

LAURIANNE ALLEZARD

## La Constitution vecteur d'intégration

*The Constitution bears the political project of a State. It is subject to the changeability of the leaders and their ideas of what shall be the State. Migration policy impacts on constitutional law and constitutional law impacts on the migrant in his identity and in his feelings about integration. This supreme norm becomes a tool or a shield against otherness and a mean to achieve integration. However, the interaction between the Constitution and the migrants mirrors the European reality of the difficulties in integrating migrants.*

La Constitution représente la norme suprême du pays<sup>1</sup>, qui irrigue le droit dans sa totalité tout en étant porteuse d'une direction politique et idéologique. Le droit constitutionnel, comme régulateur suprême de la vie en société, est un outil incontournable lorsque l'on aborde la question de la migration et de l'intégration puisqu'il représente la base juridique de la politique menée.<sup>2</sup>

En outre, le droit en général s'intéresse globalement de deux manières complémentaires aux questions migratoires. La première consiste à réguler les flux migratoires et ainsi à édicter des règles d'accueil, d'entrée et de sortie du territoire alors que la seconde s'attache à régenter la vie du migrant une fois la première étape franchie.

Les Constitutions ne traitent pas la première dimension évoquée. Aucune Constitution en Europe - que nous entendons de Brest à Vladivostok - ne consacre le statut de migrant<sup>3</sup>, ni le statut d'immigré. Un immigré est juridiquement un étranger, ou/et un résident, ou un demandeur d'asile, voire un naturalisé. Ce sont les seules catégories juridiques qui peuvent faire référence indirectement au migrant.

Néanmoins, toutes les Constitutions européennes, en tentant de résoudre « le problème général (et fondamental) de la conciliation de l'individuel et du collectif »<sup>4</sup>, consacrent des dispositions qui immanquablement impactent peu ou prou le migrant et son intégration au sein de la communauté nationale. Cette intégration que nous appréhendons, au-delà de son évaluation par des critères objectifs – taux de chômage, de réussite scolaire... –, révèle également une dimension subjective, disons un ressenti qu'a

---

<sup>1</sup> Louis Favoreu, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 3<sup>ème</sup> édition, 2000, 23 : « la Constitution devient donc la norme suprême qui régit l'exercice du pouvoir politique de l'État. »

<sup>2</sup> Olivier Duhamel et Yves Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992, 210 : « produit codifié des circonstances politiques et des conditions sociales existant au moment de son écriture, la Constitution devient, avec le temps un système de ressources dont il peut être fait des usages différenciés selon les conjonctures politiques. »

<sup>3</sup> Hormis la liberté consacrée pour leurs propres ressortissants de migrer.

<sup>4</sup> Jean Gicquel et Jean-Eric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, LGDJ, 28<sup>ème</sup> édition, 2014, 31.

le migrant, celui d'appartenir ou non à ladite communauté. La Constitution s'avère être la base juridique de ce processus d'identification qui permet de faire naître ou non le sentiment d'être un *immigré intégré*. Dans l'ensemble des Constitutions européennes, on relève des dispositions permettant à l'immigré de vivre avec les différences (consécration d'un égal respect des droits et libertés fondamentaux, d'une condamnation de toutes sortes de discriminations...) et d'autres permettant de vivre les différences, à travers elles. Ces droits supplémentaires (droit de représentation démocratique spécifique...) ne se retrouvent pas - contrairement au premier type de dispositions - dans la plupart des Constitutions.

Cependant, il faut souligner que ce pacte social, avant d'être un support pour l'expression de l'identité de l'immigré, est d'abord celui de contractants nationaux qui ont un projet politique commun et qui ont la plupart du temps une identité collective préexistante<sup>5</sup>. Une telle Constitution peut dès lors aussi bien être pensée comme le support d'une identité nationale excluant l'altérité.

Ainsi, la Constitution n'est en aucun cas déconnectée du fait migratoire. Qu'elle l'encourage ou le freine, qu'elle soit même ambivalente, elle a de toute évidence<sup>6</sup> un impact sur ce phénomène étant à la fois réceptacle et instrument d'une politique.

Cette analyse amène dès lors à déterminer différents types de Constitutions basés sur leur capacité et leur vocation intégratrice. Ce propos ne prétend pas répertorier toutes les dispositions constitutionnelles européennes mais d'illustrer cette typologie par des exemples des plus significatifs sans qu'ils soient singuliers (I). L'examen de cette identification par la Constitution soulève en réalité des interrogations sur le caractère générique de l'intégration. L'observation de la dialectique entre Constitution et identité amène à une substitution de l'intégration par la transformation, où le droit comme l'intégration sont des processus en perpétuelles interactions (II).

### ***I. La Constitution, support de l'identité et de l'intégration du migrant***

De l'observation de la pluralité des Constitutions, on s'intéressera particulièrement à trois tendances.

---

<sup>5</sup> Un débat doctrinal aussi bien interdisciplinaire qu'infradisciplinaire entoure cette question de la préexistence d'une identité commune, celle qui constitue le peuple, à l'adoption de l'acte constituant. Pour illustration, Charles Taylor, « Quel principe d'identité collective ? » in Jacques Lenoble, Nicole Dewandre (dir), *L'Europe au soir du siècle, identité et démocratie*, Esprit, 1992 - qui pense que le peuple existe en dehors de la Constitution, et possède donc une identité pré-politique - ou Stéphane Pierré-Caps, qui semble croire en l'existence d'une identité pré-constitutionnelle où « l'inscription de l'identité de la société politique dans le texte constitutionnel et sa garantie juridictionnelle est un gage de pérennité de la Constitution », 180, dans son article : « Les mutations de la notion de Constitution et le droit constitutionnel », *Questiones Constitucionales*, num 10, Janvier-Juin 2014. A l'inverse, Edouard Dubout, estime que le peuple naît de la Constitution, « Les règles ou principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la France : une supra-constitutionnalité ? », *Revue française de droit constitutionnel*, 2010/3 (n°83), 451-482.

<sup>6</sup> Bien que la doctrine juridique ne se soit pas encore saisie de cette relation entre Constitution et migration, cela étant dû à la dominance d'une appréhension scientifique du droit, qui détache celui-ci des faits sociaux.

Le premier type de Constitution donne les moyens juridiques aux migrants d'accéder à une reconnaissance de leur identité. Celui-ci est principalement observable dans les Constitutions des pays d'Europe centrale et orientale – assez nombreux - ayant connu une redéfinition ou une création de frontières au cours du XX<sup>e</sup> siècle jusqu'au début du XXI<sup>e</sup> et ayant entraîné des *migrations de fait*. Les individus se sont retrouvés subitement dans un État différent sans pour autant s'être déplacés physiquement. La création ou redéfinition de ces États s'est accompagnée systématiquement d'une nouvelle Constitution prenant en compte les spécificités de leur nouvelle population et leur attachant des droits particuliers.

La Bosnie-Herzégovine, possède tout un arsenal constitutionnel lui permettant d'intégrer les différentes populations immigrées de fait. Elle jouit ainsi d'une représentation démocratique bien particulière<sup>7</sup> permettant à chaque nationalité constituante de garantir son expression démocratique dans un souci de pérennisation d'un équilibre entre les différentes communautés. D'autres à l'image de la Slovanie<sup>8</sup> ou de la Roumanie<sup>9</sup>, permettent aux minorités désignées, immigrées de fait, de vivre à travers leurs identités par l'octroi de droits spécifiques.

Plusieurs droits à l'identité et droits de vivre à travers cette identité sont consacrés à travers l'Europe, ayant des conséquences tant sur le plan démocratique que sur le plan sociétal. La Constitution de la République Tchèque<sup>10</sup> dispose que les décisions de la majorité tiennent compte de la protection des minorités. Celle de l'Estonie consacre le droit de préserver son identité ethnique<sup>11</sup> alors qu'en Roumanie est offert un droit à l'identité<sup>12</sup> et en Slovaquie une section entière est consacrée à la protection des minorités<sup>13</sup>.

De cette première observation, il semblerait que la reconnaissance des identités de l'*alter* soit consacrée spécifiquement par des pays qui ont une histoire faite de mouvements de population, de coexistence de long terme et qui finalement se sont construits avec cette composition identitaire diversifiée et communautarisée. La constitutionnalisation de la protection, de la promotion des identités et de leurs détenteurs a été une condition *sine qua non* du vivre-ensemble. Néanmoins, cet *autre* est connu et fait partie du projet commun la plupart du temps. En revanche, lorsque l'immigré est « inconnu », la Constitution révèle un autre visage.

Le rejet – second schéma constitutionnel possible - est ainsi particulièrement visible dans les pays qui ont une forte identité nationale, qui peuvent être en voie de reconstruction ou de consolidation identitaire. En affirmant leur identité nationale, il se

---

<sup>7</sup> Articles IV et V de la Constitution de la Bosnie-Herzégovine de 1995.

<sup>8</sup> Article 64 de la Constitution slovène de 1991 « *Special Rights of the Autochthonous Italian and Hungarian Ethnic Communities in Slovenia* ».

<sup>9</sup> Article 62 al.2 de la Constitution roumaine de 1991.

<sup>10</sup> Article 6 de la Constitution tchèque de 1992.

<sup>11</sup> Article 49 de la Constitution estonienne de 1992.

<sup>12</sup> Article 6 de la Constitution roumaine de 1991.

<sup>13</sup> Section 4 de la Constitution slovaque de 1992.

peut qu'indirectement certaines Constitutions mettent à l'écart les migrants. Cela est le cas des Constitutions portant une identité religieuse du pays assez marquée dans laquelle le migrant peut ne pas se reconnaître<sup>14</sup> ou celle affirmant une identité nationale forte et peu encline à être partagée<sup>15</sup>. La récente constitutionnalisation de l'interdiction de construction de minarets en Suisse<sup>16</sup> est un exemple de limites posées à l'intégration et par là même illustre parfaitement la Constitution comme objet politique. De telles dispositions constitutionnelles conduisent à exclure l'expression de l'identité du migrant de l'espace public et à la circonscrire à la sphère privée.

Suivant une dernière tendance, certaines Constitutions expriment moins un rejet de l'identité de l'autre sans encourager l'intégration des immigrants, hormis sur certains critères identitaires. À l'exemple de la Constitution portugaise<sup>17</sup>, où le partage d'une langue commune entre résidents et citoyens fonde un traitement juridique différentiel et préférentiel entre immigrants. Aussi, la détention de citoyenneté se révèle parfois la condition absolue pour l'octroi de droits égaux à ceux des citoyens<sup>18</sup>. En effet, la plupart des Constitutions<sup>19</sup> déclare certains droits en les attachant à la qualité de citoyens des individus. Mais, cet octroi de citoyenneté peut ne pas suffire à ce que l'immigré détienne tous les droits des citoyens et l'abandon de son identité citoyenne originelle en devient la condition<sup>20</sup>.

On peut alors se demander si l'accès à la citoyenneté est la dernière étape à l'intégration de l'immigré. Ce dernier doit-il désavouer son identité nationale d'origine ou bien peut-il se sentir intégré en conservant ses traits identitaires originels ? Tant d'exemples de prise en compte de l'identité de *l'autre*, nous interrogent sur la finalité intégratrice de ces dispositions qui ne reflète en réalité, le plus souvent, que l'esprit d'un projet politique.

## **II. À chaque Constitution son intégration : une polysémie européenne**

Juridiquement, *l'immigré intégré* peut être pensé comme un individu qui jouit des mêmes droits et obligations qu'un individu qui n'est pas nommé *immigré*. Comme ce terme *immigré* n'est en rien juridique, il demeure un étranger, un résident ou un réfugié. *L'immigré intégré* semble donc être un citoyen ; l'octroi de la citoyenneté ponctuant a priori le processus d'intégration juridique.

Néanmoins, comme nous l'avons vu précédemment, une fois la citoyenneté accordée, la question de l'intégration réelle est toujours d'actualité voire encore plus

---

<sup>14</sup> À l'exemple de la Constitution hongroise de 2012 ou de la Constitution irlandaise de 1937.

<sup>15</sup> À l'exemple de la Constitution hongroise de 2012 qui porte une identité nationale forte.

<sup>16</sup> Article 72.3 de la Constitution suisse de 1999.

<sup>17</sup> Article 15 de la Constitution portugaise de 1976.

<sup>18</sup> Article 4 al.4 de la Constitution grecque de 1975.

<sup>19</sup> À l'exemple de l'article 18 de la Constitution italienne de 1947 ou de l'article 79 de la Constitution danoise de 1953.

<sup>20</sup> À l'exemple de l'article 65 de la Constitution bulgare de 1991 ou de l'article 12 de la Constitution lituanienne de 1992.

brûlante. Dans les exemples cités supra, la plupart des Constitutions accordaient une reconnaissance identitaire aux minorités, aux identifiés particuliers, mais qui étaient citoyens. La concession de droits supplémentaires ne pouvait se réaliser que sur le fondement d'un lien de citoyenneté. On peut bien sûr interroger l'effectivité d'une intégration qui résulte d'un traitement juridique inégal, pensé comme étant en faveur des identités particulières. La détention de droits inégaux même si favorables, est-elle gage d'intégration aboutie ? Dans ces pays, l'intégration ne semble pas synonyme d'assimilation et pourtant au regard de l'actualité européenne, ce sont eux qui exigent une migration homogène et raisonnée<sup>21</sup>.

Le processus d'assimilation suppose d'abord une acculturation des immigrés nécessaire à leur intégration. Comme nous l'avons vu antérieurement pour le cas bulgare dans une moindre mesure, en Lituanie<sup>22</sup>, la citoyenneté est conditionnée à l'abandon de celle d'origine<sup>23</sup>. Se présente un choix identitaire absolu pour l'immigré sans entre-deux envisageable. Même si cette disposition a été assouplie par une décision rendue par la Cour Constitutionnelle lituanienne<sup>24</sup> – accordant des exceptions déterminées au principe - de manière générale l'immigré doit forcer son identité.

Le paradoxe de l'*immigré intégré* n'a jamais été aussi vivant que dans les derniers mois de l'actualité constitutionnelle française. Il faut rappeler que la Constitution française présente un caractère très singulier du fait de son déni des différences et des identités particulières puisqu'elle consacre et porte l'idée d'une identité universelle fondée sur l'adhésion aux droits de l'homme et à ses libertés fondamentales. L'accès à la citoyenneté française a dès sa naissance été réservé aux défenseurs de la liberté, s'identifiant à cette identité universelle. Alors que la naturalisation française constitue le Graal pour les immigrés de France, la question du retour sur ce don a remis au goût du jour l'idéal fondateur de la citoyenneté française mais interroge l'intégration réelle d'une partie de la population française qui d'origine étrangère avait souhaité maintenir un lien citoyen avec ses racines en conservant sa citoyenneté originelle. Après la décision du Conseil constitutionnel<sup>25</sup> du 23 Janvier 2015 qui a confirmé la déchéance de nationalité pour un franco-marocain<sup>26</sup>, après les attentats du 13 novembre 2015, la question de généraliser la déchéance de nationalité s'est posée, si ce n'est comme solution, symbole de la lutte contre le terrorisme. Néanmoins, en vertu des obligations internationales qui incombent à la France<sup>27</sup>, cette déchéance ne

---

<sup>21</sup> Si on revient sur les conditions posées par certains membres du groupe de Visegrád quant à l'accueil des migrants en 2015.

<sup>22</sup> Alors qu'est reconnu à l'article 37 de la Constitution lituanienne de 1992, le droit pour ses citoyens de préserver leur identité ethnique.

<sup>23</sup> Article 12 de la Constitution lituanienne de 1992.

<sup>24</sup> Cour Constitutionnelle de Lituanie, 13 Mars 2013, « *On the construction of provisions of the Constitutional Court's rulings related to citizenship issues* ».

<sup>25</sup> Conseil Constitutionnel français, 23 Janvier 2015, décision n° 2014-439 QPC.

<sup>26</sup> Sur le motif de sa participation à une association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste.

<sup>27</sup> Même si cette affirmation est contestable juridiquement, le choix de limiter la possibilité d'une déchéance de nationalité à un citoyen binational est avant tout politique. La France a en effet signé la Convention

semblait être admissible qu'à la condition que le ressortissant détienne une autre nationalité<sup>28</sup>. L'enjeu était pour l'immigré de passer d'une intégration réelle à une intégration seulement durable car avec rétroaction possible. L'immigré binational n'aurait été qu'un citoyen français conditionnel et serait demeuré avant tout un *immigré* même si *intégré* juridiquement. Quelques mois de débats parlementaires et sociétaux plus tard, le projet a finalement avorté, ne clôturant pas les questions naissantes sur les réalités d'un processus intégratif infini.

À la lumière de l'exemple français, mais aussi des particularités constitutionnelles que l'on a évoquées plus haut, un lien entre actualité migratoire et Constitution ne peut qu'être établi. Que la Constitution se pose comme carte d'identité puis rempart à l'altérité, transforme non seulement la Loi fondamentale mais aussi l'immigré. La Constitution par sa vocation pérenne peut autant figer les conditions et possibilités d'intégration, que par sa révision peut les bouleverser, révélant ainsi la nature versatile et infinie du processus d'intégration.

Après observation de ces quelques cas constitutionnels choisis, la notion d'intégration plus encore nous paraît ambivalente et adaptable à chaque pays ainsi qu'à chaque vague migratrice. Aucune homogénéisation sémantique ne paraît envisageable au niveau européen. Cette pluralité de droits constitutionnels n'est que le reflet mais également l'outil de construction et de pérennisation d'une vision politique et identitaire de chacun des pays. C'est à notre avis ce qui est en jeu dans le phénomène migratoire européen actuel, dans l'incapacité d'adopter une idée commune. Derrière ces miroirs constitutionnels, c'est une identité européenne commune<sup>29</sup> qui reste à construire voire à déconstruire puis rénover.

---

LAURIANNE ALLEZARD

École de Droit de Clermont Ferrand  
Courriel : laurianne.allezard@gmail.com

---

onusienne sur la réduction des cas d'apatrides de 1961, mais ne l'a pas ratifiée, ce qui induit un doute juridique sur les effets d'une telle mesure. Bien que cette signature ait induit une mise en conformité du droit français au but recherché par ladite convention internationale, les mécanismes de sanctions demeurent incertains en dehors d'une action vraisemblable de la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

<sup>28</sup> Projet de loi constitutionnelle de protection de la nation, 23 décembre 2015.

<sup>29</sup> Il s'agit d'une question qui occupe de manière croissante la doctrine juridique. Pour illustration, on peut citer l'ouvrage collectif suivant où il en résulte une interrogation sur l'identité émergente de chaque droit national faisant apparaître un défaut d'identité européenne qui en devient une urgence à l'aune de la réaffirmation du projet européen commun : Marthe Fatin-Rouge Stéfanini, Anne Levade, Valérie Michel et Rostane Medhi, *L'identité à la croisée des Etats et de l'Europe, quel sens? Quelles fonctions?*, Bruylant, 2015, 408 pages.