

## LA CITOYENNETÉ EN ALLEMAGNE : UNE VALEUR INTIMEMENT LIÉE À L'IDENTITÉ DES ALLEMANDS ?

*Anne Jacquemet-Gauché*

Il existe diverses façons d'amorcer une réflexion sur la citoyenneté en Allemagne. Un Allemand ou toute personne dont le droit allemand constituerait la culture juridique d'origine indiquerait ce qu'il comprend par ce terme. Pour quelqu'un dont le droit français constitue le système juridique de référence, la démarche est autre. En effet, lorsqu'il est question de citoyenneté, le juriste français pense immédiatement à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui renvoie à une conception particulière de la citoyenneté et de la Nation. Il doit donc faire un effort pour se décentrer de ses propres cadres de réflexion et pour chercher ce que, en Allemagne, la citoyenneté recouvre.

L'étude du langage est alors d'un grand secours. En allemand, le mot citoyen se traduit littéralement par *Bürger* (aussi traduit par « bourgeois » en français). Le terme est parfois employé en droit, pas nécessairement là où le juriste français s'y attendrait le plus. Par exemple, il est utilisé pour désigner le maire (*Bürgermeister* = le chef des citoyens) ou le Code civil (*Bürgerliches Gesetzbuch* = le livre de loi des citoyens). Il est, de manière plus classique, utilisé en droit communal pour désigner l'habitant de la commune qui a le droit de vote : le citoyen est alors assimilé à l'électeur, du moins au niveau local. Quant au terme de citoyenneté (*Bürgerschaft* ou *Staatsbürgerschaft*), il est moins utilisé que celui de nationalité. L'une des acceptions courantes de la citoyenneté sert à désigner la citoyenneté européenne (*Unionsbürgerschaft*) et elle est d'un usage récent.

L'idée de citoyenneté se retrouve, en Allemagne, dans deux autres notions. Pour désigner les citoyens dans leur ensemble, la notion de *Staatsvolk* est parfois usitée, c'est-à-dire le peuple de l'État. Le peuple est, en l'occurrence, entendu en tant que troisième élément permettant de définir traditionnellement l'État, en plus du territoire et de la souveraineté. Dans ce contexte, le terme *Bürger* n'est pas employé, mais plutôt celui de *Staatsvolk*. Par ailleurs, la nationalité (*Staatsangehörigkeit* = l'appartenance à un État) est plus fréquemment visée que la citoyenneté. Les deux termes sont souvent confondus, du moins sur le plan linguistique. Cette proximité linguistique de la citoyenneté et de la nationalité est déjà instructive : le fait qu'un mot manque dans une langue ou soit employé indifféremment avec un autre est souvent le révélateur d'une certaine altérité.

L'assimilation vaut-elle également sur le plan juridique? Il est nécessaire de distinguer la nationalité de la citoyenneté (Brubaker, 1997). On sait que la nationalité a longtemps été acquise selon le principe du droit du sang en Allemagne et qu'une réforme, au tournant des années 2000, a fait prévaloir le droit du sol, à l'instar de l'acquisition de la nationalité française. En outre, la nationalité est définie au niveau du *Bund*, de l'État fédéral et non des *Länder*, les États fédérés. Il n'est pas ici le lieu d'entrer davantage dans les détails. La nationalité renvoie essentiellement aux conditions posées pour qu'un individu appartienne à un État, soit considéré comme l'un de ses membres à part entière. Quant à la citoyenneté, elle ne semble pas être une valeur mise au premier plan en Allemagne. Elle n'a pas fait l'objet de débat et de réflexions aussi abouties qu'en France, l'attention étant restée focalisée sur la nationalité. Pour le dire de manière un peu caricaturale, s'il doit y avoir reconnaissance d'une citoyenneté, elle est comprise comme une citoyenneté allemande, ce qui s'explique par la manière dont s'est construit l'État allemand. À cet égard, la citoyenneté est caractérisée par de nombreuses et profondes imbrications, si bien qu'il est très difficile de démêler l'écheveau pour distinguer ce qui relève de la citoyenneté de ce qui relève d'autres valeurs.

Si la citoyenneté est moins mise en lumière, en revanche la condition de citoyen et la reconnaissance du statut de citoyen sont fondamentales. Historiquement, le citoyen allemand possède des droits, par opposition au sujet. À l'heure actuelle, deux catégories de citoyens coexistent : ceux qui sont

considérés comme Allemands et ceux qui ne le sont pas, les premiers étant mieux traités que les seconds. La citoyenneté n'est donc jamais éloignée de la nationalité.

La citoyenneté en tant que valeur, en Allemagne, ne peut ainsi être perçue qu'à travers la recherche d'une identité allemande (I). Elle a ensuite été déterminée à partir d'une approche essentiellement juridique (II). *In fine* le titulaire de droits demeure, principalement, le citoyen allemand (III).

## **I. La citoyenneté ou la recherche d'une identité allemande**

La première partie du XIX<sup>e</sup> siècle est marquée, en Allemagne, par la réflexion que mènent des philosophes autour des questions suivantes « qu'est-ce qu'être allemand ? Comment réaliser l'unité nationale ? ». Pour entrer dans le détail, l'éclairage d'un philosophe ou d'un historien des idées politiques serait nécessaire. Succinctement, rappelons néanmoins que de nombreux échanges ont lieu notamment entre Bauer, Marx, Feuerbach. Par exemple, selon Bauer, être allemand suppose d'abandonner son rapport à la religion, l'émancipation politique n'étant possible qu'à cette condition.

En effet, il ne faut pas oublier que, à cette époque, l'Allemagne telle qu'elle est dessinée aujourd'hui n'existe pas et qu'elle laisse place à un morcellement de petits États. Or, en réaction aux invasions françaises de l'Europe, la nécessité se fait sentir d'une unité afin de faire face à l'ennemi. Un discours se construit donc autour des conditions et des valeurs susceptibles de réunir les individus et les États, donnant lieu à la naissance du discours nationaliste allemand. Ainsi, la citoyenneté est liée non seulement à la nationalité, mais aussi à la construction de l'État. Les approches sociologiques, politiques et philosophiques sont enchevêtrées et l'on peut se demander s'il est réellement possible de les séparer.

Quant aux manifestations de la citoyenneté, jusqu'en 1848, la souveraineté ne s'exprime qu'au niveau local et ce morcellement fait obstacle à la naissance d'une citoyenneté politique au niveau national. Puis, l'émergence de la citoyenneté est encouragée par la construction progressive de l'État allemand et par la volonté de faire naître une communauté politique, participant à la formation d'un État moderne. Au moment de l'unification, il devient possible de penser une forme d'appartenance à l'État. À cet égard, à la suite de la révolution politique de 1848, la Constitution du Reich allemand (Constitution de l'église de Saint-Paul encore appelée Constitution de Frankfort du 27 mars 1849) est proclamée par une assemblée constituante élue au suffrage universel. Elle reconnaît explicitement « les droits fondamentaux du peuple allemand » (titre 6), au titre desquels certains droits politiques comme le droit de vote (§ 132) et met en place des organes de représentation du peuple. Le citoyen se trouve dès lors à l'origine de la construction de l'État, là où il se voyait autrefois seulement reconnaître des droits par une constitution monarchique, qui lui préexistait.

La citoyenneté politique n'est donc pas complètement exclue dans l'Allemagne du XIX<sup>e</sup> siècle. Après l'échec de la révolution politique de 1848, l'approche de la citoyenneté comprise comme la participation à la formation de la volonté étatique (retenue au cours de la Révolution française) est néanmoins mise en sommeil en Allemagne. À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la citoyenneté renaît, mais sous une approche juridique

## **II. Le citoyen, un titulaire de droits**

Jusqu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, l'individu n'a été qu'un sujet (*Untertan*) en Allemagne. Puis, le sujet a définitivement fait place au citoyen (*Bürger*), ainsi que l'a souligné la Cour administrative fédérale dans sa célèbre décision du 24 juin 1954 : l'individu n'est plus « l'objet de l'action étatique. Il est bien plus reconnu comme personnalité indépendante et moralement responsable et partant, comme titulaire de droits et d'obligations » (BVerwGE 1, 159, *Fürsorgeentscheidung*).

La transition du statut de sujet à celui de titulaire de droits a été systématisée par la construction de la théorie des droits publics subjectifs théorisée par Jellinek à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Le droit s'empare du

terreau politique et philosophique de la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, allant jusqu'à évincer l'approche politique de la citoyenneté. Une imbrication supplémentaire explique la vigueur de la construction juridique : la doctrine du droit public émerge à cette époque en Allemagne. La théorie des droits publics subjectifs, permettant notamment de penser le rapport entre l'individu et l'État et de développer la théorie de l'État de droit (Gaillet, 2012), est le grand œuvre des juristes de l'époque. La citoyenneté fait par conséquent l'objet d'une nouvelle approche, essentiellement juridique.

Les droits publics lient l'État juridiquement. Dans cette conception, le citoyen n'est pas un citoyen politique, mais un citoyen juridique, un citoyen du *Rechtsstaat*, de l'État de droit. En Allemagne, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le citoyen est moins celui qui dispose de droits politiques et qui participe à la formation de la volonté étatique que celui à qui sont reconnus des droits fondamentaux et qui peut les revendiquer devant une juridiction. Cette opposition structure toute la construction des droits publics français et allemand et persiste dans la période contemporaine. Le droit français insiste sur la participation au suffrage (et donc sur la démocratie), là où le droit allemand est focalisé sur la protection des droits (et donc sur l'État de droit)... mais moins sur leur protection en général que sur la préservation des droits du citoyen allemand.

### **III. Le citoyen allemand, LE titulaire de droits**

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen a indiscutablement fait l'objet d'un rejet en Allemagne. Les intellectuels allemands voient dans cette Déclaration et dans l'affichage de son universalisme la vanité du rationalisme des Lumières et de la Révolution française. En Allemagne, l'emploi de l'expression « droits fondamentaux » doit être compris comme une opposition aux droits de l'Homme. Dès 1848, les droits fondamentaux sont ceux du peuple allemand uniquement. L'individu n'est pas pris isolément, mais en tant que membre du peuple allemand et c'est dans ce cadre qu'il jouit de droits (Jouanjan, 2012, 766).

Ce rejet se comprend si l'on tient compte du fait que la question de la citoyenneté est intimement liée à celle de la construction de l'État. Or, en 1789, la France se présentait déjà comme un État. À l'inverse, il n'est pas possible de parler d'État allemand avant au moins le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. Puis, pour favoriser l'unification, il paraît judicieux de comprendre la citoyenneté non dans une perspective universelle, mais dans une perspective nationaliste. Si l'on peut douter de la prétendue universalité de la Déclaration de 1789, toujours est-il que le rejet est franc en Allemagne. La citoyenneté est alors bâtie sur un modèle organiciste (Jouanjan, 2012) : seul celui qui possède la nationalité allemande est un citoyen. Cette affirmation de l'appartenance nationale permet, en retour, de créer un État.

Les constitutions allemandes ont, par conséquent, toujours souligné le fait que les droits politiques n'étaient reconnus qu'aux Allemands. La Constitution du Reich de 1849 précise que seuls les Allemands sont titulaires des droits fondamentaux qu'elle consacre (§ 130), en particulier le droit caractéristique de la citoyenneté qu'est le droit de vote (§ 132).

À l'heure actuelle, cette approche marque de son empreinte la Loi Fondamentale, promulguée en 1949. En effet, une distinction doit être opérée entre deux catégories de droit (Würtenberger, 2005, 171) et elle est parfois exprimée à travers l'opposition entre « droits de l'homme » (*Menschenrechte*) et « droits du citoyen » (*Bürgerrechte*) :

Une partie du catalogue de droits fondamentaux consacrés par la Loi Fondamentale fait référence à des *droits de l'homme*. Il s'agit de valeurs jugées universelles et reconnues à tous : la dignité, le droit au libre épanouissement de la personnalité, la liberté de croyance, l'inviolabilité du domicile... Ce caractère universel est marqué par l'emploi de termes neutres : la « personne humaine » (art. 1), « chacun » (art. 2, 5 et 17), « celui » (art. 18), « tous les hommes » (art. 3), « personne » (art. 4 et 5), « la mère » et « les enfants » (art. 6)...

D'autres droits, ceux du *citoyen*, ne sont garantis qu'aux « Allemands » (art. 8 al. 1, 9 al. 1, 11 al. 1, 12 al. 1, 16) : la liberté de réunion, la liberté d'association, la liberté de circulation et d'établissement, la liberté de la profession, l'interdiction du retrait de la nationalité et la protection contre l'extradition. Par le

terme « Allemand », il faut entendre les droits reconnus à tous les bénéficiaires du « Statut-Allemand » (*Statusdeutschen*). Celui-ci inclut à la fois ceux qui possèdent la nationalité allemande, mais également, en vertu de l'article 116 de la Loi Fondamentale, ceux qui n'ont pas la nationalité allemande, mais sont considérés comme des « Allemands de souche ». Ces derniers ont été « admis sur le territoire du Reich allemand tel qu'il existait au 31 décembre 1937, en qualité de réfugié ou d'expulsé appartenant au peuple allemand, ou de conjoint ou de descendant de ces derniers ». Possèdent également ce statut les « anciens nationaux allemands déchus de leur nationalité entre le 30 janvier 1933 et le 8 mai 1945 pour des raisons politiques, raciales ou religieuses, ainsi que leurs descendants », qui « doivent être réintégrés à leur demande dans la nationalité allemande. Ils sont considérés comme n'ayant pas été déchus de leur nationalité s'ils ont fixé leur domicile en Allemagne après le 8 mai 1945 et s'ils n'ont pas exprimé une volonté contraire ». *A priori*, l'invocation du « statut-Allemand » devrait connaître un déclin, étant donné le peu de personnes encore concernées, d'autant que l'acquisition de la nationalité en vertu du droit du sol retire désormais grandement l'intérêt d'un tel mécanisme. Ce statut est néanmoins encore octroyé à des rapatriés tardifs (*Spätaussiedler*), venant généralement de l'Europe de l'Est et désignés comme étant de souche allemande. En 2005, environ 7500 personnes dans cette situation auraient immigré en Allemagne, mais elles n'étaient plus que 2150 en 2011, contre des dizaines de milliers entre 1950 et 1990.

Ces droits du citoyen ne se confondent pas (Würtenberger, 2005, 29) avec d'autres droits que l'on pourrait appeler « civils » ou « civiques » (*staatsbürgerlichen Rechte*) et qui sont régis par l'article 33 alinéa 1 de la Loi Fondamentale (« Tous les Allemands ont dans chaque Land les mêmes droits et obligations civiques »). Pour le Français, la distinction peut paraître ténue avec celle de droit du citoyen, d'autant que, dans les deux hypothèses, le cercle des personnes concernées est le même: il s'agit de tous ceux qui bénéficient du « Statut-allemand ». Les deux catégories de droit s'inscrivent pourtant dans des logiques différentes. Le concept de droits du citoyen permet de déterminer quelles sont les personnes protégées par les droits fondamentaux, quels en sont les titulaires. Le concept de droits civils ou civiques englobe un ensemble de droits, mais aussi d'obligations, qui correspondent à l'établissement d'un destin politique commun et à une responsabilité collective de manifestation de la volonté politique. De ce fait, sont inclus parmi ces droits le droit de vote, l'exercice de fonctions publiques et de fonctions honorifiques entre autres. Dans ce cadre, le peuple s'exprime dans son indivisibilité. Le citoyen n'est pas individuellement considéré, bien qu'une parcelle de droits lui soit reconnue pour qu'il puisse s'exprimer.

A l'inverse, les individus ne bénéficiant pas du « statut-Allemand » jouissent d'une protection moindre de leurs droits fondamentaux. Ils peuvent certes invoquer le droit au libre épanouissement de la personnalité reconnu à l'article 2 I de la Loi Fondamentale, mais le degré de protection accordé est plus faible, notamment lors des contrôles exercés par la Cour constitutionnelle fédérale. Pour cette raison, l'octroi d'un tel statut aux ressortissants européens a été l'objet d'âpres débats. D'un côté, l'extension de cette garantie à leur profit se heurte au texte même de la Loi Fondamentale, qui ne vise que les Allemands. D'un autre côté, le maintien de discriminations s'achoppe aux exigences européennes de non-discrimination entre ressortissants communautaires. Ces derniers bénéficient désormais du même niveau de protection que les Allemands, grâce à une interprétation euro-compatible des articles 9 alinéa 1, 11 alinéa 1 et 12 alinéa 1 de la Loi Fondamentale.

Deux enseignements peuvent être tirés de ces classifications. D'une part, la distinction entre les droits du citoyen et les droits civiques met en évidence deux sortes de droit liées à la citoyenneté. Si les droits civiques, au premier titre desquels le droit de vote, constituent le cœur de ce qu'il est coutume d'englober sur la notion de citoyenneté, d'autres droits sont également à rattacher à cette valeur. Somme toute, il n'est pas aberrant de considérer que l'expression de la citoyenneté exige la reconnaissance de la liberté de réunion, d'association et de circulation. Quant à la liberté de la profession, elle met en évidence un autre versant de la citoyenneté, qui demeure souvent dans l'ombre : la participation à la vie économique de la cité.

D'autre part, le droit allemand procède à une hiérarchisation parmi les droits qu'il proclame : l'étranger à moins de droits que celui qui bénéficie du « statut-Allemand ». Mais, de manière plus originale peut-être, celui qui possède seulement le statut est aussi bien protégé que l'individu de nationalité allemande. Le droit allemand réalise alors une assimilation intéressante, en octroyant à des « étrangers » une protection juridique aussi étendue que celle de ses propres ressortissants. Nationalité et citoyenneté ne

sont pas pleinement synonymes. L'appartenance au peuple allemand est une condition déterminante de celle-ci, plus encore que la possession de celle-là. La citoyenneté est liée à l'ascendance et reconnue à des individus qui ne possèdent pas nécessairement la nationalité allemande. En Allemagne, l'identité culturelle prime, réminiscence de l'époque à laquelle Fichte et d'autres romantiques allemands privilégiaient le sentiment d'appartenance à une culture, à une même langue, à une identité collective pour qu'émerge la nation allemande. Il découle de cette identité culturelle une identité politique allemande (alors que l'inverse vaut en France).

En définitive, la citoyenneté en Allemagne incite principalement à se replonger dans le passé afin d'éclairer le présent. Elle permet de réfléchir à la différenciation qu'il faut opérer avec la nationalité. Elle donne aussi à voir qu'elle fait peut-être l'objet d'une instrumentalisation ou, pour le dire de manière plus neutre, d'une utilisation variable selon les fins à atteindre, en particulier en ce qui concerne la construction de l'État.

La citoyenneté est-elle également une valeur d'avenir ? L'émergence, puis la consécration de la citoyenneté européenne ont été au moins l'occasion d'une réflexion sur ce que pouvait signifier la citoyenneté en Allemagne, indépendamment ou en sus de la nationalité. De plus, du fait des lacunes des citoyennetés politique et juridique (liée notamment au fait que pendant de nombreuses décennies des étrangers turcs ne pouvaient acquérir la nationalité allemande en vertu du *jus sanguinis*), une citoyenneté sociale et économique a pu émerger en Allemagne (Kastoryano, 2001). L'étranger cherche à acquérir un statut de citoyen en s'engageant au niveau social dans des associations (ce qui lui permet d'avoir une influence sur l'opinion publique) ou en réussissant sur le plan économique. Ce faisant, la citoyenneté redevient en partie ce qu'elle était autrefois en Allemagne : une appartenance à la société civile plutôt qu'à la communauté politique.

## **Bibliographie**

- Brubaker Rogers, *Citoyenneté et nationalité en France et en Allemagne*, Belin, traduit de l'anglais par Jean-Pierre Bardos, 1997, 316 p.
- Gaillet Aurore, *L'individu contre l'État : essai sur l'évolution des recours de droit public dans l'Allemagne du XIX<sup>ème</sup> siècle*, Dalloz, Nouv. Bibl. th., 2012, 531 p.
- Jouanjan Olivier, Une origine des « droits fondamentaux » en Allemagne : le moment 1848, *RDP*, 2012, p. 766 et s.
- Kastoryano Riva, Nationalité et citoyenneté en Allemagne aujourd'hui, *Vingtième siècle, Revue d'histoire*, 2001, n° 70, pp. 3-17.
- Würtenberger Thomas, *Deutsches Staatsrecht*, Beck, 31<sup>ème</sup> éd., 2005, 563 p.