

Claire Cuvelier (cuvelierclaire@hotmail.fr), docteur en droit public
CERAPS (Centre d'Études et de Recherches Administrative, Politiques et Sociales)
<http://ceraps.univ-lille2.fr/>
Université Lille II

Le pluralisme démotique : une définition pluraliste du concept juridique de peuple au soutien de la compréhension des transformations de la démocratie

Invoqué à de nombreuses reprises dans le discours des révolutionnaires français¹, le terme « peuple » est devenu dès le XVII^e siècle un « mot-clef », un « mot-choc »² participant au « slogan »³ de la souveraineté populaire conceptualisée par Jean-Jacques Rousseau. Pour autant, il ne bénéficie pas d'une définition précise et univoque. Même l'auteur du *Contrat social* n'a pas jugé bon de le définir⁴. De même, en dépit de son rôle central dans le constitutionnalisme moderne et des nombreuses mentions du mot « peuple » dans les textes constitutionnels, ces derniers n'en délivrent aucune définition explicite⁵. En droit international, Pierre-Marie Dupuy et Yann Kerbrat évoquent le « paradoxe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes »⁶ : lorsqu'une partie de la doctrine qualifie ce droit de norme de *jus cogens* – une norme impérative du droit international – elle n'en définit pas le sujet, et reconnaît simplement l'absence de définition du peuple en droit international⁷. Ce constat est d'autant plus surprenant que les questionnements autour de la définition du terme « peuple » sont fertiles, tant en droit interne français et étranger, qu'en droit européen.

En France, cette question est au cœur du droit constitutionnel de la V^e République. Dès ses origines, « la Constitution doit permettre d'organiser les rapports de la République avec les peuples qui lui sont associés »⁸, qu'elle désigne, selon les termes de son ancien article 1^{er},

¹ Par exemple, J. Boudon souligne que « le dépouillement de dix discours de Robespierre de brumaire à thermidor an II établit que le terme "peuple" est la forme lexicale la plus fréquente du corpus. » J. Boudon, *Les Jacobins. Une traduction des principes de Jean-Jacques Rousseau*, Paris, LGDJ, 2006, p. 27. Au soutien de cette remarque, l'auteur renvoie notamment à A. Geffroy, « Formes de base et formes spécifiques dans le discours robespierriste », *Cahiers de lexicologie*, 1974, vol. II, p. 96 et 129.

² G. Fritz, *L'idée de peuple en France du XVII^e au XIX^e siècle*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1988, p. 1.

³ J. Boudon, *Les Jacobins. Une traduction des principes de Jean-Jacques Rousseau*, Paris, LGDJ, 2006, p. 27.

⁴ G. Ferrero souligne que « [...] s'il fait du peuple le Souverain, il ne le définit jamais » : G. Ferrero, *Pouvoir : Les Génies invisibles de la Cité*, New York, Brentano's Inc, 1942, p. 78.

⁵ Ce n'est pas propre au droit constitutionnel français, par exemple, à propos de l'Australie : E. Arcioni, « That vague but powerful abstraction : The concept of "the People" in the Constitution », *Sydney Law School Research Paper* No. 14/15, February 10, 2014, publié en ligne; A propos de la Loi fondamentale allemande : P.-M. Huber, « Das "Volk" des Grundgesetzes », *DöV*, 1989, n°12, p. 532.

⁶ P. M. Dupuy, Y. Kerbrat, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 11^e ed. 2012, p. 47.

⁷ Sur ce point : P. M. Dupuy, Y. Kerbrat, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 11^e ed. 2012, p. 47-48. En ce sens également, M. Sinkondo souligne qu'« aucun texte international ne définit le peuple. » in M. Sinkondo, *Droit international public*, Paris, Ellipses, 1999, p. 308. A. Cristescu, *Le droit à l'autodétermination : développement historique et actuel sur la base des instruments des Nations Unies*, New York, Nations Unies, 1981, p. 37 ; V. égal. J.-P. Colin, « Rapport introductif » in C. Chaumont (dir.), *La notion de peuple en droit international*, Actes de la troisième rencontre de Reims « Réalités du droit international contemporain », Reims, Centre d'Études des Relations internationales, 1974, p. 124

⁸ Extrait de l'exposé des motifs de la loi constitutionnelle modifiant l'article 90 de la Constitution présenté le 31 mai 1958, publié in Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Ve République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol. 1 [Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant-projet du 29 juillet 1958], La documentation française, 1987, p. 102.

« les peuples des territoires d’outre-mer »⁹. Depuis, l’indétermination des vocables et les errements du Conseil constitutionnel ont nourri le malaise qui entoure la circonscription du statut constitutionnel de ces peuples. En 1991, le juge constitutionnel commet ainsi une erreur en employant l’expression de « peuples d’outre-mer »¹⁰ alors que la formule consacrée par le second alinéa du préambule et à l’article 1^{er} de la Constitution est celle de « peuples des territoires d’outre-mer ». Si, en 2000¹¹, le juge corrige son inexactitude en employant l’expression « peuples des territoires d’outre-mer », il commet encore une faute : il omet alors la révision constitutionnelle survenue entre-temps, qui a substitué l’expression « populations d’outre-mer » à celle de « peuples des territoires d’outre-mer ». Le constituant a lui-même pris part à cette complexification en renvoyant aux accords de Nouméa qui, en 1998, ont consacré expressément l’existence d’un « peuple kanak », et en introduisant les articles 76 et 77 de la Constitution, qui reconnaissent aux « populations de la Nouvelle-Calédonie » un statut particulier. Ces derniers ont permis au législateur organique d’instituer « une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie »¹². En outre, la question n’échappe pas au territoire métropolitain : la célèbre décision du Conseil constitutionnel relative au statut de la Corse de 1991 sanctionne la reconnaissance législative explicite du « peuple corse comme composante du peuple français »¹³.

À l’étranger, les interrogations concernent principalement les communautés politiques infraétatiques, qui expriment un sentiment sécessionniste, ou qui revendiquent un statut spécifique renforçant leur autonomie. Au Royaume-Uni, suite à la victoire électorale en mai 2011 du parti nationaliste écossais, *the Scottish National Party*, le référendum d’autodétermination en Écosse a été organisé le 18 septembre 2014¹⁴. En Espagne, le gouvernement catalan projetait également la tenue d’un référendum d’autodétermination le 9 novembre 2014¹⁵ en dépit de la décision du Tribunal constitutionnel espagnol qui a déclaré l’inconstitutionnalité d’un tel référendum¹⁶.

Au sein de l’Union européenne¹⁷, la consécration de la citoyenneté de l’Union européenne par le Traité de Maastricht et la recherche d’une légitimité démocratique de l’Union se sont accompagnées d’un débat autour de l’existence juridique d’un peuple européen¹⁸.

⁹ Pour une ancienne version de la Constitution française commentée voir F. Luchaire, G. Conac (dir.), *La constitution de la République française, Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 2^e éd. 1987, p. 115.

¹⁰ Conseil constitutionnel, décision n°91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*, cons. 12.

¹¹ Conseil Constitutionnel, décision n°2000-428 DC du 4 mars 2000, *Loi organisant une consultation de la population de Mayotte*, cons. 6 et 10.

¹² Art. 4 de la Loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

¹³ Conseil constitutionnel, décision n°91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*.

¹⁴ P. Bernard, « Les Écossais disent “no” à l’indépendance », *Le Monde*, 19 sept. 2014.

¹⁵ V. not. S. Morel, « Après le non écossais, les nationalistes catalans restent déterminés à organiser un référendum », *Le Monde*, 20 sept. 2014. Selon une actualité récente, le gouvernement catalan abandonne le projet de référendum d’autodétermination unilatérale. Le 9 novembre 2014 est prévue l’organisation d’une consultation sur la question de l’avenir politique de la Catalogne.

¹⁶ Tribunal constitutionnel espagnol, Assemblée plénière, 25 mars 2014, *BOE* n° 37 du 10 avril 2014, *STC* 042/2014. V. égal. Tribunal constitutionnel espagnol, Assemblée plénière, 28 juin 2010, *STC* 31/2010, *BOE* n°172 du 16 juillet 2010.

¹⁷ Cf. le titre évocateur de la communication de K. Blairon, « La question démotique et la problématique d’une constitution européenne », Communication au Congrès international de droit constitutionnel, 2007, en ligne, 13 p.

¹⁸ Pour un aperçu du débat allemand autour de la « *No demos thesis* », la thèse de l’inexistence du peuple européen cf. *infra* n°0.

La recherche d'une définition pluraliste du concept juridique de peuple est inscrite dans un contexte très large constitué par la polysémie qui caractérise le mot « peuple ». Le flou sémantique qui caractérise le mot « peuple » depuis ses origines, résulte principalement de sa polysémie. Celle-ci remonte, selon toutes vraisemblances, aux origines du concept qu'il désigne. Sans aller jusqu'à l'écriture d'une histoire conceptuelle du peuple¹⁹, il est intéressant de souligner que, dès l'Antiquité – période d'émergence d'une pensée politique reconnaissant un pouvoir au peuple²⁰ –, le mot « *demos* » ne reçoit pas de définition univoque. Ainsi, chez Aristote, le concept de *demos* « désigne aussi bien le régime démocratique que l'assemblée du peuple »²¹. Lorsque le peuple devient « un concept important de la pensée politique et de la langue juridique (c'est-à-dire) depuis la “souveraineté du peuple” »²², il n'est pas moins libéré de cette indétermination. La doctrine juridique contemporaine s'accorde également sur la polysémie du terme²³.

En somme, une contribution au concept juridique de peuple intervient dans un contexte très large, qui est dominé par un flou sémantique, une indétermination du mot « peuple ». Il existe tout de même des tentatives de conceptualisation. Une conceptualisation du peuple français est intervenue en droit constitutionnel français : une définition moniste du peuple français dont la clarté résulte d'une conception très restrictive de son objet. Nous abordons ainsi le second contexte de cette recherche, la conception moniste du peuple en France. La conception moniste revient à défendre – conformément à son étymologie grecque *monos*, qui signifie un seul, unique – l'existence d'un seul peuple dans chaque système juridique. Cette conception domine la science française du droit constitutionnel. Elle repose sur des fondements révolutionnaires. Témoins directs ou indirects des conflits religieux des XVI^e et XVIII^e siècles, les penseurs politiques modernes réfléchissent au rétablissement de l'unité et de la stabilité de l'ordre politique et emploient au soutien de leur réflexion le concept de peuple. Ce dernier sert principalement deux causes. D'une part, le peuple trouve une place de premier choix au sein des textes constitutionnels. Le fondement de la légitimité n'est plus royal ou divin, mais il est désormais populaire²⁴. Cette époque marque un tournant pour le concept de peuple qui dépasse son rang de concept politique, pour devenir un concept juridique central du constitutionnalisme moderne. D'autre part, il est le vecteur de libération des contraintes privées résultant de l'organisation féodale de la société de l'ancien régime. Lorsque Lucien Jaume explique que « durant la Révolution française l'idée de “peuple”, et de peuple

¹⁹ Pour cela : R. Koselleck, « Volk, Nation, Nationalismus, Masse », in O. von Brunner, W. Conze, R. Koselleck (dir.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Stuttgart, E. Klett-f. G. Cotta, vol. 7 [Verw-Z], 2007, p. 141-431.

²⁰ P. Nêmo, *Histoire des idées politiques dans l'Antiquité et au Moyen-Âge*, Paris, PUF, 2^e éd. 2012, p. 70 s. et p. 372 s.

²¹ *Ibidem*, p. 542. L'auteur renvoie également au livre III de la *République* de Platon.

²² *Ibidem*, p. 541.

²³ Une étude des dictionnaires juridiques français suggère une telle conclusion : notamment Jean Salmon, « Peuple », in J. Salmon, G. Guillaume (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 827-829 relève quatre significations. G. Cornu, « Peuple », in G. Cornu (dir.) *Vocabulaire juridique*, PUF, 8^e éd. 2000, p. 638-639 en relève deux. De même, J. Verhoeven constate l'indétermination et le caractère plurivoque du terme : J. Verhoeven, « Peuple », in A.-J. Arnaud (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, LGDJ, 2^e ed. 1993, p. 438-439. Cf également, E. Gonnet, *Le peuple dans les théories constitutionnelles des révolutions atlantiques de l'entre-deux-guerres (1776-1939) France, Allemagne, États-Unis*, thèse de doctorat en droit, Univ. Orléans, 2006, p. 4 ; S. Pierré-Caps, *Nation et peuples dans les Constitutions modernes*, Nancy, PUN, 1987, vol. 2, p. 481. G. Burdeau, *Traité de science politique*, t. V [Les régimes politiques], Paris, LGDJ, 2^e éd. 1970, p. 124 s. J. Salmon, « Peuple », in J. Salmon, G. Guillaume (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, pp. 827-829. O. Beaud, *La puissance de l'État*, Paris, PUF, 1994, p. 291.

²⁴ L'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 proclame ce transfert de légitimité : « [le] principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. »

souverain, fut le levier effectif pour l'élimination des ordres »²⁵, il témoigne du rôle joué par le concept de peuple dans l'obsession de l'unité²⁶ qui caractérise la pensée révolutionnaire. Cette obsession se concrétise, en 1792, dans la proclamation de la République française une et indivisible²⁷. Porteuse d'une symbolique puissante de respect des droits de l'homme, de démocratie, et d'égalité, la République est alors associée à une lecture moniste de l'unité. Une unité politique qui rime avec l'uniformité de ses composantes²⁸. Ce désir d'unité est exprimé par l'article premier du Titre III de la Constitution de 1791 qui dispose « La Souveraineté est une, indivisible [...]. Elle n'appartient qu'à la Nation ; aucune section du peuple, ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. »

En 1991, le Conseil constitutionnel a exhumé ses fondements révolutionnaires pour consacrer un principe d'unicité du peuple français. En effet, le Conseil constitutionnel décide que la Constitution « ne connaît que le peuple français ». Il invalide ainsi l'article 1^{er} de la loi relative au statut de la Corse soumise à son contrôle et qui reconnaissait expressément l'existence juridique du peuple corse.

La doctrine dominante a réagi de manière très favorable à la décision de 1991²⁹ qui souligne notamment qu'elle « est en conformité avec la doctrine des fondateurs du droit public français »³⁰. Elle continue à avoir un large retentissement dans le discours doctrinal français.

Pourtant, l'on observe une érosion du principe d'unicité du peuple français, et plus particulièrement, une érosion de ses fondements. Le modèle de l'État-nation unitaire se fragmente au rythme du développement d'une démocratie au-delà et en deçà de l'État (central). Parmi les offensives que subit le principe d'unicité du peuple français, la consécration de la citoyenneté de l'Union européenne par le Traité de Maastricht le 7 février 1992 n'est pas des moindres. D'abord, l'introduction de la catégorie juridique de citoyen de l'Union consacre l'existence d'une démocratie dépassant le cadre étatique que confirme notamment l'introduction de l'initiative européenne par le Traité de Lisbonne. Ensuite, garantissant aux citoyens de l'Union le droit de vote local dans l'État membre où il réside, les textes européens contraignent le constituant français de 1992 à dissoudre le lien entre le droit de vote et la qualité de français reconnu par le Conseil constitutionnel en 1982³¹ et en 1992³².

²⁵ L. Jaume, « Peuple et individu dans le débat Hobbes-Rousseau. D'une représentation qui n'est pas celle du peuple à un peuple qui n'est pas représentable », F. D'Arcy (dir.), *La représentation*, Paris, Economica, 1985, p. 40.

²⁶ P. Rosanvallon, *Le modèle politique français : la société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2004, p. 29. V. not. C. Grewe, « Die Einheit des Staates : zwischen Unteilbarkeit und Pluralismus », in C. Grewe, C. Gusy (dir.), *Französisches Staatsdenken*, Baden-Baden, Nomos, 2002, p. 53-59.

²⁷ R. Debbasch, *Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République*, Paris, PUAM, 1988, 481 p ; G. Marcou, « Le principe de l'indivisibilité de la République », *Pouvoirs*, n°100, 2002, p. 45-65.

²⁸ O. Bui-Xuan, *Le droit public français entre universalisme et différentialisme*, Paris, Economica, 2004, p. 282-284.

²⁹ L. Favoreu, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel 1^{er} janvier 1991-31 mars 1991 », *RFDC*, 1991, n°6, p. 305-316 ; L. Favoreu, F. Luchaire, L. Philip, T. Renoux, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel du 1^{er} avril 1991-30 juin 1991 » ; *RFDC*, 1991, n°7, p. 475-496 ; B. Genevois, « Le contrôle de la constitutionnalité du statut de la collectivité territoriale de la Corse », *RFDA*, 1991, p. 407-430.

³⁰ J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 11^e éd. 1991, p. 592. L'auteur renvoie en note de bas de page à Sieyès.

³¹ Conseil constitutionnel, décision n°82-146 DC du 18 novembre 1982 relative à la Loi modifiant le code électoral et le code des communes et relatives à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales, cons. 7.

³² Conseil constitutionnel, décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992, *Traité sur l'Union européenne*, cons. 26 : « [...] le quatrième alinéa de l'article 3 de la Constitution implique que seuls les "nationaux français" ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections effectuées pour la désignation de l'organe délibérant d'une collectivité

Ainsi, distinguant le corps électoral national et local, la réforme remet en cause l'idéal d'unité du corps politique français. À cela s'ajoute l'émergence d'une citoyenneté en deçà de l'État. Faisant suite à la signature des accords de Nouméa le 5 mai 1988, l'instauration d'une citoyenneté calédonienne ajoute une autre citoyenneté que la citoyenneté française. Enfin, le renforcement de la démocratie locale notamment par la loi de 2003³³, qui introduit des référendums, consultations, et pétitions au niveau local, conforte l'émergence d'une citoyenneté au niveau local.

Depuis 1982, le droit des collectivités territoriales illustre l'application d'une logique pluraliste aux statuts des collectivités d'outre-mer. L'article 73 de la Constitution dispose que « Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et les règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. » De plus, les dispositions de l'article 74 selon lesquelles « les Collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République » éloignent d'autant plus le droit des collectivités territoriales non seulement d'une lecture universaliste de l'égalité devant la loi, mais surtout du principe révolutionnaire de l'unité et de l'indivisibilité de la République³⁴. Bien que plus insidieuses, ces exceptions aux fondements universalistes de la conception moniste du peuple français, au nombre desquelles compte également la réforme de la parité en 1999, interrogent la pertinence de la conception moniste du peuple français.

La conception moniste du peuple français atteint ses limites lorsqu'il s'agit justement de comprendre les transformations de la démocratie. Les vagues successives de transferts de pouvoirs de l'État nation vers le haut et le bas ont profondément transformé la physionomie non seulement de l'État nation, mais aussi – car l'un est lié historiquement à l'autre – de la démocratie. À la démocratie nationale s'est substituée une « démocratie à plusieurs niveaux » (*multi-level democracy*, *Mehrebenendemokratie*). La démultiplication des *espaces* de la démocratie pose la question de la démultiplication de son *sujet* : « le » peuple. Démultiplication que ne parvient pas à voir ou à comprendre la conception moniste qui prône la règle selon laquelle il ne peut y avoir qu'un seul peuple dans un système juridique.

Dans la doctrine juridique française, la discussion est assez peu avancée en comparaison à la littérature étrangère (que ce soit dans des États régionaux comme l'Espagne ou dans des États fédéraux comme l'Allemagne, les États-Unis, la Suisse, etc.). En France, la question ne suscite qu'un intérêt limité et ponctuel. L'on s'interroge sur la citoyenneté néo-calédonienne ou, pour ce qui est du droit des collectivités territoriales d'outre-mer en général, sur l'articulation entre les deux notions de « peuple des territoires d'outre-mer » (préambule Const. 1958) et des « populations d'outre-mer » (art. 72-3 Const.). En revanche, s'agissant des collectivités territoriales en métropole, il n'est nulle question d'un « peuple/population » de type local ou régional. Pourtant, puisque l'on parle en droit de « démocratie locale », il doit bien logiquement exister un *demos* local. L'introduction de mécanisme de démocratie participative à l'échelle locale ne contribue-t-elle pas à l'émergence d'un peuple local ? Pour ce qui est de l'Europe, la plupart des juristes nient également l'existence d'un « peuple européen ». Or, en même temps, le droit (tant de l'Union européenne que national) admet l'existence juridique de « *citoyens* européens ». La consécration en 1992 de la citoyenneté de

territoriale de la République et notamment pour celle des conseillers municipaux ou des membres du Conseil de Paris ; »

³³ Voir notamment J.-B. Auby, J.-F. Auby, *Droit des collectivités locales*, Paris, PUF, 5^e éd. 2009, p. 376-390.

³⁴ C. Schönberger, « Die Idee der Republik in Frankreich – Anmerkungen aus vergleichender Sicht », in C. Grewe, C. Gusy (dir.), *Französisches Staatsdenken*, Baden-Baden, Nomos, 2002, p. 76-84.

l'Union européenne et son renforcement par le Traité de Lisbonne qui introduit l'initiative citoyenne européenne ne conduit-elle à conclure à l'émergence d'un concept juridique de peuple européen ?

En définitive, la discussion en France est hypothéquée par sa longue tradition moniste et centralisatrice (il n'y a qu'un peuple : le peuple français) et la référence rituelle à l'interdiction, par le Conseil constitutionnel, de toute reconnaissance d'un « peuple corse ». Cette vision traditionnelle est néanmoins battue en brèche à l'heure actuelle par une série de phénomènes qu'il convient d'analyser et, surtout, de mettre en perspective afin de dégager la nouvelle économie de la notion juridique de « peuple ».

La méthode comparée permet d'observer le phénomène de la pluralité de peuple dans les systèmes à plusieurs niveaux, c'est-à-dire les systèmes juridiques qui connaissent une séparation verticale des pouvoirs entre le centre et le local. L'analyse comparée explore ce phénomène de la pluralité de peuples que nous proposons d'appeler *le pluralisme démotique* dans les systèmes fédéraux (Etats-Unis et Suisse) et régionaux (Royaume-Uni et Espagne) (§1). Elle contribue à une meilleure appréhension, en France et au sein de l'Union européenne, des transformations de la démocratie, de la multiplication de ses espaces et de ses techniques (§2).

§1. L'analyse comparée du phénomène de la pluralité des peuples

L'analyse comparée recherche une conception de la question démotique à rebours de l'équation moniste « unité = uniformité » qui fonde la conception moniste dominante dans la science du droit constitutionnel français. Partant du constat d'Olivier Beaud, selon lequel il faut « prendre conscience du fait que le peuple, en tant que fondement de la légitimité du pouvoir et acteur politique, n'a pas la même signification dans une Fédération que dans un État », que « dans une Fédération [...] le peuple est nécessairement un peuple composite, un peuple constitué de peuples en raison de la nature de la République fédérale »³⁵, la recherche s'oriente vers les systèmes juridiques, qui appliquent un autre paradigme – celui de l'unité dans la diversité – et, qui sont désignés ici par l'expression « systèmes juridiques à plusieurs niveaux ». Il s'agit des systèmes qui n'appliquent pas seulement une séparation horizontale des pouvoirs – distinguant les pouvoirs législatif, exécutif, et judiciaire –, mais aussi une séparation verticale. Celle-ci consiste en une répartition des pouvoirs sur plusieurs (un, deux, ou trois) niveaux quel que soit le terme qui les désigne : au-delà de l'État, il est question du niveau « supranational » ou « européen » ; au sommet de l'État du niveau « fédéral », « national », ou « central » ; au niveau intermédiaire il s'agit du niveau « fédéré », « cantonal », « régional », ou « infra-étatique » ; enfin, à la base du système il est question du niveau « local », « municipal », ou « communal ».

A. Le pluralisme démotique dans les systèmes fédéraux formés par agrégation

Les systèmes fédéraux sont les systèmes juridiques à plusieurs niveaux par excellence. Cela explique que les travaux proposant une analyse pluraliste de la citoyenneté³⁶ ou du concept

³⁵ O. Beaud, *Théorie de la Fédération*, Paris, PUF, 2^e éd. 2009, p. 340. V. égal. O. Beaud, « Nation-Building in a Federation : über die Besonderheiten des "Bundesvolkes" », in T. Stein, H. Buchstein, C. Offe (dir.), *Souveränität, Recht, Moral. Die Grundlagen politischer Gemeinschaft*, Francfort, Campus Verlag, 2007, p. 82-91.

³⁶ P. H. Schuck, « Citizenship in Federal Systems », *American Journal of Comparative Law*, 48, 2000, p. 196-226; V. Jackson, « Citizenship and Federalism », in A. Aleinikoff, D. Klusmeyer (dir.), *Citizenship Today*,

d'appartenance³⁷ à une communauté politique appliquent leurs recherches dans un contexte fédéral, le plus souvent celui des États-Unis, de la Suisse. En effet, la forme fédérale des États-Unis et de la Suisse influence nettement la conceptualisation de leur pluralisme démocratique.

En premier lieu, dans les deux systèmes, le caractère divisible de la souveraineté³⁸ explique la reconnaissance de plusieurs titulaires : les peuples tant de l'échelle fédérale que de l'échelle fédérée sont conçus comme les titulaires de la souveraineté que l'on peut alors qualifier de partagée³⁹. En Suisse, la doctrine publiciste conçoit le peuple comme un organe titulaire de la fonction de suffrage qu'il exerce non seulement aux échelles fédérale et cantonales, mais aussi à l'échelle communale du système⁴⁰.

En second lieu, dans les deux cas, coexistent plusieurs statuts d'appartenance à une communauté politique. Aux États-Unis, la théorie de la *dual citizenship*⁴¹ décrit la superposition de la *state citizenship* et de la *federal citizenship*. En Suisse, la théorie de la nationalité à trois degrés⁴² décrit et analyse les trois niveaux d'appartenance de la

Global Perspectives and Practices, Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace, 2001, p. 127-182.

³⁷ C. Schönberger, *Unionsbürger, Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2005, 597 p. ; *Idem*, « European Citizenship as Federal Citizenship, Some Citizenship Lessons of Comparative Federalism », *ELR*, 2007, 1, p. 61-89; O. Beaud, « The Question of Nationality within a Federation : a neglected issue in Nationality Law », in R. Hansen, P. Weil (dir.), *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe. The Reinvention of Citizenship*, 2002, p. 314-330, trad. fr. [en ligne] <http://www.juspoliticum.com/Une-question-negligee-dans-le.html> (consulté 2014).

³⁸ Aux États-Unis : v. not. M. J. C. Vile, *The Structure of American Federalism*, Oxford, OUP, 1961, p. 24 ; Cour suprême des États-Unis, *McCulloch v. Maryland*, février 1819, 17 U.S. 316. Une partie de l'arrêt est traduit in E. Zoller, *Grands arrêts de la Cour suprême des États-Unis*, Paris, PUF, 2000, p. 129-161. V. également pour cet arrêt la traduction française in E. Zoller, *Les grands arrêts de la Cour suprême des États-Unis*, Paris, Dalloz, Grands Arrêts, 2010, pp. 29-55. Cour suprême des États-Unis, *U.S. Term limits, Inc. V. Thornton*, 22 mai 1995, 514 U.S. 779. Rainer J. Schweizer, « Art. 3 », in B. Ehrenzeller et alii, *Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar*, vol. 1 [Art. 1-93], Dike, Schulthess, 2^e éd., 2008, p. 82 : « Das Konzept einer aufgeteilten Souveränität ist dem schweizerischen Bundesstaat inhärent. ».

³⁹ J. F. Aubert, « Art. 3 » in J.-F. Aubert et P. Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zürich, Schulthess, 2003, p. 30. J. F. Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, op. cit. t. 1, p. 229. Z. Giacometti, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, op. cit. p. 42 et p. 67 ; A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. 1 [L'Etat], Berne, Stämpfli, 2006, p. 324 ; J. F. Aubert, « Art. 3 », in J.-F. Aubert et P. Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Schulthess, Zürich, 2003, p. 30, Rainer J. Schweizer, « Art. 3 », in B. Ehrenzeller et alii, *Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar*, vol. 1 [Art. 1-93], Dike, Schulthess, 2^e éd., 2008, p. 83.

⁴⁰ J.-F. Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, op. cit. 1967, vol 2, p. 404 ; A. Auer, *Les droits politiques dans les cantons suisses*, Mémoires publiés par la Faculté de droit de Genève, Georg, Librairie de l'Université, Genève, 1978, p. 5 ; A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. 1 [L'Etat], Berne, Stämpfli, 2006, p. 205 ; V. égal. P. Pichonnaz, « Switzerland », in J. Smits (dir.), *Elgar Encyclopedia of Comparative Law*, Cheltenham, Elgar, 2^e éd. 2012, p. 852-861.

⁴¹ P. Schuck, « Citizenship in Federal Systems », *AJCL*, vol. 48, n°2, 2000, p. 196-226 ; P. J. Spiro, « Dual Nationality and the Meaning of Citizenship », *Emory Law Journal*, vol. 46, n°4, 1996, p. 1411-1485 ; V. Jackson, « Citizenship and Federalism », in A. Aleinikoff, D. Klusmeyer, Ed. *Citizenship Today, Global Perspectives and Practices*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 2001, 410 p. p. 127-182. V. égal. C. Schönberger, *Unionsbürger*, op. cit., p. 51-127.

⁴² A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, Vol. 1 [L'Etat], Berne, Stämpfli, p. 123. L'expresssion est reprise par C. Gutzwiller, *Droit de la nationalité et fédéralisme en Suisse*, op. cit. p. 87.

Confédération suisse: la nationalité suisse, le droit de cité cantonal et le droit de cité communal⁴³.

En troisième lieu, dans ces deux exemples, les peuples fédérés – les *People of the States* et les peuples des cantons – exercent un rôle important au fondement du système juridique formé par agrégation. En effet, ces deux systèmes fédéraux sont historiquement formés par l'association des entités fédérées. Selon ce processus sont nées la Confédération américaine et la Confédération suisse. La transformation de ces deux jeunes fédérations en système fédéral fondé sur une constitution fédérale n'a pas effacé l'importance des peuples des entités fédérées. En conséquence, leur existence juridique ne soulève pas ou peu de difficultés doctrinales.

La compréhension pluraliste de l'unité politique n'est pas le monopole des systèmes fédéraux. Elle se retrouve, tout d'abord, dans la Confédération. Cette forme de système à plusieurs niveaux n'est pourtant pas étudiée ici tant son application est marginale en pratique. Ensuite, ainsi que le remarque André Roux, le « modèle pluraliste » peut se retrouver dans l'État régional⁴⁴.

B. Le pluralisme démotique en Espagne et au Royaume-Uni

Au moins deux systèmes régionaux, l'Espagne et le Royaume-Uni, sont concernés par le phénomène du pluralisme démotique. En Espagne, la forme régionale du système se manifeste dans la coexistence du *pueblo español* et des *pueblos de España*. Alors que le premier, défini en référence à la *Nación española*, est le seul souverain et l'unique constituant, les seconds sont des peuples régionaux, des peuples des communautés autonomes espagnoles. Au Royaume-Uni, si la doctrine constitutionnaliste ne se montre pas particulièrement encline à la conceptualisation du pluralisme démotique, c'est moins en raison de l'absence de pluralisme démotique britannique que la conséquence d'une tradition intellectuelle peu ouverte à la rationalisation *a priori* des phénomènes juridiques. Depuis la réforme de la *devolution* de 1998, la Constitution britannique désigne la coexistence du *People of Scotland*, du *People of Wales* et du *People of Northern Ireland* au sein du Royaume. Dès lors, il est possible d'établir que le pluralisme démotique n'est pas l'apanage des systèmes fédéraux, mais concerne également un autre type de système à plusieurs niveaux : les systèmes régionaux.

Cette conclusion n'implique pas pour autant qu'il existe *un* type régional de pluralisme démotique. La comparaison de l'Espagne et du Royaume-Uni permet de relever des différences entre le pluralisme démotique de ces deux systèmes. Si le Royaume-Uni répond à la définition d'un système régional comme l'Espagne, il s'en distingue sensiblement dans la mesure où la Constitution britannique ne se fonde pas sur une conception indivisible de la nation. Elle ne repose pas sur le modèle de l'État-nation unitaire. En atteste l'organisation le 18 septembre 2014 du référendum d'indépendance écossais. Alors qu'en Espagne, le principe constitutionnel de l'unité indissoluble de la *Nación española* fait obstacle à l'organisation d'un référendum d'indépendance de la Catalogne, la Constitution britannique n'a pas empêché que le *People of Scotland* se soit prononcé sur son maintien au sein de l'Union

⁴³ R. Schaffhauser, « Bürgerrechte », in D. Thürer et alii, *Droit constitutionnel Suisse/ Verfassungsrecht der Schweiz*, Zürich, Schulthess, 2001, p. 318: « Die schweizerische Staatsangehörigkeit ist in die drei Bürgerrechte gegliedert, die untrennbar miteinander verbunden sind. » V. égal. P. Immer, *La perte de la nationalité suisse op. cit.* 1964, p. 40.

⁴⁴ L. Favoreu et autres, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 17^e éd. 2015, p. 448.

britannique. Il faut néanmoins préciser que le référendum écossais n'est pas seulement la conséquence de l'affranchissement du droit constitutionnel britannique du modèle de l'État-nation, mais aussi la conséquence de la souplesse, du caractère politique de la Constitution britannique. En effet, l'organisation du référendum d'indépendance écossais n'a été possible qu'après la modification de la loi de devolution des pouvoirs au Parlement écossais par le *Scotland Act 1998 (Modification of Schedule 5) Order* de 2013. Adopté à l'issue d'une négociation politique entre le gouvernement écossais et le Parlement de Westminster, l'acte modifie la cinquième annexe qui énumère les domaines réservés à Westminster afin de permettre au référendum de se tenir.

Au demeurant, l'observation du pluralisme démotique dans les systèmes à plusieurs niveaux de type régional permet de mettre en lumière que la spécificité du processus de formation du système régional influence les conditions de la coexistence des peuples. Les systèmes régionaux présentent la particularité, par rapport à la formation par agrégation des systèmes fédéraux notamment des États-Unis et de la Suisse, de se former par une segmentation des pouvoirs centraux.

Le terme « segmentation » est ici préféré aux mots « ségrégation » et « désagrégation » qui se présentent, de façon intuitive, comme les antonymes du terme « agrégation ». Cependant, la désagrégation désigne la décomposition, la destruction d'un principe de cohérence. La segmentation désigne une division qui n'aboutit pas nécessairement à l'éclatement définitif, la disparition de l'élément segmenté. La segmentation désigne un processus de décentralisation, pour reprendre un terme familier au juriste français, un processus que l'on peut également nommer, au risque de la redondance (« un système régional formé par régionalisation »), « régionalisation ».

L'Espagne est formée par segmentation dans la mesure où l'organisation des pouvoirs sous le régime de la Constitution de 1978 procède de la délégation de compétences exercées auparavant par les pouvoirs de Madrid vers les autonomies régionales.

Au Royaume-Uni, l'identification du processus de formation par segmentation est plus difficile à établir tant la qualité historique de la Constitution britannique complique la détermination du point de départ du processus : le moment où les pouvoirs sont centralisés. Il est possible de considérer qu'à partir du moment où le Parlement de Westminster devient le Parlement britannique – à partir de la ratification en 1707 de l'*Act of Union* par le Parlement écossais – la centralisation des pouvoirs britanniques est juridiquement établie. Ce point de départ peut paraître paradoxal : l'*Act of Union* établit la centralisation des pouvoirs britanniques entre les mains de Westminster, alors que, comme son nom l'indique, il résulte de l'Union de nations historiques au sein d'un même système. Partant de ce point de départ – la centralisation des pouvoirs britanniques entre les mains de Westminster dès 1707 – la réforme de devolution des pouvoirs de Westminster vers les parlements écossais, gallois et nord-irlandais constitue un processus de segmentation des pouvoirs centraux.

Cette caractéristique commune des systèmes régionaux espagnol et britannique formés par la segmentation des pouvoirs centraux vers des entités régionales se manifeste dans les conditions de la coexistence des peuples. Dans les deux pays, la procédure de création juridique des peuples régionaux se fonde sur des normes issues, avant tout, de la volonté du peuple central. Si les peuples régionaux ont, dans les deux cas, participé à la procédure, celle-ci est largement définie par le centre. En conséquence, la définition des peuples régionaux résulte principalement de la volonté du peuple central. Tant en Espagne qu'au Royaume-Uni,

la délimitation personnelle des peuples régionaux résulte de normes issues de la volonté du peuple central. Au fond, si le pluralisme démotique britannique et espagnol diffère sensiblement, il partage des critères communs qui sont liés au processus de formation par segmentation de ces deux systèmes.

L'analyse comparée du phénomène de la pluralité des peuples dans les systèmes à plusieurs niveaux de types à l'étranger a permis d'identifier une autre manière de concevoir le peuple que le monisme démotique français fondé sur le principe d'unicité du peuple français. De nombreux éléments de droit constitutionnel positif de chacun de ces systèmes contribuent à une définition pluraliste qui conçoit la coexistence de plusieurs peuples dans chacun des systèmes étudiés. Dès lors, il est possible de contredire l'affirmation selon laquelle, pour reprendre l'argument des auteurs de la saisine du Conseil constitutionnel relative à la loi sur le statut de la Corse, il y aurait une « contradiction évidente à considérer qu'un peuple est une composante d'un autre peuple »⁴⁵. Dans les systèmes à plusieurs niveaux, le droit constitutionnel positif rend possible la coexistence d'un peuple central, au sommet du système, avec des peuples fédérés ou régionaux.

§2. L'application d'une définition pluraliste du peuple à la France et à l'Union européenne

Le pluralisme démotique offre une grille conceptuelle pluraliste qui permet d'observer, en particulier, la pluralité de peuples en France et, aussi, au sein de l'Union européenne.

A. Le pluralisme démotique en France

Le pluralisme démotique français est sous-tendu par deux logiques en apparence contradictoires. D'un côté, la France fait figure de modèle d'État-nation unitaire⁴⁶. D'un autre côté, la décentralisation introduite par la loi Defferre du 2 mars 1982 applique une redistribution des pouvoirs entre le centre et la périphérie, qui consiste à déléguer un certain nombre de décisions à l'échelle locale. Ces deux logiques s'opposent. La décentralisation altère le principe unitaire de l'État français. Celui-ci devient un État unitaire *décentralisé*.

L'antagonisme de ces deux logiques est accentué lorsqu'il s'agit de s'interroger sur la définition du terme « peuple » en droit constitutionnel français. Le discours unitaire de la République une et indivisible fonde, selon le Conseil constitutionnel, le principe d'unicité du peuple français⁴⁷. Ce principe, selon une lecture moniste de l'unité qu'adopte une large partie de la doctrine française⁴⁸, impliquerait même son exclusivité dans le système juridique

⁴⁵ Conseil constitutionnel, décision n°91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*, Rec. p. 50. La citation provient des saisines publiées [en ligne] sur le site internet officiel du Conseil constitutionnel.

⁴⁶ En ce sens, notamment, B. Mathieu, M. Verpeaux, *Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 2004, p. 669. F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 34^e éd. 2013, p. 77. L. Favoreu et alii, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 16^e éd. 2014, p. 493 s.

⁴⁷ Conseil constitutionnel, décision n°91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*, Rec. p. 50. Conseil constitutionnel, décision n°91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*, Rec. p. 50.

⁴⁸ V. notamment L. Favoreu, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel 1^{er} janvier 1991-31 mars 1991 », *RFDC*, 1991, n°6, p. 305-316 ; L. Favoreu, F. Luchaire, L. Philip, T. Renoux, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel du 1^{er} avril 1991-30 juin 1991 » ; *RFDC*, 1991, n°7, p. 475-496 ; B. Genevois, « Le contrôle de la constitutionnalité du statut de la collectivité territoriale de la Corse », *RFDA*, 1991, p. 407-430 ; L. Favoreu, L. Philip, P. Gaïa, F. Mélin-Soucramanien, A. Roux, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris,

français. À l'inverse, la décentralisation participe du développement d'une démocratie en deçà de l'État, d'une « démocratie locale »⁴⁹ et elle invite à la reconnaissance d'autres sujets démocratiques que le peuple français, des « électeurs de chaque collectivité territoriale »⁵⁰, voire d'une « citoyenneté locale »⁵¹.

L'ambivalence de ces deux logiques est particulièrement remarquable dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel⁵². Lorsque ce dernier consacre en 1991 le principe de l'unicité du peuple français, il reconnaît, dans la même décision, la pluralité des peuples d'outre-mer : « la Constitution de 1958 distingue le peuple français des peuples d'outre-mer »⁵³. Ainsi que le souligne Stéphane Pierré-Caps, « l'unité du “peuple français” s'accommodait, toutefois et étrangement, de l'existence de “peuples d'outre-mer” au sein de la République. »⁵⁴ Cette ambiguïté est étroitement liée au texte de la Constitution du 4 octobre 1958 qui consacre, en son article premier, une République une et indivisible de forme décentralisée.

La décentralisation des pouvoirs en 1982 et 2003 opère une redistribution des pouvoirs du centre vers le (niveau) local. Ainsi le système français devient un système à plusieurs niveaux formé par segmentation. Il est un système à plusieurs niveaux parce qu'il connaît une répartition des pouvoirs entre deux échelles du système. Il est un système à plusieurs niveaux formé par segmentation en ce sens qu'il résulte d'un transfert de pouvoir du centre vers le local. Il rejoint, à cet égard, le processus de formation des systèmes à plusieurs niveaux espagnol et britannique. Le système français s'en distingue néanmoins. En effet, contrairement au Royaume-Uni ou à l'Espagne, la décentralisation des pouvoirs en France n'a pas conduit à l'institution de plusieurs parlements locaux, dotée d'une compétence législative propre, à l'exception de la Nouvelle-Calédonie. Le système juridique français est un système à plusieurs niveaux au sens le plus faible du terme. La tradition unitaire de l'État français imprègne nettement la répartition des pouvoirs. En est particulièrement symptomatique le processus de création des collectivités territoriales en métropole : celles-ci sont de véritables créatures du pouvoir central. En témoigne tout particulièrement la prégnance du pouvoir central sur la création des collectivités territoriales, la définition – ou la redéfinition de leur

Dalloz, 16^e éd. 2011, p. 244 ; J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 11^e éd. 1991, p. 592 ; D. G. Lavroff, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, Paris, Dalloz, 1996, p. 226-228. Dans la cinquième (et dernière) édition de l'ouvrage, D. G. Lavroff maintient l'expression d' « indivisibilité du peuple français » in *Le droit constitutionnel de la Ve République*, Paris, Dalloz, 5^e éd. 1999, p. 265.

⁴⁹ L'expression est employée par les documents publiés par le Ministère de l'intérieur et du Ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la citoyenneté, *La démocratie locale : textes d'application de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République*, Paris, Direction des journaux officiels, 1995, 108 p ; Le Ministère de l'Intérieur, *La démocratie locale*, Paris, Direction des journaux officiels, 1998, 171 p. L'expression se retrouve également dans le discours doctrinal ; H. Leylaverigne, *Démocratie locale et citoyenneté en droit public*, thèse droit public, Université Lyon, 1998, 2 vol. 566 p. et 565 p. M. Raséra, *La démocratie locale*, Paris, LGDJ, 2002, 186 p. Pour une approche critique de la notion voir : O. Févrot, *Recherche sur la notion de démocratie locale*, thèse droit public, Université Paris 2, 2003, 899 p.

⁵⁰ Depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, l'alinéa premier de l'article 72-1 de la Constitution dispose que « La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence. »

⁵¹ Cf. notamment J.-B. Auby, « La loi du 6 février 1992 et la citoyenneté locale », *RFDA*, 1993, p. 37-46. J. Chevallier, « Les transformations de la citoyenneté », *Regards sur l'actualité*, n° 350, avril 1999, p. 3-18.

⁵² V. S. Pierré-Caps, « Le Conseil constitutionnel et la question du *demos* » in *Mélanges Louis Favoreu-Renouveau du droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2008, p. 389.

⁵³ Conseil constitutionnel, décision n°91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*, cons.12.

⁵⁴ S. Pierré-Caps, « Le Conseil constitutionnel et la question du *demos* » in *Mélanges Louis Favoreu-Renouveau du droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2008, p. 392.

frontière⁵⁵ – sans consultation des populations intéressées. Le Conseil constitutionnel a écarté, dans sa décision du 15 janvier 2015 Loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, la consécration d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République de consultation préalable des collectivités concernées par la rédéfinition des frontières⁵⁶.

Il n'empêche que, depuis 2003, le texte constitutionnel français consacre l'existence d'une catégorie de peuple composant : « les populations d'outre-mer ». Le premier alinéa de l'article 72-3 de la Constitution dispose que « [la] République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer [...] ». Sont ainsi désignées les populations des collectivités situées outre-mer, les « populations ultra-marines »⁵⁷ énumérées au second alinéa du même article : « la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie Française ». Son troisième alinéa évoque également la Nouvelle-Calédonie. Cependant, la particularité du statut constitutionnel réservé aux populations de la Nouvelle-Calédonie, consacré au titre XIII de la Constitution, justifie une analyse séparée de ces dernières. Enfin, l'alinéa 4 compte également parmi les populations d'outre-mer les populations des Terres australes et antarctiques françaises (les îles Crozet, les îles Kerguelen, la Nouvelle Amsterdam et Saint-Paul, la Terre Adélie, et les îles éparses de l'Océan indien) et de Clipperton. Cependant, comme ces territoires sont dépourvus de populations permanentes, voire inhabités, et de faible superficie⁵⁸, ils ne seront pas abordés ici⁵⁹.

À l'instar des électeurs des collectivités territoriales métropolitaines, les populations d'outre-mer se voient attribuer la fonction d'électeur. Le second alinéa de l'article 72 de la Constitution selon lequel les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus [...] » s'applique aux électeurs d'outre-mer, aux membres des populations d'outre-mer qui participent à la désignation de leur représentant, que ce soit des assemblées délibérantes des communes situées à l'outre-mer, ou des assemblées délibérantes des départements et régions d'outre-mer, et des collectivités d'outre-mer. De plus, les populations d'outre-mer se sont vues attribuer un droit de pétition par le législateur organique qui est intervenu sur le fondement de l'article 72-1 de la Constitution. Ainsi, l'article 158 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française dispose que « l'Assemblée de la Polynésie française peut être saisie, par voie de pétition, de toute question relevant de sa compétence. La pétition peut être présentée à titre individuel ou collectif. Elle doit être [...] signée par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales en Polynésie française. » De la même façon, les articles 3, 4, 5 et 6 de la loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer introduisent l'article LO 6231-1 CGCT relatif à Saint-Barthélemy dispose que le « conseil territorial peut être saisi, par voie de pétition, de toute question relevant de la compétence de la collectivité ». Alors que la mise en œuvre de la pétition pour les électeurs des collectivités territoriales se fait attendre,

⁵⁵ V. la réforme de la carte territoriale passant de 22 à 13 régions.

⁵⁶ CC, 15 janvier 2015, n° 2014-709 DC Loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

⁵⁷ F. Lemaire, *Le principe d'indivisibilité de la République. Mythe et réalité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2010, p. 154.

⁵⁸ J.-Y. Faberon, J. Ziller, *Droit des collectivités d'outre-mer*, Paris, LGDJ, 2007, p. 433-444.

⁵⁹ G. Eveillard, « Le statut des Terres Australes et Antarctiques françaises après la loi du 21 juillet 2007 », *RDP*, 2008, p. 103-138 ; H. Béringer, « Terres Australes et Antarctiques françaises », *Encyclopédie LexisNexis, Jurisclasseur*, Fascicule 472, 15 mars 2012 ; M. Manouvel, *Le territoire d'outre-mer des terres australes et antarctiques françaises : aspects de droit interne et aspects de droit international*, Paris, Montchrestien, 2000, 219 p.

les populations d'outre-mer peuvent déjà assumer cette fonction démotique. Cependant, cette fonction les distingue moins des électeurs des collectivités territoriales métropolitaines que leur droit à l'autodétermination. Enfin, les populations d'outre-mer jouissent d'un droit permanent à l'autodétermination sur le fondement de l'article 53 de la Constitution⁶⁰.

La consécration, au sein du peuple français, des populations de la Nouvelle-Calédonie est encore plus remarquable. Parmi les populations d'outre-mer visées par l'article 72-3 de la Constitution, les populations de la Nouvelle-Calédonie font l'objet d'un statut constitutionnel spécial, le titre XIII introduit par la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998⁶¹. Les populations de la Nouvelle-Calédonie ont directement participé à l'élaboration des règles constitutionnelles reconnaissant leur existence juridique. Elles bénéficient ainsi d'un statut particulier qui lui confère, en sus d'un droit d'élire des représentants locaux, une citoyenneté particulière : la citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie qui s'ajoute à la citoyenneté française. Cette concession au principe d'indivisibilité de la République est envisagée comme une transition vers l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie qui est programmée en 2018.

B. Le pluralisme démotique de l'Union européenne

La définition pluraliste du peuple qui conçoit la pluralité des peuples dans un système juridique permet également une appréhension des transformations de la démocratie européenne.

L'étude du pluralisme démotique de l'Union européenne, c'est-à-dire de la pluralité des peuples dans le système juridique de l'Union européenne, intervient dans un contexte intellectuel dominé par le débat relatif à l'existence d'un peuple européen. Il a été marqué par la thèse de l'absence de peuple ou « *No demos thesis* ». Cette dernière trouve ses racines dans la critique formulée par Joseph H. Weiler à l'encontre de la décision du *Bundesverfassungsgericht* relative au traité de Maastricht⁶². L'expression désigne toutes les opinions réfutant l'existence d'un peuple européen dans la doctrine juridique⁶³ et philosophique⁶⁴. Au-delà de la sphère juridique, l'absence de peuple politique homogène et de langue commune⁶⁵, en dépit des efforts de la Cour de Justice pour imposer « une

⁶⁰ Conseil constitutionnel, décision n°75-59 DC du 30 décembre 1975, *Loi relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores*, Rec. p. 26 ; L. Favoreu, « La décision du 30 décembre 1975 dans l'affaire des Comores », *RDP*, 1976, p. 567.

⁶¹ Loi constitutionnelle n°98-610 relative à la Nouvelle-Calédonie, *JO* 21 juillet 1998, p. 4226.

⁶² J. H. H. Weiler, « Does Europe Need a Constitution ? Demos, Telos and the German Maastricht Decision », *EJL*, Vol. 1, 1995, p. 224-244. V. également la note du traducteur Christian Bouchindhomme de l'ouvrage de J. Habermas, *La Constitution de l'Europe*, Paris, Gallimard, 2011, p. 197.

⁶³ D. Grimm, « Does Europe Need a Constitution ? », *ELJ*, 1995, pp. 282-302.; P. Kirchhof, « Europäische Einigung und der Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland » in J. Isensee (dir.), *Europa als politische Idee und als rechtliche Form*, Berlin, Duncker & Humblot, 1993, p. 71.

⁶⁴ H. Lübke, *Abschied vom Superstaat*, Berlin, Siedler, 1994, p. 100.

⁶⁵ V. notamment D. Grimm, « Does Europe Need a Constitution ? », *ELJ*, 1995, p. 282-302 ; P. Kirchhof, « Der deutsche Staat im Prozess der europäischen Integration », in P. Kirchhof et J. Isensee (éd.), *Handbuch des Staatsrechts für die Bundesrepublik Deutschland*, vol. VII (Normativität und Schutz der Verfassung - Internationale Beziehungen), Heidelberg 1992, p. 860. *Contra* A. Augustin, *Das Volk der Europäischen Union. Zu Inhalt und Kritik eines normativen Begriffs*, Berlin, Duncker & Humblot, 2000, p. 141. T. Schmitz, « Le peuple européen et son rôle lors d'un acte constituant dans l'Union européenne », *RDP*, 2003, p. 1714. C. de Toledo, H. Wismann, « L'identité de l'Europe, c'est la traduction », *Le Monde*, 25 juin 2014. Sur les difficultés générées par le plurilinguisme européen V. A. Viala, « Désordre normatif et pluralité linguistique européenne », *RDP*, 2006, p. 139-152 et J.-C. Pirié, « Législation de qualité en 20 langues et pour 25 Etats ? », *RDP*, 2005, p. 475-491.

interprétation uniforme des traités »⁶⁶, sont autant d'arguments au soutien d'une réfutation de l'existence d'un peuple européen. Sur le terrain du droit, la négation n'est pas moins forte. Elle résulte principalement de la propension de la science juridique, notamment allemande, à ne penser le peuple qu'à travers le cadre théorique de l'État⁶⁷. À ce propos, Thomas Schmitz explique que « le malaise est particulièrement prononcé là où, dans la tradition de la pensée étatique-nationale, on suppose qu'il ne peut y avoir qu'un peuple au sein d'un territoire, et que la formation d'un peuple européen signifie ainsi obligatoirement la disparition des anciens peuples de l'État. »⁶⁸ Cette conception caractérise tout particulièrement la doctrine dominante en France où la question démotique n'est conçue qu'à travers le filtre du principe d'unicité du peuple français. Dans un tel cadre théorique, l'enjeu du débat sur l'existence d'un peuple européen est de taille : s'il n'y a de place que pour un peuple dans un système juridique, admettre l'existence d'un peuple européen serait une sorte de comportement anti-patriotique, qui aboutirait à la disparition juridique du peuple français. Ainsi que le souligne Laurence Burgogue-Larsen, « [penser] la démocratie au sein de l'Union européenne impose d'être audacieux, voire téméraire. Penser cette notion structurante de l'histoire des idées à l'échelle européenne commande de faire voler en éclats le classicisme analytique. »⁶⁹ En effet, si l'esprit du juriste est libéré des obstacles qui l'empêchent de concevoir plusieurs peuples dans un système juridique, tel que le propose la théorie du pluralisme démotique multiniveaux, la discussion autour de l'existence d'un peuple européen est apaisée. Le pluralisme démotique multiniveaux permet de replacer le débat sur un terrain strictement juridique, car une réponse positive n'emporte pas nécessairement une disparition du peuple français. Ce dernier peut alors être un peuple composant du peuple européen. Ainsi, la théorie du pluralisme démotique multiniveaux participe à la contradiction de la *No demos thesis* sur le terrain du droit⁷⁰, plutôt que d'y répondre sur le plan philosophique⁷¹ ou, encore, strictement politique⁷².

Sous de nombreux aspects, le système juridique de l'Union européenne s'apparente au système britannique. Tous deux ont en commun de résulter de l'agrégation de plusieurs nations historiques. En effet, tout comme le système britannique, l'Union européenne présente les caractéristiques d'une *demoi*-cratie, qui rassemble plusieurs sujets démocratiques, plusieurs *demoi*, et cette *demoi*-cratie procède directement du caractère multinational du système européen.

⁶⁶ CJCE, 12 novembre 1969, *Erich Stauder c/ Ville d'Ulm*, Aff. C-29/69, *Rec.* 1969, p. 419.

⁶⁷ V. T. Schmitz, « Le peuple européen et son rôle lors d'un acte constituant dans l'Union européenne », *RDP*, 2003, p. 1712.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 1712.

⁶⁹ L. Burgogue-Larsen, « La démocratie au sein de l'Union européenne. De la "constitution composée" à la "démocratie composée" », in H. Bauer, C. Calliess (dir.), *Verfassungsprinzipien in Europa*, Athènes, Sakkoulas, 2008, p. 83.

⁷⁰ J. H. H. Weiler, « Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision », *ELJ*, 1995, p. 219-281; J. Habermas, « Does Europe Need a Constitution? », *ELJ*, 1995, p. 303-307; T. Schmitz, « Le peuple européen et son rôle lors d'un acte constituant dans l'Union européenne », *RDP*, 2003, p. 1709-1742. A. Augustin, *Das Volk der Europäischen Union. Zu Inhalt und Kritik eines normativen Begriffs*, Berlin, Duncker & Humblot, 2000, 447 p.; G. Biagini, « Das „Problem“ des fehlenden europäischen Volkes, Verfassungstheoretische und -vergleichende Überlegungen zur europäischen Demokratie- und Verfassungsdiskussion », in B. Bovay et alii, *Théorie du droit- Droit administratif – organisation du territoire, Mélanges en l'honneur de Pierre Moor*, Stämpfli, p. 3-20.

⁷¹ En réponse à Hermann Lübke (*op. cit.*) : J. Habermas, « L'inclusion : association ou enfermement ? Du rapport entre nation, Etat de droit et démocratie », in J. Habermas, *L'intégration républicaine. Essais de théorie politique*, trad. R. Rochlitz, Fayart, 1998, p. 148 : « [...] l'analogie du "peuple homogène", une fois de plus érigé en barrière intellectuelle, est fautive. » ; V. également F. Chaltiel, *Naissance du peuple européen*, Paris, Odile Jacob, 2006, 225 p. ; E. Balibar, *Nous, citoyens d'Europe : les frontières, l'État, le peuple*, Paris, La découverte, 2001, 322 p.

⁷² V. notamment, F. Lordon, « Un peuple européen est-il possible ? », *Le Monde diplomatique*, avril 2014.

Tout comme le développement de la Constitution britannique ne connaît pas de peuple à ses fondements, la construction européenne lente et progressive se réalise sans qu'un peuple européen n'exerce de rôle particulier. De la même façon qu'il est, en effet, vain de rechercher un peuple européen au fondement de l'Union européenne dans la mesure où il n'y a ni de peuple européen souverain, ou encore de peuple européen auteur d'une constitution européenne. La construction européenne ne repose pas sur l'existence d'un peuple européen constituant. Le projet de constitution pour l'Europe en 2005, qui n'évoque aucun peuple européen constituant. Si les États membres réunis à Laeken en 2001 ont décidé de doter l'Union d'une Constitution, le projet remis en 2002 ne désigne pas de peuple européen auteur du traité constitutionnel⁷³. D'autant plus que ce processus qu'il soit constituant ou non, est abandonné depuis le rejet du projet par les peuples français et néerlandais qui se sont exprimés par référendum respectivement en mai et en juin 2005. L'existence juridique d'un peuple européen constituant semble étroitement liée à l'abandon du traité établissant une Constitution pour l'Europe.

L'idée d'un peuple européen constituant n'apparaît pas non plus dans la doctrine. L'apparition, au moins depuis les années quatre-vingt-dix⁷⁴, et, surtout avant 2005⁷⁵, d'un discours doctrinal favorable à l'existence d'une Constitution européenne n'implique pas nécessairement des propos concluant à l'existence d'un peuple européen en tant qu'auteur de la constitution européenne.

Il n'empêche que depuis la consécration de la citoyenneté de l'Union européenne par le traité de Maastricht, une communauté politique européenne qui répond à au moins deux éléments constitutifs d'un peuple émerge. La citoyenneté de l'Union apparaît comme une sorte d'incubateur d'un peuple européen à venir. En effet, si les citoyens de l'Union n'ont pu être les acteurs de la fondation de l'Europe, ils sont les protagonistes de son action à travers l'exercice de deux fonctions démotiques : les fonctions d'électeur et d'opinion publique. La première fonction démotique que les citoyens de l'Union se voient reconnaître est celle d'électeur des députés européens. Celle-ci est consacrée en 1992 par le traité de Maastricht qui donne à l'Union européenne l'instrument juridique – la citoyenneté de l'Union – qui lui permet de s'affirmer comme une communauté politique. Depuis la révision de Maastricht, le traité sur l'Union européenne dispose alors que « tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. » Ce faisant, le traité de Maastricht consacre des droits politiques transnationaux : des droits politiques que le citoyen européen peut aussi exercer dans un État membre dont il ne détient pas la nationalité.

⁷³ V. A. Levade, « Préambule », in *Traité établissant une Constitution pour l'Europe, Commentaire op. cit.* p. 1, p. 10 et s.

⁷⁴ Cf. T. Schmitz, « Le peuple européen et son rôle lors d'un acte constituant dans l'Union européenne », *RDP*, 2003, n°6, p. 1711.

⁷⁵ J. Gerkrath, *L'émergence d'un droit constitutionnel pour l'Europe*, Bruxelles, Ed. Université Bruxelles, 1997, 425 p ; D. Blanchard, *La constitutionnalisation de l'Union européenne*, Rennes, Apogée, 2001, 476 p ; *Constitution de l'Europe*, Bruxelles, Ed. Université Bruxelles, 2000, 201 p ; A. Peters, *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, 2001, 895 p. ; P. Craig, « Constitutions, Constitutionalism, and the European Union », *ELR*, 2001, p. 125-150 ; P. Häberle, *Europäische Verfassungslehre*, Baden-Baden, Nomos, 5^e éd. 2008 (1^{ère} éd. 2001/2002), 724 p.

De plus, l'initiative citoyenne européenne, nouvel « instrument paneuropéen de démocratie participative »⁷⁶, est un instrument juridique d'expression d'une opinion publique européenne tel que l'a envisagé la déclaration de Laeken⁷⁷. Elle contribue à l'émergence d'un peuple européen. La révision de Lisbonne en 2007 introduit le quatrième paragraphe de l'article 11 du traité sur l'Union européenne selon lequel « les citoyens de l'Union, au nombre d'un million au moins [...] peuvent prendre l'initiative d'inviter la Commission, dans le cadre de ses attributions, à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles les citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités ». Il ne s'agit donc pas d'une initiative législative populaire, mais bien d'une invitation adressée à la Commission pour que celle-ci exerce son pouvoir d'initiative législative⁷⁸, un « instrument de stimulation du pouvoir de proposition de la Commission »⁷⁹.

Toutefois, la délimitation personnelle du peuple européen, à l'instar de l'exemple suisse, est dépendant de la volonté des Etats membres. La citoyenneté de l'Union est une citoyenneté « dérivée et subordonnée par rapport à la nationalité des États membres »⁸⁰. La dépendance de la citoyenneté de l'Union par rapport à la nationalité des États confère à ces derniers le pouvoir de décider qui peut être citoyen de l'Union.

⁷⁶ A. Lamassoure, « L'initiative citoyenne européenne : un instrument paneuropéen de démocratie participative », *Dalloz*, 2011, 2 juin 2011, n°21, p. 1472.

⁷⁷ BVerfG, 30 juin 2009, *Lissabon Vertrag*, BVerfGE 123, § 290

⁷⁸ V. not. N. Levrat, « L'initiative citoyenneté européenne : une réponse au déficit démocratique ? », *Cahier de droit européen*, 2011, n°1, p. 60-63.

⁷⁹ J. Pertek, « L'initiative citoyenne : un pas vers la citoyenneté participative », *RAE*, 2011, n°1, p. 74.

⁸⁰ V. A. Eftimie, *La citoyenneté de l'Union. Contribution à l'étude d'une communauté politique plurielle*, Thèse Bordeaux, 2012, p. 761 ; R. Kovar, D. Simon, « La citoyenneté européenne », *Cahiers de droit européen*, 1993, p. 292.