

Serment civique et loyauté constitutionnelle

Pourquoi tous les États sérieux l'exigent, même les plus libéraux.

Le serment civique dérange. Il irrite les libéraux qui y voient un outil d'exclusion, les pragmatiques qui le trouvent symboliquement vide, et les sceptiques qui doutent qu'un individu de mauvaise foi en soit arrêté. Ces trois objections sont compréhensibles. Elles sont aussi révélatrices d'une incompréhension profonde de ce que la démocratie exige pour tenir dans le temps.

Une démocratie n'est pas un état de nature. Elle repose sur un ensemble de règles que les membres d'une société acceptent de respecter, même quand ces règles leur sont défavorables, même quand le résultat d'une élection ou d'un vote ne correspond pas à leurs préférences. C'est précisément cette disposition, accepter la légitimité du cadre plutôt que le seul résultat, qui rend possible la coexistence politique entre des personnes aux intérêts et aux convictions antagonistes. Sans cette disposition minimale, partagée et reconnue, il n'y a pas de démocratie: il n'y a que des rapports de force provisoires en attente de la prochaine rupture.



Le serment civique est l'acte par lequel cette disposition prend une forme juridique et publique. Prêter serment, ce n'est pas promettre d'être d'accord avec chaque loi ou chaque décision gouvernementale. C'est reconnaître que les mécanismes collectifs de délibération et de décision ont une légitimité à laquelle on s'engage à se soumettre, y compris pour les contester par des voies légales. La différence est capitale: on peut être un opposant résolu au gouvernement en place et demeurer parfaitement loyal à la constitution qui encadre ce gouvernement. C'est même ce qu'une démocratie saine demande à ses citoyens.

Les États qui ont le plus réfléchi à la fragilité des institutions démocratiques ont précisément été les plus explicites sur cette exigence. L'Allemagne en offre l'illustration la plus frappante. La Loi fondamentale de 1949 a été rédigée par des juristes qui avaient assisté à l'effondrement de la République de Weimar, une démocratie détruite de l'intérieur par des acteurs qui avaient utilisé ses libertés pour l'abolir. Ces acteurs n'étaient pas des étrangers sans papiers: c'étaient des citoyens de naissance, des élites économiques, des officiers militaires. C'est précisément ce qui rend la leçon universelle plutôt que limitée à la question migratoire. Karl Loewenstein, juriste germano-américain, avait théorisé ce principe dès 1937 sous le terme de démocratie militante: l'idée n'est pas que le serment de naturalisation aurait sauvé Weimar à lui seul, mais que toute démocratie doit se doter d'un ensemble de mécanismes formels par lesquels les membres du corps politique s'engagent à en respecter les règles. Le serment en est une pièce, pas la seule. Son absence est un signal: celui d'un régime qui n'a pas encore pris au sérieux sa propre durabilité. La constitution allemande inclut ces mécanismes de démocratie défensive, dont fait partie la déclaration de loyauté à l'ordre constitutionnel libre et démocratique exigée lors de la naturalisation.

Les États-Unis, dont le libéralisme constitutionnel est rarement mis en doute, exigent depuis le XVIIIe siècle un serment de fidélité à la Constitution pour accéder à la citoyenneté par naturalisation. Le texte actuel, consolidé après la Seconde Guerre mondiale, demande explicitement au candidat de renoncer à toute allégeance étrangère et de défendre la Constitution contre ses ennemis, intérieurs comme extérieurs. La Suisse conditionne l'octroi de la citoyenneté à un engagement envers la constitution fédérale, avec une rigueur qui varie selon les cantons mais jamais en deçà d'un seuil formel. Ces exemples ne sont pas des anomalies: parmi les démocraties libérales établies, une déclaration formelle de loyauté constitutionnelle est la règle. Son absence serait l'exception à expliquer.

Venons-en à l'objection du contrôle des consciences, la plus sérieuse. Certains philosophes libéraux, à la suite de Joseph Carens, soutiennent que toute condition d'accès à la citoyenneté allant au-delà de la simple résidence constitue une forme de discrimination structurelle, peu importe son contenu. L'argument est cohérent, mais il mène à une conclusion intenable: si aucune condition n'est légitime, alors la citoyenneté n'est plus qu'un statut administratif sans contenu, et le corps politique n'est qu'une population sans engagement commun. Or une démocratie sans engagement commun n'est pas une démocratie plus ouverte: c'est une démocratie plus fragile. La question n'est pas de savoir si des conditions sont légitimes, mais lesquelles le sont. Un serment qui porterait sur des convictions religieuses, des opinions politiques ou des allégeances culturelles serait effectivement inacceptable, et juridiquement intenable au regard des droits fondamentaux. Mais un serment qui porte sur le respect des règles de droit et des institutions démocratiques ne touche pas aux convictions: il porte sur des comportements. Personne n'est forcé de croire que la constitution est parfaite. Tout le monde est invité à s'engager à ne pas la contourner par la violence ou la fraude. Confondre cet engagement avec un contrôle idéologique, c'est confondre l'arbitre avec le parti.

L'objection de l'inefficacité mérite une réponse directe, d'autant qu'elle s'appuie parfois sur des exemples concrets: le 6 janvier 2021, des élus, des policiers et des militaires américains ayant tous prêté serment ont participé à l'assaut du Capitole. Si le serment ne les a pas retenus, à quoi sert-il? L'argument prouve le contraire de ce qu'il croit prouver. Ce jour-là, c'est précisément parce qu'il existait un serment que les participants ont pu être poursuivis, que leur trahison a pu être nommée comme telle, et que les institutions ont pu se défendre juridiquement. Sans serment, il n'y aurait pas eu de violation: il y aurait eu simplement des individus agissant selon leurs convictions, sans obligation formelle à laquelle les tenir. Un contrat peut être violé; cela ne supprime pas la valeur des contrats. Ce que le serment fait, c'est poser un seuil formel d'engagement, créer une responsabilité publiquement assumée, et rendre visible l'acte d'adhésion à la communauté politique. Il marque l'entrée dans le peuple politique, c'est-à-dire dans l'ensemble de ceux qui exercent collectivement la souveraineté, avec les droits qui en découlent et les responsabilités qui les accompagnent. Ce passage n'a pas à être solennel pour être réel: il doit être explicite.

C'est là que le cas d'un Québec souverain prend tout son relief. À la fondation d'un nouvel État, la question de savoir qui constitue le demos n'est pas rhétorique: elle a des conséquences juridiques directes sur la légitimité du pouvoir constituant. Le droit international reconnaît aux États le droit de définir les conditions d'accès à la citoyenneté, à condition que ces conditions ne soient pas discriminatoires au sens de la race, de l'origine ethnique ou de la religion. Une exigence de loyauté constitutionnelle, appliquée uniformément à tous les résidents souhaitant accéder à la citoyenneté du nouvel État, satisfait pleinement ces conditions. Elle n'exclut personne sur la base de son identité. Elle demande à chacun, quelle que soit son origine, de reconnaître le cadre dans lequel il choisit d'exercer sa souveraineté. C'est ce que font les démocraties qui ont pris au sérieux la question de leur propre fondement.

Le scepticisme à l'égard du serment civique, en dernière analyse, révèle moins une sensibilité libérale qu'une sous-estimation des conditions nécessaires à la démocratie. Les institutions ne tiennent pas d'elles-mêmes: elles tiennent parce que suffisamment de gens les reconnaissent et s'engagent à les respecter. Le serment est l'un des mécanismes par lesquels cet engagement prend une forme vérifiable et publique. Le rejeter au nom du libéralisme, c'est scier la branche sur laquelle le libéralisme lui-même est assis.

Louis-Martin Carrière