

Jérôme De Stefano

## Entre le sujet et le citoyen

### Le citoyen français résidant aux colonies

**A**u sein de la « plus grande France » que constitue le second empire colonial français, il est d'usage d'opérer la distinction, fort utile mais quelque peu simplificatrice, entre les sujets français, caractérisés par leur passivité à l'égard de l'exercice de la souveraineté, et les citoyens, qui bénéficient, eux, d'un droit de cité. L'objet de cet article est de mettre au jour une catégorie intermédiaire, oubliée du droit colonial et de son histoire : le citoyen français résidant aux colonies. Ce dernier, tout en faisant partie intégrante de la catégorie des citoyens français, et jouissant donc théoriquement de l'égalité de traitement avec les autres citoyens ainsi que des droits et libertés liés à son statut, voit sa condition détériorée dans les faits.

Sous la III<sup>e</sup> République, le droit fut marqué par une reconstruction active des possessions ultramarines de la France et, partant, par un développement inouï de la législation dite impériale<sup>1</sup>. Trait caractéristique de l'Empire moderne, cette politique menée sur de grandes distances et mêlant des populations éloignées en tout point pousse certains à considérer juridiquement l'empire colonial français comme « un seul centre organisateur, [...] seul réellement responsable vis-à-vis de l'étranger, et compétent d'une manière exclusive et illimitée pour constater le droit dans tout l'Empire, sous les formes d'une seule et même Constitution<sup>2</sup> ». En des termes plus généraux, les empires modernes se présentent comme des « formations politiques hiérarchisées qui, par le biais de conquêtes militaires et de formes d'allégeance plus ou moins contraignantes, agrègent des populations et des territoires divers au profit d'un centre<sup>3</sup> ». Mais toutes les possessions ultramarines ne sauraient être considérées comme des colonies<sup>4</sup>. Sans mener immédiatement l'entreprise délicate d'une définition générique de la colonie, il convient d'écarter classiquement protectorats et mandats qui ne sont pas au sens strict des « colonies » en raison de leur régime particulier d'assujettissement. En revanche, l'Algérie sera

---

<sup>1</sup> R. MAUNIER, « Les caractères de l'Empire colonial français », in *Mélanges économiques et sociaux offerts à Émile Witmeur*, Paris, Sirey, 1939, p. 239-256.

<sup>2</sup> Y. GOUET, « Quelques réflexions relatives à l'organisation d'un grand ministère de la France d'outre-mer et à la nature juridique de l'Empire colonial français », *Annales du droit et des sciences sociales*, 4, Paris, Sirey, 1934, p. 227.

<sup>3</sup> P. SINGARAVÉLOU, « Introduction », in P. SINGARAVÉLOU (dir.), *Les Empires coloniaux. XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Points, 2013, p. 14.

<sup>4</sup> Sont principalement reconnues comme colonies françaises à l'apogée territorial de l'Empire colonial français : l'Afrique Équatoriale française (AEF), l'Afrique Occidentale française (AOF), les Antilles (Martinique, Guadeloupe et autres dépendances), la Cochinchine, les établissements français de l'Inde, les établissements français d'Océanie, la Guyane, Madagascar, la Nouvelle-Calédonie et la Réunion.

considérée comme telle, bien qu'elle bénéficie d'une autonomie renforcée et qu'elle soit formellement assimilée au territoire métropolitain, en raison de son statut structurellement inférieur à la métropole. Il suffit pour s'en convaincre de relever que ses lois lui sont données par la France métropolitaine, que les décrets métropolitains y font l'objet d'une application limitée, que des décrets dits « de colonisation » s'y appliquent, que des indigènes constituent une partie de la population, que tous les sujets français ne sont pas citoyens, et que la représentation parlementaire obéit à des règles spéciales. C'est sous ce foisonnement de règles juridiques spécifiques, mais communes aux colonies de peuplement, que se trouve enfoui le statut juridique du citoyen français résidant aux colonies.

Puisque le citoyen constitue ici le cœur de notre étude, il est d'ores et déjà indispensable de clarifier – succinctement, car il s'agit d'un sujet essentiellement différent – l'usage de la périphrase assez lourde, disons-le, de « citoyen français résidant aux colonies » par distinction des citoyens français résidant en Métropole. Pourquoi donc ne pas utiliser le terme de « colon » ? Dans une stricte acception juridique, bien que superficielle, les colons seraient des citoyens français *émigrés* de Métropole (voire des nationaux d'États européens étrangers ayant acquis la citoyenneté) et *résidant* aux colonies. Une telle définition implique une certaine spécificité sociologique mise en valeur dans la représentation iconographique traditionnelle du colon, mais aussi dans certains textes normatifs de l'Empire visant les citoyens français établis Outre-mer<sup>5</sup>. À ce titre, il s'agit bien évidemment de citoyens s'étant installés durablement aux colonies dans un mouvement de colonisation dite « libre ». Les étrangers, les bagnards, les nombreux fonctionnaires ou voyageurs ne sauraient entrer dans le champ de cette étude. Poursuivant notre effort de définition, il convient de relever que, dans un esprit d'universalisme républicain, la citoyenneté française est ouverte aux indigènes lorsque ceux-ci complètent certaines conditions. La première d'entre elles semble être le respect des règles de l'ordre public français par renonciation au statut personnel et l'adhésion au Code civil, respect auquel s'ajoutent des exigences plus ou moins variées<sup>6</sup>. La place du Code civil dans la justification de la distinction entre indigène et citoyen n'est pas à négliger, même si ses détails dépassent l'analyse de notre objet<sup>7</sup>. Ces indigènes, parfois nommés « renonçants », sont alors qualifiés de « véritables citoyens français » bénéficiant des mêmes droits civils et politiques que les citoyens français métropolitains et jouissant des mêmes prérogatives<sup>8</sup>. Le principe d'égal traitement entre citoyens français joue pleinement : si la différence classique entre sujets et citoyens français subsiste, l'Administration doit traiter chaque citoyen de manière

---

<sup>5</sup> Il s'agit principalement de concessions de terres à titre gratuit assorties d'obligations spécifiques (devoir de résidence, d'exploitation, etc.), voire d'avantages divers octroyés aux seuls citoyens français émigrés ou fils de citoyens français émigrés. V. à titre d'illustration le décret du 13 sept. 1904 relatif à l'aliénation des terres domaniales affectées à la colonisation en Algérie.

<sup>6</sup> V. par exemple le décret du 18 mai 1915 énumérant les diplômes constituant titre pour l'acquisition par les indigènes de la qualité de citoyen français (*Dareste*, 1915, I, p. 37) ou le décret du 8 novembre 1921 relatif aux conditions d'accession à la qualité de citoyen français pour les indigènes d'Océanie (*Dareste*, 1922, I, p. 168).

<sup>7</sup> Nous renvoyons sur ce point à L.-A. BARRIÈRE, *Le statut personnel des musulmans d'Algérie de 1834 à 1962*, Université de Bourgogne, Publications du Centre Georges Chevrier pour l'histoire du droit, 1993 et Y. URBAN, « Coutume et citoyenneté, des colonies aux collectivités d'outre-mer », *Ethnologie française*, 169, 2018, p. 27-36.

<sup>8</sup> V. en ce sens Cass. civ., 26 oct. 1904, « Sekfati », *Penant*, 1905, I, p. 74 ; CE, 11 avr. 1919, « Gnannou », *Penant*, 1919, I, p. 272.

strictement identique, quelle que soit son origine géographique ou ethnique. Or, puisqu'un indigène devenu citoyen français ne peut être juridiquement traité différemment d'un citoyen français métropolitain ayant émigré, on ne peut valablement estimer, toujours dans une acception stricte du terme, que l'un et l'autre soient tous deux des colons, sauf à rompre avec cette représentation du colon comme citoyen émigré de la Métropole ou européen ayant acquis la citoyenneté. En d'autres termes, juridiquement, *tout citoyen français résidant aux colonies n'est pas systématiquement un colon*. Le meilleur moyen pour rendre compte de la condition du citoyen français résidant aux colonies reste donc de le désigner génériquement comme tel. Cependant, en raison de l'absence de texte émanant de la Métropole établissant une définition *a priori* et expresse de notre catégorie, la démonstration de l'existence d'un statut juridique particulier paraît nécessaire pour en affirmer la réalité.

Selon le doyen Hauriou, le Français émigrant aux colonies emporte en principe son statut avec lui. Mais, dans les faits, de grandes différences peuvent apparaître en raison de la différence des législations, des institutions auxquelles correspondent les droits individuels et des garanties constitutionnelles relatives aux libertés individuelles<sup>9</sup>. Historien du droit, Bernard Durand dresse un portrait similaire de cette situation juridique particulière : « Les citoyens français s'installant dans les colonies ne jouissent pas eux-mêmes des droits rigoureusement identiques à ceux dont ils jouissent en France<sup>10</sup> ». Cette affirmation résume les principales singularités du statut juridique du citoyen français résidant aux colonies, dont il faudra cependant compléter et nuancer la portée. Quoi qu'il en soit, ce constat peut s'avérer étonnant dans un système où la fiction juridique établit une unité du territoire de tout l'Empire, à tel point que certains partisans de cette thèse semblent gênés de cette différence de statut. Rolland et Lampué ont ainsi pu observer que, dans les colonies, les nationaux sont divisés en deux catégories : « les citoyens, dont le statut politique et juridique *se rapproche de celui des habitants de la Métropole*, et les non-citoyens ou sujets français<sup>11</sup> ». Ainsi, une mise en lumière de ce statut juridique concret, c'est-à-dire des règles juridiques effectivement appliquées à notre catégorie juridique, et donc une analyse plus précise de la particularité de la citoyenneté en tant que condition politique superposée à la nationalité permettant d'exercer des droits individuels, mais surtout politiques, doit pouvoir nous en dire plus sur cette « schizophrénie » qui préside à la forme impériale républicaine.

Pourtant, ces affirmations font l'objet de développements très succincts sans jamais que les auteurs n'en tirent les conséquences conceptuelles logiques sur la forme juridique de l'Empire ou sur la citoyenneté. En réalité, l'absence de développements sur la condition de ce citoyen en fait une zone embrumée non seulement du droit colonial, mais aussi de l'histoire du droit colonial. En théorie comme en pratique, aucune définition ni aucun statut juridiques ne lui ont été officiellement accordés. Or, ce statut altéré du citoyen français résidant aux colonies entraîne des conséquences à la fois théoriques et pratiques pour le droit constitutionnel. Au regard non seulement de leur droit de cité mais également de leurs autres droits et libertés, ces citoyens semblent soumis à une législation particulière en raison de l'éloignement géographique et des circonstances locales. Une telle disparité conduit

<sup>9</sup> M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, 2<sup>e</sup> éd. [1929], Paris, Dalloz, 2015, p. 645 sq.

<sup>10</sup> B. DURAND, *Introduction historique au droit colonial*, Paris, Economica, 2015, p. 465.

<sup>11</sup> L. ROLLAND et P. LAMPUÉ, *Précis de législation coloniale*, Paris, Dalloz, 3<sup>e</sup> éd., 1940, p. 211. Nous soulignons.

le principe d'égal traitement des citoyens, cette fois entre métropolitains et habitants des colonies, à être réduit en des proportions si importantes que sa nature même de principe peut être remise en question. Une telle situation, bien qu'elle ne soit pas inconnue de notre ordre juridique actuel, remet en question certains pré-supposés sur le droit constitutionnel, la citoyenneté et l'État. Une tentative de re-composition inductive de la catégorie juridique du citoyen français résidant aux colonies par l'analyse de son statut s'impose alors afin de réhabiliter l'étude de ce curieux objet juridique de l'aventure coloniale.

Mais avant de commencer cette entreprise, plusieurs questions s'élèvent : comment expliquer que la Constitution et la loi offrent les conditions de possibilité de tant de divergences dans le statut des citoyens français ? Est-il envisageable qu'une citoyenneté théoriquement unitaire tolère la présence de statuts altérés des citoyens selon le territoire de résidence ? Pour quelles raisons n'a-t-on pas pu offrir les mêmes garanties aux citoyens résidant aux colonies et aux citoyens résidant en France métropolitaine ? Enfin, comment dans l'Empire français, se forme cette catégorie tierce, de quel statut bénéficie-t-elle et que peut-elle nous apprendre sur les notions de citoyenneté et d'Empire ?

La différence de droits et libertés entre le citoyen français métropolitain et l'indigène peut se comprendre de prime abord si l'on adhère au schéma intellectuel de la colonisation. En revanche, la différence existant entre le citoyen émigré et le citoyen habitant en Métropole ne manque pas de susciter l'étonnement en raison de sa méconnaissance du principe d'égalité civile et politique entre citoyens (I). Il apparaît ainsi que les bouleversements liés à la colonisation ont fait surgir un problème dans la façon de penser la citoyenneté française ; problème que l'hypothèse conclusive de cette étude, celle d'une citoyenneté spécifique dans l'Empire (II), tentera de résoudre.

## I. UNE CATÉGORIE DE CITOYEN À L'EXERCICE DIMINUÉ DES DROITS ET LIBERTÉS

L'évidence d'une altération de statut des citoyens français résidant aux colonies par rapport aux citoyens métropolitains saute aux yeux de nombreux juristes de l'époque, qui ne manqueront pas d'affirmer, au moins implicitement, que le statut juridique du citoyen ayant émigré aux colonies n'est pas parfaitement identique au statut juridique du citoyen ne s'étant pas aventuré hors des limites de la Métropole. Mais pour découvrir concrètement ce statut juridique, il nous a fallu arpenter le maquis des textes et de la jurisprudence coloniale visant le citoyen français. La première particularité de ce statut est celle de l'exercice réduit des droits et libertés du citoyen français résidant aux colonies par le seul fait qu'il a changé de territoire. Puisque le droit colonial est fondamentalement un droit traversant les disciplines, cette situation juridique sera abordée au prisme de la *summa divisio* traditionnelle. Une brève incursion dans le droit privé (A) s'avère indispensable avant d'aborder la situation de droit public (B).

### A. Une situation de droit privé dépourvue de garanties libérales

Si le droit privé, et notamment le droit de la famille, reste relativement à l'abri des vicissitudes impériales, il n'en demeure pas moins révélateur, à son échelle, du traitement réservé au citoyen français résidant aux colonies, voire de l'organisation du droit existant au sein des colonies par le droit impérial. L'éclatement du niveau de protection juridique selon la colonie en est un trait distinctif qui se retrouve à la fois dans le régime foncier, mais également dans le régime répressif propre à l'État de police alliant archaïsme et fermeté.

### *Le régime foncier, exemple d'éclatement des garanties juridiques*

Le régime foncier est intrinsèquement divers dans l'Empire français. En Métropole, le droit de propriété s'applique tel que nous le connaissons avec toutes les garanties libérales promises par la Déclaration de 1789. Toutefois, certaines colonies ne sauraient en connaître pour des raisons liées à l'absence d'acculturation juridique au concept même de propriété par les autochtones. Par exemple, il n'existe pas de droit de propriété proprement dit à Madagascar, colonie tardive de l'Empire français, mais seulement une propriété foncière par immatriculation régie par le décret correspondant du 16 juillet 1897 et qui n'a pas vocation à être remplacée<sup>12</sup>. Deux intérêts s'affrontent alors : ceux des citoyens émigrés qui veulent mettre leurs terres sous le régime protecteur du droit de propriété tel qu'ils auraient pu le connaître en Métropole et ceux des autochtones qui ne peuvent, pour des raisons d'ordre public, être dépouillés de leurs droits et conceptions traditionnels.

Madagascar n'est cependant pas la seule colonie disposant d'un régime foncier différent du droit de propriété métropolitain. En réalité, chaque colonie semble développer sa version propre de la propriété<sup>13</sup>. Les règles ne peuvent alors qu'être complexes et variables, mais tout en étant telles, elles abaissent structurellement le fonds de garantie des droits individuels des citoyens français résidant aux colonies. Ainsi, en AOF où règne un droit de possession précaire et révocable, l'administration peut, sans recourir aux formes de l'expropriation pour cause d'utilité publique et lorsqu'elle estime que l'intérêt public l'exige, déposséder le détenteur d'une terre sous la seule condition du paiement d'une juste et préalable indemnité<sup>14</sup>. L'article 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen ne bénéficie donc d'aucune assise solide en territoire colonial.

Si le régime foncier ne suffisait pas à convaincre le lecteur d'une disparité des garanties juridiques de droit privé selon les colonies, la preuve par le régime répressif suffira à montrer que le statut du citoyen français résidant aux colonies subit les altérations propres à sa colonie de résidence en plus de l'abaissement généralisé du fonds libéral de protection juridique par sa présence en territoire colonial.

### *Le régime répressif, exemple de recul des garanties juridiques*

Se situant à la charnière du droit privé et du droit public, le droit pénal permet de pénétrer un peu plus profondément dans les spécificités du statut juridique du citoyen français résidant aux colonies. Rolland et Lampué ne manquent pas d'affirmer la nuance qui caractérise le droit applicable aux citoyens : « Les citoyens résidant dans les colonies doivent être soumis, en matière pénale [...], à *peu près au même régime que dans la Métropole*<sup>15</sup> ». Par exemple, alors que le Code de procédure pénale renforçant les droits de la défense avait été promulgué en Métropole, de-

<sup>12</sup> C. d'ap. *Madagascar*, 28 mai 1902, *Penant*, 1903, I, p. 205.

<sup>13</sup> Les références doctrinales sont nombreuses. Mentionnons M. HAMELIN, « Le régime de la propriété foncière en AOF », *Penant*, 1901, II, p. 1 *sqq.* ; A. NAUDOT, « Le régime foncier dans les possessions coloniales françaises », *Penant*, 1909 et 1910, II, p. 65 *sqq.* et p. 1 *sqq.* ; D. PENANT, « La question foncière en Annam-Tonkin », *Penant*, 1908, II, p. 33 *sqq.*

<sup>14</sup> C. d'ap. *AOF*, 18 févr. 1916, *Penant*, 1916, I, p. 341.

<sup>15</sup> L. ROLLAND et P. LAMPUÉ, *Précis de législation coloniale*, *op. cit.*, p. 262, nous soulignons.

meurent en vigueur dans quelques colonies les fragments transposés du Code d'instruction criminelle<sup>16</sup>, bien que le Code pénal fut tout de même introduit ultérieurement, assorti toutefois de certaines réserves<sup>17</sup>.

L'injonction doctrinale précédente n'empêche pas que la colonie puisse être soumise à un régime pénal particulier, affectant de fait le citoyen français. Le Gouverneur peut ainsi assortir ses arrêtés réglementaires de peines plus graves, voire constituer de nouvelles infractions circonscrites. En Indochine, par exemple, le fait pour une personne d'être surprise à jouer dans une maison de jeux de hasard où le public est admis librement ou sur présentation constitue un délit spécial à l'Indochine française depuis un décret du 8 novembre 1889 promulgué par arrêté du 26 décembre 1890, délit motivé en ces termes généraux par la Cour d'appel de Saïgon : « La passion du jeu est un véritable fléau pour l'Indo-Chine. L'ordre public est intéressé à ce que ce délit soit sévèrement réprimé<sup>18</sup> ». Mieux, le Gouverneur peut également créer, dans son périmètre de compétence, des mesures renforcées de protection de l'ordre public par voie d'arrêté si l'intérêt général le justifie – notamment en ce qui concerne l'internement administratif. En témoignent à titre d'exemples l'arrêté local du Gouverneur de Tahiti interdisant aux indigènes la consommation de boissons spiritueuses et défendant à *qui que ce soit* de leur en livrer<sup>19</sup>, ou le fait que les mesures de police visant à enrayer les maladies contagieuses ne puissent être discutées au contentieux<sup>20</sup>.

Dans le cas de telles infractions spéciales commises sur le territoire d'une colonie, la compétence criminelle est circonscrite. Ainsi, la Cour de cassation rappelle que le citoyen français, inculpé de crime commis à Madagascar, traduit et condamné comme tel devant une Cour criminelle de la colonie, ne peut prétendre qu'il était soumis comme citoyen français aux lois de la Métropole et que, dès lors, il aurait dû être jugé par une Cour d'assises<sup>21</sup>. Enfin, si le citoyen pose des problèmes plus graves, il n'est pas exclu qu'il puisse être purement et simplement expulsé, avec quelques garanties formelles qui résident principalement dans l'avis consultatif du Conseil d'administration de la colonie à demander avant le prononcé de la mesure d'expulsion du territoire de la colonie<sup>22</sup>. Cette expulsion peut être ordonnée pour des exigences que commandent le bon ordre et la sûreté<sup>23</sup> ou suite à un jugement pénal<sup>24</sup>. Il est à noter qu'aucune formalité ne pousse à solliciter systématiquement l'avis de la Métropole : la colonie fonctionne tel un microcosme ayant son propre ordre public renforcé, que le citoyen français résidant sur place doit nécessairement subir.

---

<sup>16</sup> F. CONSTANT, « Les nationaux de la France d'outre-mer : des citoyens comme les autres ? », in D. COLAS, C. EMERI et J. ZYLBERBERG (dir.), *Citoyenneté et nationalité. Perspectives en France et au Québec*, Paris, PUF, 1991, p. 253.

<sup>17</sup> L. ROLLAND et P. LAMPUE, *Précis de législation coloniale*, op. cit., p. 263.

<sup>18</sup> C. d'ap. Saïgon, 15 juin 1895, *Penant*, 1896, I, p. 68.

<sup>19</sup> C. cass., 15 janv. 1896, *Penant*, 1896, I, p. 97.

<sup>20</sup> CE, 3 avr. 1908, *Poirson*, *Rec.*, p. 333.

<sup>21</sup> Cass. crim., 14 mars 1907, *Penant*, 1907, I, p. 372.

<sup>22</sup> CE, 12 déc. 1884, *Puech*, concl. Le Vavasseur de Précourt, *Rec.*, p. 894.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> R. MAUNIER, *Législation et économie coloniales*, Paris, Les cours de droit, 1941-1942, p. 315 sq.

La situation de droit public ne fera que compléter et confirmer la condition singulière faite au citoyen français résidant aux colonies que le droit privé seul permet déjà de mettre en lumière.

### ***B. Une situation de droit public traduisant la méfiance à l'égard des colonies***

L'infériorité des colonies doit être immédiatement mise en relation avec le statut juridique du citoyen français résidant aux colonies. S'agissant des libertés publiques et des droits politiques, ce dernier subit les conséquences du fait même que la colonie est considérée comme une entité inférieure à la Métropole par le droit impérial. À cet égard, les entrées des recueils *Penant* et *Dareste*, pourtant abondamment fournies, sont étrangement réduites, voire inexistantes sur ce sujet. La liberté de la presse ainsi que la liberté d'association et de réunion montrent à la fois un éclatement et un recul des garanties libérales, mais aussi une possible absence pure et simple de ces dernières.

#### ***Des libertés publiques généralement restreintes***

La liberté de la presse, telle que nous la connaissons, est garantie en Métropole par la loi du 29 juillet 1881. La particularité de cette loi, dans sa version initiale, est de prévoir explicitement son application en Algérie et aux colonies (art. 69). Aucun décret ou promulgation pour chaque colonie n'est attendu, de telle sorte que la garantie de la liberté de la presse est en principe uniforme dans tout l'Empire colonial. Cependant, cette unité n'est qu'apparente : cet article ne concerne que les possessions annexées avant la loi, et non celles qui adviendront par la suite, comme Madagascar qui fut annexée par la loi du 6 août 1896. Une introduction spéciale par un acte à valeur décrétole est alors requise<sup>25</sup>. Par conséquent, afin de faire régner l'ordre public colonial, le Gouverneur n'aura aucun scrupule à durcir la liberté de la presse, y compris pour les citoyens français. Ainsi, il fut jugé que la création de délits spéciaux propres aux colonies commis par voie de presse était régulière<sup>26</sup> ou encore, en Indochine, l'article 1<sup>er</sup> du décret du 30 décembre 1898 pris par le Gouverneur général prévoyait qu'un arrêté du Gouverneur puisse interdire la circulation des journaux et écrits périodiques publiés à l'étranger en quelque langue que ce soit.

Tout comme la liberté de la presse, la loi du 30 juin 1881 sur la liberté de réunion prévoit expressément son application aux colonies, mais uniquement celles qui sont représentées au Parlement (art. 30). Ainsi, dans ces colonies comme en Métropole, la liberté de réunion ne fait pas obstacle à ce que l'autorité administrative use de ses pouvoirs généraux de police pour interdire une réunion lorsque la sûreté et la tranquillité peuvent être menacées<sup>27</sup>. Cette loi fut par la suite introduite à Saint-Pierre et Miquelon par un décret du 4 février 1918, ce qui laisse perplexe sur l'encadrement de la liberté de réunion en ces territoires entre le 30 juin 1881 et le 4 février 1918 et davantage dans les colonies qui ne bénéficieront d'aucune transposition.

Si ces points peuvent surprendre celui auquel le système impérial de la III<sup>e</sup> République n'est pas familier, le fait que « les libertés publiques sont généralement

<sup>25</sup> V. par exemple pour le Tonkin : CE, 28 févr. 1928, *Rec.*, p. 1358.

<sup>26</sup> Cass. crim., 23 juin 1932, *Penant*, 1933, I, p. 84 ; CE, 22 juil. 1932, *Rec.*, p. 764.

<sup>27</sup> CE, 8 mars 1935, *Penant*, 1936, I, p. 253.

plus étendues dans la Métropole que dans les colonies<sup>28</sup> » n'en reste pas moins logiquement concevable. En effet, le cœur de la protection des libertés publiques s'identifie à la préservation de l'ordre public, en l'espèce colonial, indifféremment de la population touchée. Or, ne serait-ce que par l'étude de l'internement administratif, on sait à quel point l'autoritarisme, lié à la logique colonialiste, est prégnant aux colonies. Les citoyens français ne peuvent en principe être traités différemment par une mesure personnelle spécifique pour leur permettre d'avoir un statut plus proche de la Métropole sur le plan des libertés publiques. Ils sont englobés dans la population coloniale composée également d'indigènes qui doivent être fermement assujettis, notamment pour des raisons idéologiques. Le citoyen français subit l'influence du droit applicable au territoire où il réside, peu importe sa qualité. Afin de circonscrire le point central du statut diminué du citoyen français résidant aux colonies, il faut se tourner vers ce qui constitue l'essence même de la citoyenneté : les droits politiques.

### *Des droits politiques largement amoindris*

La représentation coloniale est un phénomène à la fois stratifié selon les différentes institutions en jeu, et fractionné selon les catégories de population représentées. Bien que la majeure partie de la représentation des indigènes et des citoyens français résidant aux colonies se déploie à l'échelle de la colonie, par exemple dans les Établissements français de l'Inde ou les communes de plein exercice du Sénégal, comme son nom l'indique, elle ne relève que du « colonial » et non de l'« impérial ». Cette distinction, que nous expliciterons ultérieurement, doit faire d'ores et déjà l'objet d'un éclaircissement : la représentation obtenue au sein d'organes représentatifs de telle colonie ne fait écho qu'à cette colonie en particulier et ne disperse pas ses effets au-dehors ni plus généralement dans tout l'Empire. C'est pourquoi elle relève à ce titre du « colonial ». Or, si elle reste significative pour l'expression politique du citoyen français résidant aux colonies, la représentation interne de la colonie ne constitue pas le problème majeur de notre objet, qui est la restriction sensible de la participation politique du citoyen français à la politique nationale et désormais impériale. Le Conseil supérieur des colonies, institué par décret le 19 octobre 1883, mérite cependant d'être mentionné dans la représentation politique des citoyens puisqu'il repose sur une composition mixte (à la fois sénateurs et députés au Parlement, et élus et fonctionnaires coloniaux)<sup>29</sup>. Cependant, il n'a qu'un poids relatif dans la conduite de la politique impériale : il s'agit d'un organe simplement consultatif, limité dans son champ matériel de compétence et dépourvu de toute compétence efficace comme de tout caractère représentatif – autant d'éléments qui pousseront la doctrine à trouver des palliatifs<sup>30</sup>.

Au-delà donc du fonctionnement de représentation interne à la colonie, la représentation coloniale au Parlement montre le traitement défavorable fait au citoyen français vivant aux colonies. Une part significative de la tension de la politique impériale réside dans l'absence de liberté politique des citoyens français résidant aux colonies du fait de leur assujettissement à la politique impériale décidée

---

<sup>28</sup> Y. URBAN, « La citoyenneté dans l'Empire colonial français est-elle spécifique ? », *Jus Politicum*, Hors-Série, *Penser juridiquement l'Empire ?*, Paris, Dalloz, 2017, p. 157.

<sup>29</sup> A. GIRAULT, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, t. II, 3<sup>e</sup> éd., Paris, L. Larose, 1904, p. 206.

<sup>30</sup> Nous pensons notamment au projet d'Assemblée coloniale de P. DISLÈRE, *Note sur l'organisation des colonies*, Paris, P. Dupont, 1888, p. 61 sqq.

par la Métropole. La période de la III<sup>e</sup> République serait alors caractérisée par ce que certains ont désigné comme un « assujettissement tempéré d’assimilation<sup>31</sup> ». L’assujettissement, principal caractère des possessions coloniales, se traduit par l’exclusivité de la prise de décision en Métropole pour les possessions : les colonies sont soumises, par un régime d’hétéronomie, à la décision politique du centre historique et politique de l’Empire. La teinte d’assimilation juridique, c’est-à-dire le processus par lequel le système juridique d’une colonie est progressivement modifié pour devenir similaire à celui de la Métropole, réside par exemple dans l’ouverture progressive de la condition de citoyens aux sujets français indigènes – outre les épisodes d’attribution post-esclavagisme –, l’application exceptionnelle des lois françaises dès leur promulgation dans la Métropole pour des raisons spéciales (absence de texte relatif aux pouvoirs du Gouverneur, mention expresse dans la loi métropolitaine, etc.), mais surtout dans la représentation progressive des « vieilles colonies » au Parlement. Contrairement à ce qu’on a parfois pu estimer<sup>32</sup>, nous pensons que la variation de la représentation coloniale dans l’Empire français, ainsi que l’étendue des garanties libérales dans les territoires coloniaux, obéit à un principe général directeur en vertu de l’idéologie colonisatrice républicaine : l’assimilation juridique, corrélée selon nous au degré d’assimilation matérielle du territoire à la Métropole. Ce dernier peut se déduire du  $\Delta$  existant ou supposé par des circonstances factuelles (temps, lieu, culture, usages, etc.), entre un objet et son modèle-référent. Moins ce  $\Delta$  est élevé, plus l’objet est réputé assimilé à son modèle. Dès lors, plus tel territoire colonial sera réputé assimilé à la Métropole d’un point de vue factuel, plus le droit impérial aura la possibilité d’en augmenter le seuil d’exercice du droit de cité.

Quelques mots sur le droit positif de l’époque suffisent à montrer que la représentation politique des colonies à l’échelle impériale fut somme toute relative. Pour ce qui concerne la représentation parlementaire nationale, il faut se référer, d’une part, aux articles 1 à 7 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875, ultérieurement déconstitutionnalisés par la loi constitutionnelle du 14 août 1884 relative au Sénat et, d’autre part, à la loi organique du 30 novembre 1875 ainsi qu’à une loi électorale du 21 juillet 1927 relative à la Chambre des députés, pour constater que la majorité des colonies n’a pas droit de cité. En 1875, seulement quatre colonies étaient représentées en plus de l’Algérie : Guadeloupe, Martinique, Réunion, Inde française. La Guyane, le Sénégal et la Cochinchine le furent au gré de lois électorales ultérieures, leur permettant d’avoir un député à la Chambre chacune. Dans leur fameux *Traité de droit constitutionnel*, Barthélémy et Duez soulignent la singularité de la représentation coloniale au Parlement français, tout en précisant immédiatement son caractère réduit et contestable<sup>33</sup>. Ces « vieilles colonies » ainsi que l’Algérie sont représentées de manière limitée au Parlement français : 7 sénateurs dont 3 pour

---

<sup>31</sup> A. GIRAULT, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, op. cit., t. I, p. 46 sqq ; J. CHATELAIN, *La Nouvelle constitution et le régime politique de la France*, Paris, Berger-Levrault, 1959, p. 294 sqq.

<sup>32</sup> J. BARTHÉLEMY et P. DUEZ, *Traité de droit constitutionnel* [1933], Paris, Éditions Panthéon-As-sas, 2004, p. 288 : « Cette représentation coloniale est organisée avec l’arbitraire le plus complet, sans aucun souci de la logique et sans aucune obéissance à des principes généraux ».

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 287 sq.

l'Algérie sur 314 ; 19 députés dont 10 pour l'Algérie sur 612 députés après 1918<sup>34</sup> réunis au « Groupe colonial » créé par Eugène Étienne dès 1902. Partant, l'immense majorité des parlementaires provient de la Métropole et n'accorde d'intérêt qu'à cette dernière<sup>35</sup>. À tel point que, en 1931, moins de deux millions de Français résidant Outre-mer sont représentés au Parlement français, soit environ 3 %<sup>36</sup>. Toujours est-il qu'une certaine représentation s'ancre également du côté de l'« Exécutif » : le président de la République exerce désormais son autorité sur l'Empire tout entier, et un ministère des colonies est créé en 1894 pour désengorger celui de la Marine.

L'exercice des droits politiques en territoire colonial se heurte ainsi non seulement à l'égal traitement des citoyens français, mais également à l'obstacle de l'esprit du mandat représentatif dans la France républicaine. Selon la théorie classique du mandat représentatif, la représentation doit être celle de *tous* les citoyens français, y compris ceux qui résident sur le territoire colonial. Or, ni les intérêts nationaux des citoyens exilés, ni les intérêts locaux et distincts des territoires coloniaux ne peuvent avoir véritablement de voix au Parlement dans une République impériale comme le permet au contraire la représentation des États membres d'une Fédération. D'autant moins que cette représentation au Parlement n'est que de façade, puisque les colonies sont principalement soumises au régime des décrets. Joseph Barthélémy et Paul Duez ont pu ainsi noter l'absence d'autonomie des citoyens français résidant aux colonies en relevant que « la représentation coloniale vote des lois qui ne sont pas appliquées à ses électeurs et des impôts qu'ils ne paieront pas<sup>37</sup> ». Le schéma républicain d'égal participation et obéissance à l'expression de la volonté générale est rompu. Reste alors à élever notre étude du statut juridique du droit colonial au droit impérial pour envisager les causes juridiques et les raisons théoriques d'une telle disparité de traitement.

## II. UNE CATÉGORIE DE CITOYEN SYMPTOMATIQUE DE L'EMPIRE COMME FORME POLITICO-JURIDIQUE

Le hiatus existant entre citoyens français métropolitains d'une part et ceux qui résident aux colonies d'autre part est inséparable du phénomène impérial, et plus largement de la présence de territoires ultramarins. Il nous faut donc revenir aux principes qui conditionnent le statut particulier des citoyens résidant Outre-mer ou, selon une approche négative, les principes qui empêchent un statut uniforme du citoyen français. Pierre Daresté soulignait à cet égard qu'il existait dans l'Empire colonial français, sans qu'elle ne fut d'ailleurs jamais définie, une « catégorie de français ou assimilés qui sont régis par la loi française, mais par une loi française différente de la loi métropolitaine<sup>38</sup> ». Pour quelles raisons ? Quelques éléments de réponse sont apportés par l'organisation particulière de l'Empire français par rapport à un État unitaire classique dont une tentative d'explication sera formulée au

---

<sup>34</sup> L. BEQUET et M. SIMON, « Algérie », in L. BECQUET, *Répertoire de droit administratif*, t. I, Paris, P. Dupont, 1882, p. 101.

<sup>35</sup> L. ROLLAND et P. LAMPUÉ, *Précis de législation coloniale*, *op. cit.*, p. 239.

<sup>36</sup> J. FRÉMEAUX, *Les Empires coloniaux. Une histoire mondiale*, Paris, CNRS, 2012, p. 267.

<sup>37</sup> J. BARTHÉLEMY et P. DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 288.

<sup>38</sup> P. DARESTE, *Traité de droit colonial*, t. I, Paris, Imprimerie du Recueil de législation, de doctrine et de jurisprudence coloniales, 1931-1932, p. 268 sq.

moyen de la philosophie politique et de la conception institutionnaliste du droit (A), ce qui permettra de révéler, au travers de ce statut, la forme impériale et l'hypothèse d'une citoyenneté spécifique qui en résulte (B).

### ***A. Un droit impérial entravant le plein exercice de la citoyenneté française***

Émanant d'organes désormais impériaux, le droit impérial se propose d'organiser l'Empire dans sa globalité, c'est-à-dire de poser ses principes, de répartir ses compétences et d'établir les relations entre la Métropole et les colonies au sein de l'Empire, d'où découle ensuite un droit colonial variant pour chaque colonie, dérogatoire par rapport à celui de la Métropole. Ce droit intrinsèquement très particulier au sein de l'Empire français explique sans conteste qu'un citoyen français résidant aux colonies ne puisse bénéficier exactement des mêmes garanties qu'un citoyen métropolitain. Certains principes du droit impérial dévoileront cette relation entre l'organisation de l'Empire et le statut juridique du citoyen, tandis que les fondements de la singularité de ce dernier feront l'objet d'une mise en lumière à la fin de ce propos.

#### ***De quelques exemples relatifs à l'organisation de l'Empire modelant le statut juridique du citoyen français résidant aux colonies : le Législateur colonial et le principe de spécialité***

Aux colonies règne un État de police dont le démiurge est le dénommé « Législateur colonial ». Dans le silence des lois constitutionnelles de la III<sup>e</sup> République concernant les territoires coloniaux, le sénatus-consulte du 3 mai 1854, dont l'orientation est partiellement assimilationniste, sera réutilisé avec simple valeur législative<sup>39</sup> non sans avoir essuyé quelques débats doctrinaux houleux<sup>40</sup>. Dès lors, si le chef de l'État n'avait compétence que dans les matières prévues par le texte qui n'étaient pas réservées à la loi, il suffisait au Parlement de légiférer sur une matière et de préciser explicitement qu'elle s'appliquât aux colonies afin de la verrouiller<sup>41</sup>. C'est pourquoi si, en règle générale, le chef de l'État est ce « Législateur colonial » qui statue largement par voie de décrets<sup>42</sup>, le Parlement s'empare progressivement de la compétence de ce chef de l'État, tandis que ce dernier s'accapare les compétences souvent élastiques des gouverneurs : c'est le système législatif colonial « à trois branches » (P. Dareste). Or, une Administration qui « légifère » par décrets dans des territoires régis par un droit essentiellement discriminatoire et dérogatoire, de fait étranger à la Constitution métropolitaine et à ses principes libéraux, suffit à faire apparaître un territoire soumis à un État de police, dont la particularité pour un régime républicain est renforcée par le principe de spécialité.

Le cœur du principe de spécialité, pierre angulaire du droit colonial, dont les ressorts sont encore bien connus de nos jours, implique qu'une loi ne peut être applicable dans les territoires régis par ledit principe, excepté en cas de disposition,

<sup>39</sup> CE, 24 mars 1934, *Prévoit et autres*, Rec., p. 440.

<sup>40</sup> Sur ce sujet, v. B. DURAND, « La Constitution de 1875 et les Colonies françaises : de la perplexité républicaine aux soupçons d'Empire », *Giornale di Storia Costituzionale*, 25, 2013, p. 86-90.

<sup>41</sup> B. DURAND, *Introduction historique au droit colonial*, op. cit., p. 463.

<sup>42</sup> Ces décrets interviennent alors dans le domaine de la loi, mais ils n'en constituent pas moins des actes administratifs susceptibles d'être déférés au Conseil d'État par la voie du recours pour excès de pouvoir (CE, 22 déc. 1933, *Maurel et autres*, Rec., p. 1226).

même implicite, allant en ce sens et, le cas échéant, d'une adaptation dérogeant au droit métropolitain liée aux conditions locales. En d'autres termes :

Faire une loi pour un empire colonial, c'est jeter une pierre au beau milieu d'un lac, les ondes et les rides s'en vont décroissant avec l'éloignement jusqu'à mourir, enfin, aux rivages lointains<sup>43</sup>.

En règle générale donc, les lois métropolitaines ne sont pas applicables de plein droit aux colonies. Elles ne le deviennent que s'il en est décidé ainsi par le Parlement en tant que Législateur colonial. En découle alors un certain pouvoir du Législateur colonial couplé à un pouvoir réglementaire certain du Gouverneur, dont le contrôle est souvent minimal. En principe, les lois métropolitaines ne sauraient être exécutoires aux colonies qu'en cas d'une promulgation spéciale faite par arrêté discrétionnaire du Gouverneur de chaque colonie et faisant suite à une première promulgation en Métropole par le chef de l'État. Ce système de la « double promulgation » permet au Gouverneur d'exercer à la fois un contrôle de forme et de fond sur la mesure. De là s'établit la corrélation constatée plus haut entre droit colonial et statut juridique du citoyen français. Fort de ce principe, « il n'est pas une branche du droit qui, transplantée aux colonies, ne subisse des transformations plus ou moins profondes<sup>44</sup> » – transformations qui s'établissent également entre colonies, d'où l'éclatement des garanties juridiques selon une hiérarchie basée sur le degré d'assimilation dont nous avons donné quelques exemples plus tôt. Tantôt le citoyen français pourra se prévaloir de règles métropolitaines expressément applicables ou appliquées par un décret du Gouverneur, tantôt il n'aura qu'à subir les affres de l'État de police colonial. Cependant, selon notre conception, il existerait une sphère d'autonomie juridique limitée propre à la colonie modérant une partie de ces propos.

### *La colonie, un microcosme juridique favorable au développement d'un statut juridique particulier pour le citoyen français*

Il est d'ores et déjà possible de donner plus de poids à la réalité juridique de la colonie et ainsi de progresser davantage dans l'étude des fondements du statut juridique susmentionné en qualifiant la colonie d'*institution infra-étatique* dont la particularité résiderait à la fois dans ses membres et son éloignement géographique – particularité énoncée par les analyses de l'époque, qu'il s'agit alors de convoquer afin de mieux en appréhender la réalité.

De manière générale, la représentation coloniale emporte la conséquence que les citoyens n'ont réellement de voix qu'à l'intérieur de leur colonie, espace premier de vie, ce qui les porte à participer davantage à la vie locale qu'à la vie nationale et impériale. Le rapport à la territorialité est donc différent de celui qui a lieu dans une simple circonscription administrative. S'agissant de ses membres, la colonie ferait apparaître une nouvelle société, différente des sociétés initialement mises en présence par la colonisation<sup>45</sup> – résultant au fond de l'imitation de « haut en bas » et de « bas en haut » développée par René Maunier<sup>46</sup>. La diversité infinie de la population (origine, culture, statut) finit par être attirée par la force centrifuge de

---

<sup>43</sup> R. MAUNIER, « Introduction », *Annales du droit et des sciences sociales*, 4, 1934, p. 11.

<sup>44</sup> P. DARESTE, *Traité de droit colonial*, op. cit., p. v.

<sup>45</sup> B. MALINOWSKI, *Methods of Study of Culture Contact in Africa*, Oxford, Oxford University Press for the International African Institute, 1938.

<sup>46</sup> R. MAUNIER, *Sociologie coloniale*, t. I, Paris, Domat-Montchrestien, 1932, *passim*.

l'institution coloniale pour créer une société nouvelle. Cette dernière ne peut se réduire ni à l'ancienne population (si tant est qu'elle existât) en raison d'une acculturation à la fois juridique et sociale, ni avec celle des émigrés eu égard à l'exercice réduit de droits politiques ainsi qu'au métissage des peuples et des cultures<sup>47</sup>, ni, enfin, à une société produite par le contact hétérogène et non miscible entre les deux, où chacune d'elles aurait un droit foncièrement différent. Cette société nouvelle forme un microcosme juridique créant en partie spontanément ses propres règles, ses propres institutions pour les besoins de sa population propre. Ainsi, à titre d'illustration, le fait qu'une Cour d'appel déclare qu'un usage existe et qu'il est applicable à l'espèce ne peut faire l'objet d'une censure par la Cour de cassation<sup>48</sup>. En Algérie, la question est encore plus sensible : bénéficiant de délégations financières et d'un gouverneur général, cette colonie relativement assimilée fonctionne avec une autonomie encore plus grande. La colonie est à ce titre souvent considérée comme une entité politico-administrative qui est à la fois « embryon d'État<sup>49</sup> » et « administration locale autonome à l'intérieur de l'État français<sup>50</sup> ». Elle possède notamment un système juridictionnel colonial (conseils du contentieux administratif, tribunaux de paix, etc.), une sorte d'« Exécutif » à travers la figure du Gouverneur et des organes de représentation. Un Conseil général peut exister dans certaines colonies<sup>51</sup>, voire un Conseil colonial (ce qui est le cas en Cochinchine par exemple) permettant un droit de cité local. Puisque la colonie est dotée d'une organisation institutionnelle propre, elle n'est pas entièrement recouverte par le droit étatique, mais elle bénéficie d'une autonomie limitée où peut se développer un microcosme juridique parallèle altérant alors le statut juridique du citoyen français qui y réside. Cette autonomie limitée de la colonie va au rebours de la conception simplificatrice d'une sujétion illimitée de la colonie, régentée et administrée par l'unique volonté de la Métropole.

Poursuivant ce constat, il convient au contraire d'affirmer l'impossibilité matérielle pour la Métropole de légiférer complètement et librement le territoire colonial, d'où la nécessaire émergence spontanée d'un ordre juridique colonial en fonction de ce qu'en dessine *a priori* le droit impérial. Pour mieux comprendre cette affirmation, il faut se référer à la réflexion de Montesquieu sur l'Espagne et les Indes, dans laquelle il introduit la notion de « sphère de puissance ». Celle-ci fait référence à l'éloignement maximal des colonies d'un Empire, éloignement au-delà duquel le contrôle politique et la conservation de celles-ci deviennent difficiles. À la différence des territoires contigus, il semblerait que la distance irréductible des colonies ultramarines ainsi que leurs particularités géographique et culturelle empêchent le Centre de porter un regard attentif sur les actions des gouverneurs, et tend à laisser une marge d'autonomie aux institutions. Ainsi, suite à l'annexion de Madagascar qui a eu pour effet de déclarer toutes les lois de la Métropole antérieures à cette annexion applicables de plein droit, la Cour de cassation a pu souli-

---

<sup>47</sup> J.-L. DE LANESSAN, *Principes de colonisation*, Paris, F. Alcan, 1897, p. 47 : « La colonie agissant sur le colon, comme le colon agit sur elle, le transforme et en fait un type humain nouveau, attaché plus fortement à la patrie où il s'est formé qu'à celle d'où vinrent ses ancêtres ».

<sup>48</sup> Cass. civ., 6 déc. 1893, *Penant*, 1894, I, p. 1.

<sup>49</sup> M. HAURIU, *Principes de droit public, op. cit.*, p. 603.

<sup>50</sup> M. HAURIU, *Précis de droit administratif et de droit public* [1933], 12<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2002, p. 273.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 274.

gner que les tribunaux sont libres d'apporter « les tempéraments qui leur paraissent nécessaires par les circonstances locales particulières<sup>52</sup> ». Contrairement à ce que l'on pourrait penser, le principe de spécialité, lié à l'absence d'assimilation des territoires et des populations, *s'impose* en réalité à la Métropole, et ce dès le début de la colonisation en ce qu'elle se doit d'en prendre acte sous peine d'une mauvaise réception de la règle de droit par les individus ou la société. L'Empire ne peut alors que constater et adapter sa législation plus fortement encore à mesure que sa sphère de puissance s'affaiblit par la distance, la population et l'environnement de la colonie. Or, c'est cette logique d'hétérogénéité prononcée des territoires, plus ou moins renforcée selon le degré d'assimilation de ceux-ci à la Métropole, qui conduit à l'hétérogénéité des statuts des citoyens français dans un Empire. À ce stade, la démonstration de la forme juridique impériale devient indispensable pour envisager une telle disparité de territoires et de statuts.

### ***B. Un « statut » nécessaire au modèle juridique impérial***

Avant toute chose, il est bon de rappeler que la Constitution de la Métropole – c'est-à-dire ici les lois constitutionnelles de 1875 – est la « seule » constitution formelle de l'Empire français comme l'avait relevé Gouet dans sa définition de l'empire colonial français. Le contraire aurait impliqué l'existence de colonies formant des États à part entière, ainsi qu'on a parfois pu l'affirmer<sup>53</sup>. La colonie est par conséquent une entité infra-étatique, hiérarchiquement soumise au droit impérial dont la matière est posée par le seul centre compétent de l'Empire : la Métropole. Le droit impérial forme alors selon nous la constitution informelle de l'Empire. Les tenants de cette « constitution autoritaire » seront abordés au sein de notre ultime développement, afin de conclure notre tentative d'explication du statut juridique du colon par l'hypothèse d'une citoyenneté spécifique propre à l'Empire.

### ***Du statut juridique du citoyen français résidant aux colonies à la forme impériale***

Si le doyen Hauriou a pu induire du statut d'indigène l'existence de la forme impériale d'un État<sup>54</sup>, l'objet du présent développement est d'opérer un cheminement intellectuel similaire, mais prenant pour fondement le statut juridique du citoyen français résidant aux colonies. Ce dernier dispose de droits et libertés amoindris, notamment en raison des particularités du droit impérial. Puisque le citoyen réside dans un territoire soumis à un régime dérogatoire, ses droits et libertés, notamment politiques, sont sans conteste dérogatoires par rapport à la Métropole. Or, un tel « principe dérogatoire » existant aux colonies postule, pour être légitimement fondé, à la fois l'absence d'assimilation juridique complète entre deux territoires donnés, le particularisme prononcé du territoire colonial et un fondement impliquant que lesdites possessions soient considérées comme étant hiérarchiquement inférieures en droit. Cette dernière qualité des possessions est inhérente à l'Empire en raison de leur hétéronomie : la colonie est soumise à un État de police par un « pacte colonial », qui découle d'un droit dérogatoire à la formation duquel

---

<sup>52</sup> Cass. crim., 30 août 1906, *Penant*, 1907, I, p. 184.

<sup>53</sup> V. S. THÉNAULT, « L'État colonial », in P. SINGARAVÉLOU (dir.), *Les Empires coloniaux. XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle*, op. cit., p. 215-256.

<sup>54</sup> M. HAURIOU, *Principes de droit public* [1910], Paris, Dalloz, 2010, p. 603 : « La distinction de la Métropole et des possessions coloniales doit être tirée du droit de cité ».

la colonie ne concourt pas. Par conséquent, si les garanties libérales de la constitution métropolitaine et ses principales dispositions ne s'appliquent pas, surtout en ce qui concerne la participation politique, alors l'inapplicabilité de la constitution métropolitaine ne peut qu'être constatée.

Sans retracer les querelles doctrinales afférant à la nature des territoires coloniaux, il faut réaffirmer, au moins temporairement, l'hypothèse selon laquelle une dualité de territoire existe sous l'Empire du fait de l'inapplicabilité de la constitution métropolitaine aux colonies, ce qui implique une dualité de régime constitutionnel comme ont pu l'entr'apercevoir Jellinek, Hauriou ou Barthélémy à rebours de ceux qui considèrent, non sans quelques difficultés, comme Rolland ou Lampué, que la France est restée un État unitaire<sup>55</sup>. C'est cette inapplicabilité de la constitution métropolitaine qui fait apparaître en creux une « constitution autoritaire » informelle des colonies formée par le droit impérial. Or, là où existe un droit organisant les rapports entre une Métropole et ses possessions hiérarchiquement inférieures, existe un Empire comme unité. Autrement dit, puisqu'il existe un droit de cité inférieur pour les citoyens français résidant aux colonies, il existe une disparité hiérarchisée de territoires au profit de la Métropole ; par conséquent l'existence de l'Empire au sens du droit interne est logiquement prouvée. En effet, cette dichotomie centre dominant et périphéries dominées révèle le triptyque de la forme impériale qui n'est ni véritablement un État unitaire, ni véritablement une Fédération. Si la Fédération se caractérise par une structure en trois parties<sup>56</sup>, l'Empire ou la « République impériale<sup>57</sup> » a la particularité d'avoir des composantes intrinsèquement inégalitaires. Juridiquement, il serait constitué de deux composantes hiérarchisées : d'une part, le centre, soit la Métropole dominatrice de l'Empire en tant que « partie principale et originaire<sup>58</sup> » et, d'autre part, des territoires périphériques à statut variable, mais toujours hiérarchiquement inférieurs ; le tout formant l'Empire comme unité<sup>59</sup>. La preuve en est que le Parlement édicte désormais des lois qui peuvent s'appliquer à toutes les parties de l'Empire, et choisit un président de la République qui exerce lui aussi sa compétence sur l'ensemble de l'Empire tout en le représentant à l'étranger<sup>60</sup>. La France est désormais impériale. Ses possessions, en l'espèce les colonies, deviennent partie intégrante de l'Empire tout en étant principalement soumises à un régime d'hétéronormativité. Or, c'est ce régime d'assujettissement et d'hétéronormativité propre aux possessions impériales qui donne au citoyen français résidant aux colonies son statut juridique singulier, si singulier qu'il semble en réalité gênant de continuer à raisonner en termes de statut particulier d'une citoyenneté unitaire.

---

<sup>55</sup> Une analyse approfondie de cette question est proposée par O. BEAUD, « L'Empire et l'empire colonial dans la doctrine publiciste française de la III<sup>e</sup> République », *Jus Politicum*, Hors-Série, *Penser juridiquement l'Empire ?*, op. cit., p. 235-412.

<sup>56</sup> O. BEAUD, *Théorie de la Fédération*, Paris, PUF, 2003.

<sup>57</sup> J. BARTHÉLEMY et P. DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, op. cit., p. 283.

<sup>58</sup> L. ROLLAND et P. LAMPUÉ, *Précis de droit des pays d'Outre-mer*, Paris, Dalloz, 1949, p. 1.

<sup>59</sup> O. BEAUD, « Préface », in Y. URBAN, *L'indigène dans le droit colonial français (1865-1955)*, Paris, LGDJ, 2010, p. 17.

<sup>60</sup> J. BARTHÉLEMY, *Précis de droit public* [1937], Paris, Dalloz, 2006, p. 24.

### *Vers une autre clef de lecture : l'hypothèse d'une citoyenneté impériale*

Si l'on adhère à l'idée de l'absence d'État unitaire classique dans le cadre juridique interne de l'Empire, la pertinence d'une catégorie spécifique dans une citoyenneté française unitaire s'effrite. En effet, se définissant par référence à la communauté politique, l'attribut essentiel de la citoyenneté se situe plus spécifiquement dans le droit de cité au sens de participation à la souveraineté. Ce droit de cité, nous l'avons vu, est plus ou moins bouleversé selon le territoire de l'Empire où le citoyen établira son domicile. Or, ces altérations de la citoyenneté française nous semblent bien trop substantielles pour pouvoir être subsumées sous un banal statut juridique. Non seulement cette approche ne permet pas de rendre compte de manière globale et cohérente du dégradé des droits politiques dans l'Empire, mais surtout elle travestit la théorie juridique de la citoyenneté. D'abord, si l'État ne permet pas à tous ses citoyens d'être représentés dans un système de souveraineté nationale, et puisque la citoyenneté devient précisément différentielle des autres statuts juridiques par les droits politiques, la catégorie du citoyen serait vidée de sa substance dans le cadre des citoyens français résidant aux colonies, et ce d'autant plus si l'on conserve l'idée de l'Empire français comme État unitaire classique. En effet, si l'État accorde formellement le statut de citoyen, mais qu'il ne met pas en place les garanties d'exercice des droits politiques, ce statut revient quasiment à celui de sujet. Ensuite, si le citoyen français voit ses droits politiques amoindris, voire niés selon son lieu de résidence, le principe d'égal traitement des citoyens dans l'État unitaire est fortement mis à mal pour ne pas dire qu'il est rendu inexistant. Deux hypothèses s'ouvrent alors : soit la citoyenneté continue d'être considérée comme unitaire dans le cadre d'un État unitaire alors que la réalité juridique ébranle l'un et l'autre de ces concepts ; soit, comme nous le pensons, la théorie de la citoyenneté est à revoir dans un Empire tout comme elle a dû l'être dans une Fédération.

L'adoption de cette seconde hypothèse s'appuie sur le bouleversement qu'induit le phénomène politico-juridique impérial, qui semble nécessairement appeler à bouleverser corrélativement l'appréhension de la citoyenneté : l'émergence de l'Empire fait germer une citoyenneté propre à cette forme politique. Ce citoyen français résidant aux colonies, comme tout citoyen français de cette époque, serait en réalité un « citoyen de l'Empire » ou « citoyen impérial<sup>61</sup> ». Le lecteur doit être ici averti que cette « citoyenneté impériale » n'est qu'une construction doctrinale rétrospective : seule la citoyenneté française existait pour l'Administration et pour la doctrine. Mais selon nous, tout comme le drapeau français flottant aux colonies est en même temps le drapeau de la Métropole (France) et le drapeau de l'Empire tout entier (Empire français), la citoyenneté impériale ne serait que le revers méconnu de l'avert mieux connu de la médaille de la citoyenneté française. La citoyenneté est alors dite « impériale », car elle est liée à la « constitution impériale<sup>62</sup> » qui englobe logiquement la constitution métropolitaine libérale de la France et le droit colonial.

---

<sup>61</sup> Et non un « citoyen colonial » comme le suggérait Maunier (R. MAUNIER, *Législation et économie coloniales*, op. cit., p. 314), puisque le statut particulier de ce citoyen, et notamment sa représentation restreinte au Parlement, est fondée sur le droit impérial, donc sur l'ordre juridique de l'Empire dans son ensemble et non sur l'ordre juridique colonial.

<sup>62</sup> O. BEAUD, « L'Empire et l'empire colonial dans la doctrine publiciste française de la III<sup>e</sup> République », op. cit., p. 411.

La difficulté de conceptualiser une telle citoyenneté est la suivante : comment rendre compte de la spécificité de cette citoyenneté par rapport au territoire où évolue l'individu pour épouser au mieux la réalité juridique de ce statut ? En Métropole, le niveau de garantie des droits politiques est resté au plus haut en raison de la continuité historique de l'application de la constitution libérale. Ainsi, tout comme dans une Fédération où le citoyen est à la fois citoyen de la Fédération et d'un État membre, citoyenneté française « métropolitaine » et citoyenneté française « impériale » se chevauchent sur le territoire métropolitain, procédant alors à une confusion au profit de la première. De là découle la cécité de la doctrine : si la même médaille « citoyenneté française » comprend à la fois la citoyenneté française historique, devenue métropolitaine, et la citoyenneté impériale, le fait de considérer la III<sup>e</sup> République impériale comme un État unitaire entraîne une vue biaisée de la réalité juridique. Cette vue ne pose aucun problème en Métropole, puisque cette dualité y est imperceptible. Cependant, elle soulève de nombreuses difficultés au-delà des limites géographiques de celle-ci. Joseph Barthélémy, initiant dans la doctrine de la III<sup>e</sup> République l'idée selon laquelle la France ne serait pas un banal État unitaire, estimait que « les nationaux jouissent [dans la Métropole] de la *plénitude* de la citoyenneté<sup>63</sup> ». Ainsi, si le citoyen ne peut être ni électeur ni éligible dans certaines colonies, il pourra l'être sans difficulté dès son retour en Métropole<sup>64</sup>. Le lieu devient pourvoyeur de droits politiques.

Si l'on part de l'idée qu'il existe sous l'Empire français concordance de citoyennetés, la particularité de cette citoyenneté impériale est d'être *en même temps* distincte de la citoyenneté métropolitaine, puisqu'elle fait apparaître ses spécificités dès l'émigration du centre par le citoyen français. En cela la citoyenneté impériale est à la fois *concordante* et *subsidaire*. S'ouvre alors le point de vue original d'une citoyenneté impériale au système graduel : le droit impérial déterminerait un maximum d'exercice des droits politiques selon chaque territoire, dont le plafond et le plancher restent indéfinis quoique toujours logiquement inférieurs à la Métropole. Par exemple, le citoyen résidant en Algérie aura un droit de cité pour quelques parlementaires, tandis qu'à Madagascar aucune possibilité d'élection ou d'éligibilité au Parlement ne sera ouverte. La présence du citoyen en périphérie abaisse donc certes considérablement et irrémédiablement ses droits politiques, mais l'exercice de ceux-ci reste variable. Pour reprendre l'exemple précédent, en Algérie, le seuil est au maximum de ce que la périphérie peut assurer comme représentation politique selon le droit impérial à un instant *t*, le territoire étant le plus assimilé de tous juridiquement. En revanche, à Madagascar, colonie nouvellement conquise et fortement éloignée de la Métropole tant géographiquement que culturellement, ce seuil se trouve à un niveau nul. Lorsqu'un citoyen changera de territoire, passant de Madagascar à l'Algérie, il pourra exercer son droit de cité au seuil d'exercice que ce nouveau territoire lui permet, mais toujours dans la limite octroyée par le droit impérial. En somme, la citoyenneté métropolitaine établit un seuil fixe et parfait de droit de cité à l'exercice garanti par la prééminence de la constitution métropolitaine, tandis que la citoyenneté impériale, soumise à une constitution autoritaire lorsque l'individu se trouve dans les colonies, a un seuil indéfini mais toujours inférieur de droits politiques, dont l'exercice sera variable par effet de concentricité selon l'assimilation juridique de chaque territoire. La citoyenneté impériale pourrait alors être définie génériquement comme une citoyenneté propre à l'Empire, au

<sup>63</sup> J. BARTHÉLEMY, *Précis de droit public, op. cit.*, p. 23. Nous soulignons.

<sup>64</sup> R. MAUNIER, *Législation et économie coloniales, op. cit.*, p. 317.

droit de cité irrémédiablement altéré, dont l'ampleur de l'exercice posé par le droit impérial est indexée sur l'assimilation juridique de chaque territoire à la Métropole. Reste néanmoins à savoir si cette hypothèse est suffisamment solide pour avoir sa place aux côtés de la théorie de la citoyenneté fédérale, mais seul le regain d'intérêt souhaitable pour l'étude de l'Empire comme forme juridique pourra apporter réponse à cette question.

### **Jérôme De Stefano**

■ Jérôme de Stefano est doctorant en droit public à l'Université Paris II Panthéon-Assas