les débuts de la III<sup>e</sup> République pour que la sûreté soit effective.

La question de la résistance à l'oppression, impossible par nature à organiser, disparaît de fait avec l'idée que le pouvoir émane de tous et le suffrage universel rend l'insurrection inutile et plus encore illégitime, l'argument sera largement utilisé dans les années 1840 à 1848.

Et c'est également ce suffrage qui va donner une valeur particulière aux libertés, déjà fortement proclamées mais encore bien limitées, touchant à l'opinion et à l'expression : elles sont là, avec d'autres, pour que le citoyen s'exprime et s'informe avant de décider. Le siècle les

organisera toutes : on se contentera de citer, en renvoyant aux manuels de libertés publiques pour le reste, la liberté de l'enseignement (loi du 28 juin 1833 pour l'enseignement primaire, de 15 mars 1850 ou loi Falloux pour le secondaire, de 12 juillet 1875 pour l'enseignement supérieur) et bien sûr la grande œuvre des débuts de la III<sup>e</sup> République qui, en quelques années, établit l'essentiel: la liberté de réunion (loi du 30 juin 1881), de la presse (loi du 29 juillet 1881), d'association (loi du 1 juillet 1901) et naturellement la pensée et la liberté religieuse (évolution achevée avec la séparation de l'Église et de l'État, loi du 9 décembre 1905). Il ne restera plus que la suppression de la censure sur les spectacles (1906) et, pour les données techniques de l'époque, le principe de liberté est partout affirmé et organisé. Même si l'on a pu avancer par un titre quelque peu paradoxal que l'œuvre est imparfaite, elle est impressionnante. Et la lacune principale est ailleurs: sur ce qui concerne le travail, malgré la liberté syndicale proclamée par la loi du 21 mai 1884.

C.- *Le droit du travail*, comme on commence à l'appeler, reste en effet singulièrement en retard, alors qu'il intéresse, si l'on considère la seule classe ouvrière, un bon tiers de la population active. Certes la révolution de 1848 affirmera à ses débuts le droit *au* travail et, pour tenir cet engagement, le célèbre décret du 26 février 1848, pris sur la proposition de Louis Blanc qui trouvera vite son enfant dénaturé, organise les ateliers nationaux. Fermés après les journées de juin, ils ne laisseront qu'un souvenir caricatural, encore que l'idée n'était pas absurde et qu'on la voit parfois ressurgir de façon plus moderne avec les projets de grands travaux d'équipement pour résorber le chômage.

Si le Second Empire porte quelque intérêt à la condition ouvrière, il faudra attendre l'enracinement de la III<sup>e</sup> République pour que la loi commence à protéger le faible. Et les textes se succèdent: ainsi la loi du 2 juillet 1890 supprime enfin le livret ouvrier qui marque l'extrême méfiance envers cette population, surveillée jusque dans ses déplacements ; la loi du 2 novembre 1892, qui ne sera pas immédiatement appliquée, interdit enfin le travail des enfants de moins de douze ans ; la loi du 9 avril 1898 pose le principe de la responsabilité de l'employeur et du versement d'indemnités à la victime ou à sa famille en cas d'accident du travail; il faut encore attendre la loi du 30 mars 1900 pour que la durée du travail, jusque-là de douze

Liberté, égalité, fraternité

heures, soit abaissée à dix, et ce dans un délai de quatre ans ; enfin la loi de 13 juillet 1906 pour que le repos hebdomadaire soit définitivement garanti. Tout cela dans un concert de protestations patronales...

Pour ce qui est de l'organisation syndicale, l'interdiction des corporations posée par la loi Le Chapelier des 14-17 juin 1791 aura la vie dure et, ouvrant la voie au droit de grève, le délit de coalition n'est supprimé que par l'Empire libéral (loi du 25 mai 1864), qui tolère à partir de 1868 les chambres syndicales ouvrières. Quant à la IIIe République, marquée par le souvenir de la Commune, elle reconnaîtra donc le droit syndical par la loi du 21 mars 1884, mais dans une conception très individualiste qui n'allait évoluer que par la montée en puissance du mouvement syndical lui-même. On le voit, au total, il faudra attendre la fin du siècle pour que la question, à défaut d'être résolue, progresse.

Telle est donc, à ce moment, la situation de la liberté: par le suffrage universel, chaque citoyen participe à la décision politique dans la République, il ne reste plus, comme on l'a dit qu'à étendre ce droit. Dans sa vie quotidienne, les grands régimes de liberté sont en place qui le protègent et il ne restera plus qu'à étendre leur principes, liberté et protection, aux techniques nouvelles qui vont apparaître, le cinéma, la radiodiffusion, l'informatique et aujourd'hui à toutes les interrogations soulevées par les progrès de la bioéthique. En revanche, tout ce qui touche à la « question sociale » est en retard car la solution passe moins par la proclamation de la liberté assortie d'une égalité théorique que par la recherche des véritables conditions de cette dernière.

## II

La question de l'égalité, si elle n'est pas absente du XIX<sup>e</sup> siècle, n'y a trouvé qu'une réponse formule: c'est en étant citoyen que l'on est égal de tout autre citoyen. Sous l'influence de Marx et des autres écoles socialistes, la critique de cette utopie monte en puissance à la fin du siècle, alors même que la dureté de la condition ouvrière, révélée par Zola et bien d'autres, rend difficile à considérer comme suffisante l'égalité théorique du maître de forges et du mineur de fond.

Après l'épisode tragique de la Commune, où « l'exploitation, les monopoles et les privilèges auxquels le prolétariat doit son servage » ont été dénoncés (Déclaration du 20 avril 1871), l'entrée massive de la classe ouvrière dans le corps électoral, conséquence inéluctable du suffrage universel, oblige à tenir compte désormais de ses aspirations. Les instruments qu'elle se donne, la CGT en 1895, la Section française de l'internationale ouvrière en 1905, rassemblent les militants autour de mots d'ordre qui incluent la destruction du système capitaliste. Détruire ou réformer, le débat viendra vite et les réponses seront différentes, avant la révolution russe et plus encore après. En ce qui concerne la France, on retiendra comme manifestations principales de cette recherche d'égalité qui marquera le xx<sup>e</sup> siècle, les tentatives de nationalisation des moyens de production et la démarche pragmatique empruntant la voie fiscale, jusqu'à définir un objectif général de redistribution.

A.- *La nationalisation des moyens de production* est la réponse logique à la démonstration de Marx : leur propriété privée étant la source des divisions sociales et de l'inégalité, leur appropriation collective détruira celles-ci. Mais si la question est volontiers évoquée dans les débats théoriques et les manifestes électoraux, elle ne trouvera de réponses que de façon tardive, partielle et provisoire.

La première tentative a lieu avec le Front populaire, lorsque le gouvernement Blum met à son programme la nationalisation des usines d'armement; le choix de ce secteur montre d'ailleurs que la volonté de changer les rapports de production n'est pas à elle seule suffisante, puisqu'il faut l'étayer par un impératif national et moral. Et cela ne se fera pas. Le thème est vigoureusement repris par le programme du Conseil national de la Résistance qui demande le retour à la Nation des grands moyens de production, volonté affirmée comme un objectif constitutionnel par le préambule de la Constitution de 1946 : « tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait doit devenir la propriété de la collectivité ». Là aussi, la volonté de transformation sociale s'appuie sur d'autres justifications, mais cette fois-ci l'essentiel a déjà été fait par le gouvernement provisoire: l'énergie (houillères, gaz, électricité), le crédit (sauf curieusement les banques d'affaires), les assurances et quelques secteurs industriels avec comme fleuron, pour

d'autres raisons encore, Renault. A vrai dire, même si la volonté de faire des entreprises nationales une vitrine sociale à effet d'entraînement demeurera, notamment pour la dernière citée, l'objectif idéologique s'effacera au profit du retour à la vieille tradition colbertiste: c'est sur l'État que s'appuient les grandes entreprises structurant l'ensemble du champ économique.

Ce sont finalement les nationalisations de 1981 qui font la plus grande part à la volonté de transformation sociale, elles constituent une part importante du « socle du changement » dont parle Pierre Mauroy, même s'il y a aussi d'autres motivations, comme la modernisation de l'appareil industriel et sa mobilisation pour l'emploi. C'est ainsi qu'à l'automne 1981 sont nationalisés à 100%, cinq grands groupes industriels et la quasi-totalité du secteur financier.

Mais là encore les objectifs initiaux sont vite corrigés et dès 1983, le gouvernement, tout en faisant voter la loi de démocratisation du secteur public, annonce « l'autonomie de gestion des entreprises publiques ». C'est l'efficacité économique qui est désormais recherchée, non la transformation du rapport entre salarié et propriétaire. C'est ainsi que les nationalisations réussiront là où on ne l'attendait pas, la rationalisation de l'appareil de production, et échoueront là où on en attendait beaucoup.

Le mouvement inverse de privatisation, initié en 1986 et plus encore en 1993 s'en trouvera facilité... et plus encore lorsque les dirigeants nommés pour être les relais d'une politique volontariste seront les premiers à réclamer leur propre privatisation !

C'est dire qu'en cette fin de siècle la boucle est bouclée: l'expérience a été faite, elle n'a pas convaincu et, à tort ou à raison, cette voie paraît abandonnée.

B.- La *politique fiscale* est l'autre voie, plus pragmatique, qui traverse le siècle en suscitant également des débats de grande ampleur.

La première avancée, qui nous paraît aujourd'hui évidente, est l'instauration de l'impôt sur le revenu et surtout de sa progressivité. Proposé en 1907 par Joseph Caillaux, qui n'avait rien de socialiste, il ne sera définitivement mis en place qu'en 1916-1917. La bataille aura été rude, au Sénat notamment, contre ce que Thiers avait appelé « l'atroce impôt sur le revenu », et surtout contre ce qui apparaissait plus atroce encore à ses détracteurs, le caractère progressif et la



connaissance par l'administration fiscale de l'ensemble des revenus, vite assimilée à une forme particulièrement perverse de l'inquisition. Partisans et adversaires font volontiers référence à la Révolution et à ses idéaux, les antiprogressivistes en appelant à la liberté garantie par la propriété, les progressivistes à l'égalité apportée par la finalité sociale de la réforme. Ainsi ces deux valeurs républicaines commencent à diverger, voire à s'opposer.

Il n'empêche que l'impôt progressif sur le revenu est définitivement installé et que l'opinion la plus conservatrice renoncera pratiquement à prôner sa suppression en concentrant ses efforts sur la modération des taux... Débat toujours d'actualité, d'autant qu'on est passé des 2% du taux de base de 1916 aux 56,8% du taux marginal pour la tranche supérieure dans la loi de finances pour 1996.

Ce sont pratiquement les mêmes arguments que l'on retrouvera quelques soixante-cinq ans plus tard avec l'instauration de l'impôt sur les grandes fortunes. L'idée de la taxation du capital est ancienne et là aussi Joseph Caillaux fait figure de précurseur mais son projet de 1914 demeurera sans suite et il faudra attendre le programme commun de gouvernement des partis de gauche pour que le thème redevienne important dans le débat politique. On remarquera que lorsque ce nouvel impôt est instauré, à l'occasion de la loi de finances pour 1982, c'est la dénomination « d'impôt sur les grandes fortunes », comme pour appuyer d'une connotation morale cette mesure de redistribution. Bien plus, après sa suppression, symboliquement lourde, par le gouvernement Chirac, c'est le nom « d'impôt de solidarité sur la fortune » qu'il est rétabli : à la morale s'ajoute une volonté plus marquée qui, à vrai dire, ne force à cette solidarité que 170 000 personnes (en 1995).

C.- La *redistribution par l'impôt*, telle est au total la marque principale de la recherche de l'égalité que connaît le siècle, même si elle est bien sûr aussi imparfaite qu'un système fiscal dont la réforme est sans cesse annoncée et sans cesse reportée. Néanmoins, elle se manifeste de deux manières : d'abord, et on vient d'en montrer quelques aspects, par un prélèvement progressif sur les plus fortunés qui doit mécaniquement les rapprocher de ceux qui le sont moins. Lentement certes, mais on sait, pour prendre un autre exemple, que l'impôt sur les successions amène à ce qu'en trois générations — un siècle — la quasi-totalité de la valeur du bien transmis soit versée à l'État. De plus l'ensemble des

Liberté, égalité, fraternité

cotisations et droits payés, les fameux prélèvements obligatoires, affichent en tendance longue un accroissement régulier pour atteindre dans le projet de loi de finances pour 1996 le record de 44,7%, la moitié du produit étant destinée aux organismes de protection sociale.

En effet, le second trait, c'est que la masse ainsi collectée sert à alimenter une dépense publique qui a bien sûr considérablement augmenté, en valeur absolue comme en pourcentage du PIB mais qui a surtout fortement changé de nature, traduisant ainsi la redéfinition des fonctions de l'État. L'idée portée par certains socialistes réformistes du début du siècle, Karl Renner notamment, selon laquelle la véritable transformation de l'État était à rechercher dans la diminution de ses fonctions politiques au profit de ses fonctions sociales se trouve, au moins sur le plan budgétaire, traduite dans les faits. C'est ainsi que les dépenses se rattachant à cette seconde catégorie, éducation — action sociale — santé — emploi, représentent aujourd'hui la moitié de l'ensemble, alors que parallèlement, on le sait, le budget social de la nation constitue une masse de même importance que le budget de l'État à proprement parler. Grâce à cela, en théorie, tous peuvent avoir un égal accès, mais on peut hésiter sur « tous » et sur « égal », à ces domaines « particulièrement nécessaires à notre temps » pour reprendre la formule du Préambule de 1946.

Bien entendu, là encore, la lutte pour l'égalité est loin d'être terminée, il arrive même qu'elle donne l'impression de reculer, mais la voie paraît largement tracée. Elle n'est plus dans la tentative d'appropriation collective ou sociale des moyens de production, elle est bien davantage dans la mise en œuvre d'une politique fiscale, la contribution sociale généralisée en est à l'automne 1990 une nouvelle illustration, qui vise à la redistribution et à la fourniture par l'État d'un nombre croissant de prestations. Cependant cette montée progressive de l'État-providence paraît trouver aujourd'hui ses limites: la tendance contemporaine à la dérégulation va en sens inverse tandis que s'insinue l'idée d'une sorte de limite au-delà de laquelle les prélèvements obligatoires deviendraient insupportables, entraînant l'échec politique de ceux qui en sont porteurs, ainsi les sociaux-démocrates suédois en 1991.

La question devient alors de savoir s'il ne faut pas redistribuer autrement — ou — autre chose — et c'est là qu'on peut voir apparaître les débuts du débat sur la fraternité.

### III

Quelles sont les questions qui nourrissent aujourd'hui les controverses politiques ? La dernière campagne présidentielle les a dans l'ensemble révélées. Il y a le thème de la lutte contre l'exclusion où s'entremêlent montée de chômage et avenir de la protection sociale ; la question de l'immigration, nourrie pour une part de fantasmes mais aussi de la montée des intégrismes religieux ; s'y relie, mais allant au-delà, la demande de solidarité internationale, illustrée par le drame bosniaque et s'organisant plus largement autour de ce qui est appelé le droit d'ingérence.

Tout cela est bien épars; mais on peut y voir, sinon dans les questions du moins dans les réponses qui s'esquissent, la même exigence aujourd'hui révélée avant d'être construite, de fraternité.

A.- La *lutte contre l'exclusion* a déjà quelques antécédents, on a évoqué les ateliers nationaux, et il faut bien sûr saluer, à partir des grands principes fondateurs de 1946, la généralisation de la sécurité sociale; comme la liberté débouchait sur l'égalité, l'égalité ainsi engagée, devant l'accès aux soins par exemple, débouche sur la solidarité. Mais on commence à s'apercevoir qu'il faut aller plus loin en réintégrant dans un système à peu près satisfaisant pour ceux qu'il protège, les autres qui, pour une raison ou pour une autre, s'en sont trouvés écartés. Bref, commencer à partager.

Une avancée significative en ce sens est la mise en place du RMI effectuée dans les premiers mois du gouvernement de Michel Rocard et dont le financement est symboliquement lié au rétablissement de l'ISF. A ceux qui ne peuvent vivre du travail qu'ils n'ont pas, la nation fournit un minimum vital et une chance de réinsertion, ce deuxième volet étant le maillon faible du dispositif (malgré un coût total de 32 milliards en 1994).

La solidarité se marque aussi par le fait que l'État indemnise ceux qui se trouvent frappés d'une façon anormale par tels ou tels événements, autrefois considérés comme faisant partie des hasards de la vie et aujourd'hui en quelques sortes socialisés: ainsi les catastrophes naturelles (inondations), des circonstances climatiques particulières (sécheresse) voire, et c'est moins accidentel, le grand âge (projet de prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes) ; c'est

Liberté, égalité, fraternité

finalmente un droit à des conditions normales, parce qu'identiques, d'existence qui se trouve ainsi garanti. Il en va de même dans un secteur différent, celui de la santé : si la vieille distinction entre l'obligation de moyens et l'obligation de résultat subsiste encore, l'idée qu'il faut réparer le dommage causé à tel ou tel individu ou à tel groupe s'est affirmée. Ainsi avec l'indemnisation des victimes d'un SIDA transmis par voie de transfusion sanguine, en attendant l'extension à certains malades de l'hépatite C et d'une manière générale à ce que l'on appelle aujourd'hui l'aléa thérapeutique. Bref, l'affirmation que la solidarité doit s'étendre à tous ceux à qui la société n'est pas arrivée à garantir cette « santé parfaite », selon l'expression de Lucien Sfez, qui serait un nouveau droit.

On passe ainsi d'une exigence d'égalité à une exigence de solidarité qui est sans doute un des éléments constitutifs de la fraternité. Mais un autre, plus fort est la demande de partage, c'est-à-dire le souhait que certains abandonnent un peu plus que leur superflu pour aider ceux qui ont moins que leur nécessaire.

Le débat qui commence sur la réduction du temps de travail, conçue non plus comme facteur de libération de l'individu mais comme condition de la redistribution de ce travail devenu un bien, et un bien rare, en est la plus nette illustration. Il commence à avoir des effets sur la pratique sociale, ainsi l'accord entre le CNPF et plusieurs syndicats conclu le 31 octobre 1995. C'est bien de partager qu'il s'agit, partager pour que chacun trouve son insertion.

B.- *L'accueil fait à la population immigrée* ouvre un débat de même nature. Certes la Révolution avait fait œuvre prémonitrice en étant hospitalière, jusqu'à en faire élire, aux citoyens d'autres nations épris de liberté. Mais l'attitude change radicalement avec la colonisation, et plus encore avec la décolonisation; en période d'expansion, la recherche de main d'œuvre résout le problème, en période de chômage, l'étranger devient vite bouc émissaire.

Dès lors se pose la question douloureuse et inévitable du contrôle du flux migratoire et celle du droit des étrangers régulièrement installés sur le sol français, à protéger contre une situation minorée, voire contre les débuts de mise en œuvre d'une fantasmagorique préférence nationale. Les réponses sont diverses et hésitantes : négatives pour ce qui est de l'intégration politique, par exemple le droit de vote aux élections,

même locales (à l'exception des ressortissants communautaires mais ceci relève d'une autre dimension), positive pour ce qui est de l'accès aux prestations que l'État fournit à ses propres citoyens et aux autres.

Et la question se trouve compliquée par la mise en cause, peut-être aventureuse, du vieux modèle républicain de l'intégration fondé sur la conception même de la nation : la volonté de vivre ensemble c'est aussi la volonté de vivre comme l'ensemble, car l'État-nation s'accommode mal de différences. Mais lorsque l'État paraît définitivement et solidement constitué, la nécessité d'homogénéiser complètement la communauté nationale se fait moins pressante; de plus la démocratie étant parfois vite résumée à l'acceptation du pluralisme, celui-ci se fait jour à plusieurs niveaux: politique certes, mais aussi régional, culturel, religieux.

Et, pour s'affirmer dans leurs débuts, ces pluralismes ne font pas toujours l'économie de la tentation ou de la déviation intégriste, l'Islam n'étant pas seul en cause. Si le schéma de l'intégration a fonctionné et fonctionne heureusement encore, il devient donc, à tort ou à raison, moins impératif et plus difficile à opposer comme valeur non-transgressible, lorsqu'il y a confrontation avec d'autres valeurs fortes.

Sans encore aller jusqu'à l'*affirmative action* à l'américaine, la question devient alors, pour parler comme le droit administratif, de passer des comportements conformes à des comportements compatibles avec la norme sociale, ou si l'on préfère de déterminer le degré de différence acceptable. La frontière est extrêmement difficile à trouver comme le montrent les hésitations multiples des autorités ministérielles, des établissements d'enseignement et même de la jurisprudence dans les affaires de foulard islamique. A partir de quelle ostentation, tel bijou, telle coiffure ou tel vêtement dépasse-t-il la manifestation respectable d'attachement à une religion pour devenir acte de prosélytisme ? Heureux qui découvrira le juste instrument de mesure!

Cet ensemble de questions ne peut trouver de solution que dans une volonté de fraternité: à la réponse traditionnelle de l'insertion dans la communauté par la volonté de vivre ensemble, il devient nécessaire d'apporter des compléments sur la — ou les — manières de vivre ensemble. D'autant que, accords de Schengen ou pas, l'imperméabilité des frontières devient illusoire et qu'en tout état de cause, il est de moins

Liberté, égalité, fraternité

en moins concevable de construire des îlots de prospérité durablement abrités, au milieu d'océans de pauvreté eux-mêmes soumis aux tempêtes.

C.- Le *droit d'ingérence*, peut-être moins nouveau qu'il n'y paraît est une des manières de réparer les effets de ces tempêtes et en tout cas une autre conséquence de la construction du « village planétaire ». Certes il ne s'agit pas seulement, même si cette dimension existe, d'éviter que des troubles persistants généralisent des exils de plus en plus difficiles à refuser. Mais la question est de voir si on peut aller plus loin que la forme de solidarité internationale permettant le libre accès de l'aide humanitaire ou du ravitaillement aux populations éprouvées.

Qu'il soit ou non juridiquement construit, le droit, prolongé même en devoir d'ingérence, prend un autre sens : l'obligation morale faite à la communauté internationale, ou au groupe d'États qui la dirigent et en déterminent les standards, d'intervenir là où ceux-ci paraissent par trop menacés. Impossible dans un monde bipolaire où chaque bloc protège ses clients ou ceux qu'il veut voir devenir tels, l'intervention deviendrait un devoir et donc un droit dès lors qu'il y a risque de famine (Somalie), d'asservissement (Koweït), de génocide (Rwanda) ou de purification ethnique (Bosnie). On ne peut bien sûr que se féliciter de voir de telles atrocités stoppées, même si l'on peut remarquer que les puissances qui se donnent ce rôle le font de manière sélective et sont moins promptes à le reconnaître à d'autres, ainsi lorsque l'intervention vietnamienne sauvait le Cambodge des massacres polpotiens. Mais si l'on ramène cette nécessité humanitaire à une sèche dimension juridique, on voit évidemment la mise en cause d'un concept aussi fondamental que la souveraineté de l'État. En effet, affirmer un droit d'ingérence, en particulier lorsqu'il s'exprime par une intervention de type militaire, c'est affirmer que le principe de souveraineté cède devant un principe plus essentiel encore, celui du respect de la vie et des droits fondamentaux de l'homme. Et que donc des États ou des gouvernements qui menacent leur propre peuple dans son existence doivent être combattus par la communauté internationale.

Cette inversion des principes est éminemment souhaitable mais, sauf à rester parcellaire et aléatoire, elle pose le redoutable problème de savoir à partir de quel niveau ces « mauvais traitements », pour parler par euphémisme, justifient l'ingérence. N'y a-t-il que l'existence

même de la population ou davantage et quels sont alors ces droits assez imprescriptibles et sacrés pour devenir ainsi une référence universelle. Qui pour constater que le niveau de transgression est intolérable ? Et s'agit-il bien d'universalité ou de la généralisation de standards propres à un groupe de nations ?

On ne résoudra pas ici le problème. On constatera qu'il est évidemment posé et que dans les balbutiements des premières réponses apparaissent les imprécisions et les promesses d'une fraternité internationale définie par de communes références et une obligation d'assistance.

Que ce soit donc sur le plan interne, sur le plan international ou à cette interface des deux que constitue l'immigration, nous nous trouvons devant cet ensemble, incomplètement évoqué, d'interrogations et de réponses partielles. On objectera que tout ceci est bien divers et bien désordonné et il faut en convenir. Mais c'est bien parce que le débat sur cet enjeu de fraternité n'en est qu'à ses prémisses. La seule certitude c'est qu'il n'est plus possible de répondre à toutes les demandes de la personne humaine par les seuls objectifs de liberté et d'égalité. Le citoyen ne restera pas indemne, drapé dans un statut défini par ces seuls termes, sans, ne serait-ce que pour se prémunir, faire apport aux autres, tant sur le plan national qu'international et ce débat de la fin du siècle pourrait bien être l'enjeu du siècle à venir.

Voilà qui, à notre sens, amène à une des vraies dimensions de l'État de droit. On a trop tendance à voir dans ce concept, devenu référence rituelle pour discours dominicaux, la simple accumulation de procédures et de garanties juridiques, même si la critique de ce strict positivisme a été faite. Certes il est souhaitable que le citoyen sache ses droits et libertés protégés par loi, le juge administratif ou judiciaire, bientôt le juge constitutionnel, déjà le juge européen, voire le système onusien et on ne peut assurer que l'énumération soit complète. Est-ce pourtant suffisant ?

Imaginons un instant que la « préférence nationale » se trouve un jour reconnue par la loi et ce n'est plus impossible avec l'extension du domaine référendaire, hors du contrôle de juge constitutionnel. Dira-t-on qu'elle s'inscrit dans l'État de droit dès lors que les conditions en sont juridiquement organisées et que les non-préférés auront à leur disposition recours et procédures ?

Liberté, égalité, fraternité

Ne voyons-nous pas par ailleurs que des règles juridiques, au demeurant très souhaitables, peuvent se heurter, dès lors qu'elles deviennent trop raffinées, à une difficulté d'acceptation sociale ou politique ? L'automne 1995 en a donné plusieurs exemples et, sans retenir ceux qui sont plus polémiques, on fera allusion à l'examen des comptes de campagne de l'élection présidentielle.

Le conseil constitutionnel les a pour l'essentiel validés, mais en réintégrant pour certains des dépenses dont il fait une « juste appréciation ». Juste est le mot qui convient, en particulier dans les cas du candidat élu puisque le juge ajoute 3 334 295 F de dépenses non déclarées ce qui amène le total à 40 812 F du plafond de 120 millions: si cette « juste appréciation » avait été sous-estimée de 1,3%, le plafond aurait été dépassé, avec quelques conséquences politiques et c'était difficilement concevable. L'État de droit en eut été gardé en sa forme et frappé en son chef. La décision, il faudrait la discuter plus longuement et ce n'est pas le lieu, n'est pas forcément choquante ; elle montre simplement que les procédures ont leurs limites et que le perfectionnisme juridique contre lequel Guy Braibant a mis en garde, avis d'orfèvre, n'est pas une fin en soi.

En effet, la vraie question est aussi celle que suggère Dominique Rousseau, quel droit pour l'État de droit ? La poser, c'est s'interroger sur l'existence d'un corpus spécifique, difficile à caractériser sur le plan juridique sans tomber dans le concept impossible de supraconstitutionnalité, mais dont on peut apercevoir qu'il renvoie aux formules prémonitoires de la déclaration d'indépendance américaine. « C'est afin de garantir ces droits (inaliénables) que les gouvernements ont été institués parmi les hommes » ou de la Déclaration de 1789, « le but de toute association politique est la conservation des droit naturels et imprescriptibles de l'homme ».

Lorsque la construction de ce corpus avancera, elle fera apparaître, venus siècle après siècle comme on a essayé de le montrer, les apports successifs de la liberté, de l'égalité et de la fraternité.



## Notes

1. V. Claude-Albert Colliard et Gérard Conac (dir), *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789. Ses origines. Sa pérennité*, la Documentation française, 1990. 316 p.
2. C'est par exemple la thèse de Pierre Rosanvallon, *Le sacre de citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Gallimard, 1992, 490 p.
3. V. Pierre Rosanvallon, op. cit., et Michel Offerlé, *Un homme, une voix. Histoire du suffrage universel*, Gallimard, 1993, 160 p.
4. In l'Encyclopédie; rappelé par Pierre Rosanvallon, op. cit., p. 46.
5. Et not. Claude-Albert Colliard, *Libertés publiques*, 7<sup>e</sup> éd., Dalloz, 1989, 915 p.
6. Jean-Pierre Machelon, *La République contre les libertés. Les restrictions aux libertés publiques de 1879 à 1914*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1976, 416 p.
7. V. notre article: « Louis Blanc », in *Les grands révolutionnaires. À la recherche du bonheur*, Martinsart, 1977, p. 263-310.
8. V. bien sûr la réflexion conduite par Guy Braibant, *Conseil d'État, Section du rapport et des études: de l'éthique au droit*, La Documentation française, NED n°4855, 1988, 208 p.
9. Sur ces débats, passionnés et savoureux, v. Jean-Noël Jeanneney, « La bataille de la progressivité sous la III<sup>e</sup> République », *Pouvoirs*, 1982, n°23, p. 21-23.
10. V. Lucien Sfez, *La santé parfaite. Critique d'une nouvelle utopie*, Le Seuil, 1995, 399 p. Et sur le plan juridique, Didier Truchet, « La décision médicale et le droit », *AJDA* 1995, n° 9, p. 611-619.
11. V. Danièle Lochak, *Étrangers. De quel droit?*, PUF, 1985, 256 p. Et Emmanuel Todd, *Le destin des immigrés. Assimilation et ségrégation dans les démocraties occidentales*, Le Seuil, 1994, 390 p.

Liberté, égalité, fraternité

12. V. l'avis du Conseil d'État de 27 novembre 1989, la circulaire Bayrou du 29 septembre 1994 et, entre autres: CE, 10 mars 1995, Aoukili, AJDA 1995, n°4, p. 332-335 et CE, 10 juill. 1995, Sanglamer, *Le Seuil, Association Un Sysiphe et MEN c/ Mlle Sanglamer*, AJDA 1995, n°9, p. 644-647.
13. V. Charles Zorgbibe, *Le droit d'ingérence*, PUF, « Que sais-je? » n°2916, 1994, 128 p.
14. Même s'il est déjà présent dans l'ordre juridique, v. Michel Borgetto, *La notion de fraternité en droit public français: le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, LGDJ, 1993 689 P.
15. V. Jacques Chevallier, *L'État de droit*, 2è éd., Montchrestien, « Clefs-politique », 1994, 158 p., not, p. 98 et s.
16. Déc. 28 sept. au 11 oct. 1995, JO 12 oct.
17. *In Le droit administratif français*, 3è éd., Presses de la Fondation nationale des sciences politiques et Dalloz, 1992, not. p. 527.
18. *In Droit du Contentieux constitutionnel*, 4è éd., Montchrestien, 1995, p. 411.
19. V. le débat entre Louis Favoreu et Georges Vedel (de qui nous partageons pour l'essentiel la position), « Souveraineté et supraconstitutionnalité », *Pouvoirs*, 1993, n° 67, p. 71-97.